



# Asamblea General

Distr. general  
15 de marzo de 2022  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

49º período de sesiones

28 de febrero a 1 de abril de 2022

Tema 3 de la agenda

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

## **Prevención de conflictos mediante la protección de los derechos humanos de las minorías**

**Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías,  
Fernand de Varennes\* \*\***

### *Resumen*

En el presente informe, el Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennes, ofrece una visión general de las actividades realizadas desde su anterior informe ([A/HRC/46/57](#)). En la sección temática del informe, analiza la prevención de conflictos mediante la protección de los derechos humanos de las minorías. En los últimos años, los conflictos violentos han aumentado en todo el mundo y la mayoría de los factores generadores de estos conflictos tienen que ver con agravios contra minorías por la exclusión, la discriminación y las desigualdades relacionadas con vulneraciones de sus derechos humanos. Es necesario integrar el marco de derechos humanos y de derechos de las minorías a fin de ofrecer una herramienta de alerta temprana más eficaz y contribuir así a la prevención de los conflictos violentos, y la comunidad internacional debe subsanar las importantes deficiencias de los mecanismos de prevención de conflictos, que no se centran en los principales factores generadores de la mayoría de los conflictos contemporáneos.

\* Este informe se presentó con retraso para incluir en él la información más reciente.

\*\* Los anexos de este informe se distribuyen tal como se recibieron, únicamente en el idioma en que se presentaron.



## I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79, de 21 de abril de 2005, y prorrogado posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos en sucesivas resoluciones.
2. El actual Relator Especial, Fernand de Varennes, fue nombrado por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017 y asumió el cargo el 1 de agosto de 2017. El mandato fue prorrogado en 2020 por un período de tres años por el Consejo en su resolución 43/8.
3. El Relator Especial considera un honor que se le haya confiado el mandato y agradece al Consejo de Derechos Humanos la confianza que ha depositado en él. También desea agradecer la asistencia prestada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en el cumplimiento del mandato.

## II. Actividades del Relator Especial

4. El Relator Especial desea señalar a la atención del Consejo de Derechos Humanos que en la página web sobre su mandato se proporciona información general acerca de las actividades inherentes a este, como comunicaciones, comunicados de prensa, apariciones públicas, visitas a los países e informes temáticos del Relator<sup>1</sup>.
5. El Relator Especial ha seguido centrándose en crear conciencia acerca de las cuestiones relativas a las minorías y darles mayor visibilidad, especialmente en relación con sus prioridades temáticas (la apatridia; la educación, el idioma y los derechos humanos de las minorías; el discurso de odio dirigido contra las minorías en los medios sociales; y la prevención de los conflictos étnicos), entre las instituciones de las Naciones Unidas y los Estados Miembros y, de manera más general, entre la población en su conjunto y otras organizaciones regionales e internacionales. También se ha centrado en nuevos enfoques para mejorar la accesibilidad de las actividades contempladas en el mandato, como el Foro sobre Cuestiones de las Minorías.
6. Esta labor ha girado en torno a dos iniciativas principales:
  - a) En cooperación con el Instituto Tom Lantos y numerosas organizaciones regionales dedicadas a cuestiones relacionadas con las minorías y los derechos humanos, consolidar la organización constante de foros regionales cada año sobre los mismos temas tratados por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías;
  - b) Establecer, a los efectos del mandato, una definición de trabajo del concepto de minoría, y la importancia y el alcance de las categorías de minorías reconocidas en los instrumentos de las Naciones Unidas (minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas).
7. El Relator Especial ha señalado como prioridad en 2022 el 30º aniversario de la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, que se prevé celebrar con una ceremonia de alto nivel durante el septuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General en Nueva York y con actividades conexas. Los foros regionales, así como el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, también se centrarán en una retrospectiva en torno a las repercusiones de la Declaración desde su aprobación en 1992 y en cómo se puede reforzar en el futuro la protección y la aplicación de los derechos humanos de las minorías.

### A. Visitas a países

8. El Relator Especial espera poder seguir dialogando con el Camerún, la India, Jordania, Kenya, Nepal, la República Árabe Siria, Sudáfrica, Sudán del Sur, Timor-Leste y Vanuatu, países a los que ha enviado solicitudes de visita. Agradece a los Gobiernos de la Federación

<sup>1</sup> Véase <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-minority-issues>.

de Rusia y del Paraguay que hayan manifestado su disposición a que el Relator Especial realice una visita en 2022.

9. En sus visitas, el Relator Especial se centra en la importancia de ocuparse de la discriminación, la exclusión y otras violaciones de los derechos humanos que afectan en particular a las minorías vulnerables, como los bidún, los dalits y los romaníes, y a las mujeres pertenecientes a minorías, que se ven doble o triplemente marginadas, y en cuestiones relativas a las personas sordas o con audición reducida que, al ser usuarias de lenguas de señas, pertenecen a minorías lingüísticas.

10. El Relator Especial realizó una visita oficial a los Estados Unidos de América del 8 al 22 de noviembre de 2021, por invitación del Gobierno<sup>2</sup>.

## **B. Comunicaciones**

11. El Relator Especial envió comunicaciones y llamamientos urgentes a los Estados Miembros interesados, sobre la base de la información recibida de diversas fuentes en relación con violaciones de los derechos humanos cometidas contra minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas<sup>3</sup>.

12. Desde enero de 2021 se han enviado a los Gobiernos 284 comunicaciones en total. Esto supuso un aumento considerable con respecto al número total de comunicaciones del año anterior, que casi se cuadruplicó. Todas las comunicaciones se enviaron de forma conjunta con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales: 16 eran llamamientos urgentes, 263 eran cartas de transmisión de denuncias y en 5 se expresaban preocupaciones sobre la legislación o las políticas.

13. Los Estados de la región de Europa y Asia Central recibieron el mayor número de comunicaciones (48), seguidos de los de Asia y el Pacífico (35), Oriente Medio y Norte de África (26), las Américas (8) y África Subsahariana (8). En total, se enviaron 159 comunicaciones a empresas privadas.

## **C. Conferencias y actividades de concienciación**

14. Desde su nombramiento por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017, el Relator Especial ha destacado en reiteradas ocasiones que las actividades destinadas a dar a conocer los derechos humanos de las minorías y aumentar su visibilidad son una dimensión importante de su labor. En consecuencia, con frecuencia el Relator Especial ha participado y aportado contribuciones en numerosas conferencias, seminarios y reuniones en todo el mundo, en el ámbito internacional, regional y nacional, en colaboración con diversos organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales. También ha concedido frecuentes entrevistas a los medios de comunicación sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las minorías.

15. En el anexo I del presente informe figura un resumen de las principales actividades realizadas por el Relator Especial entre julio y diciembre de 2021. Las actividades realizadas antes de este período se resumen en el informe del Relator Especial presentado a la Asamblea General en su septuagésimo cuarto período de sesiones<sup>4</sup>.

## **III. Información actualizada acerca de los foros sobre cuestiones de las minorías celebrados en 2021**

16. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, de 2018, el Relator Especial detectó la necesidad de adoptar un enfoque más regional en relación con el Foro sobre

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

<sup>3</sup> Para consultar información detallada sobre las comunicaciones enviadas y las respuestas recibidas en el marco del mandato, véase <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

<sup>4</sup> [A/74/160](#).

Cuestiones de las Minorías a fin de que este fuera más accesible a las minorías de diferentes partes del mundo y tuviera más en cuenta las preocupaciones y los contextos regionales<sup>5</sup>. Los primeros pasos para la aplicación de este enfoque se dieron en 2019, con la organización de tres foros regionales. En 2021, y por primera vez durante el mandato del Relator Especial, se celebraron cuatro foros regionales (para África y Oriente Medio; las Américas; Asia y el Pacífico; y Europa y Asia Central) sobre el tema de la prevención de conflictos y las minorías. Unos 800 participantes asistieron a los foros regionales de forma virtual, debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), y 670 al Foro sobre Cuestiones de las Minorías. En un informe aparte presentado al Consejo figuran recomendaciones acerca del tema de 2021 —la prevención de conflictos—, extraídas principalmente de los debates y las contribuciones de los casi 1.500 participantes en los foros regionales y el Foro sobre Cuestiones de las Minorías.

17. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías se creó en 2007 por medio de la resolución 6/15 del Consejo de Derechos Humanos, que en 2012 reafirmó su importante función mediante la resolución 19/23. El mandato del Foro es servir de plataforma para promover el diálogo y la cooperación en cuestiones relativas a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y aportar contribuciones temáticas y conocimientos especializados a la labor del Relator Especial. El Relator Especial se encarga de orientar la labor del Foro, preparar sus reuniones anuales e informar al Consejo sobre sus recomendaciones temáticas. El Foro se reúne una vez al año en Ginebra durante dos días laborables, que se dedican a debates temáticos. En los últimos años, ha venido contando con más de 600 participantes.

18. El 14º período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías se celebró los días 2 y 3 de diciembre de 2021 en formato híbrido y se centró en el tema “La prevención de conflictos y la protección de los derechos humanos de las minorías”. En él participaron 670 delegados de unos 50 países. Estuvo dirigido por el Relator Especial y fue presidido por Victoria Donda (Argentina). Entre los ponentes se encontraban: la Presidenta del Consejo de Derechos Humanos, Nazhat Shameem Khan; la Subsecretaria General de Derechos Humanos y Jefa de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Nueva York, Ilze Brands Kehris; la Asesora Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, Alice Nderitu; la Observadora Permanente de la Organización de Cooperación Islámica ante las Naciones Unidas, Nassima Baghli; y el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Kairat Abdrakhmanov.

19. El informe completo relativo al Foro sobre Cuestiones de las Minorías y sus recomendaciones se presentan por separado al Consejo de Derechos Humanos<sup>6</sup>.

## **IV. Prevención de conflictos mediante la protección de los derechos humanos de las minorías**

### **A. Introducción**

20. Hace más de una década, la entonces Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, Gay McDougall, publicó el primer informe de la titular del mandato sobre la función que desempeña la protección de los derechos de las minorías en la prevención de conflictos<sup>7</sup>. Entre otras cuestiones, destacó que:

Entre los elementos esenciales de una estrategia de prevención de conflictos que afectan a las minorías, figuran el respeto de los derechos de las minorías, en particular en lo que se refiere a la igualdad en el acceso a oportunidades económicas y sociales; la participación efectiva de las minorías en la adopción de decisiones; el diálogo entre las minorías y las mayorías dentro de las sociedades; y el desarrollo

<sup>5</sup> A/HRC/37/66, párr. 64.

<sup>6</sup> Véase A/HRC/49/81.

<sup>7</sup> Véase A/HRC/16/45.

constructivo de prácticas y mecanismos institucionales para dar cabida a la diversidad dentro de la sociedad. La atención a los derechos de las minorías en una fase temprana —antes de que los agravios generen tensiones y violencia— aportaría una contribución inestimable a la cultura de la prevención dentro de las Naciones Unidas, ayudaría a salvar incontables vidas y promovería la estabilidad y el desarrollo<sup>8</sup>.

Desgraciadamente, ninguna de las recomendaciones de su informe fue atendida.

21. En su solicitud de contribuciones a este informe<sup>9</sup>, el Relator Especial retomó el contundente llamamiento que la Sra. McDougall hizo en 2010 y destacó que en la innovadora publicación de las Naciones Unidas y el Banco Mundial *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, de 2018, se afirmaba asimismo que los principales factores generadores de inestabilidad en todo el mundo eran los agravios contra grupos por la exclusión y la injusticia. Lo que no se decía explícitamente en esta publicación era que las causas fundamentales de la mayoría de los conflictos violentos contemporáneos guardan estrecha relación con las vulneraciones de los derechos humanos de las comunidades minoritarias. Esto parece confirmar una tendencia en auge que se identifica en el presente informe y que apunta a que la escasa atención prestada por los actores internacionales y nacionales, entre otros, a los contextos de las minorías y los agravios que sufren, así como la denegación de sus derechos humanos, se encuentran entre las principales señales de alerta temprana de la violencia inminente.

22. Entre las principales observaciones realizadas en el presente informe se encuentran las siguientes:

a) En todo el mundo, los conflictos son cada vez más intraestatales y la mayoría afectan a minorías que sufren agravios por la exclusión y la discriminación;

b) Si bien la Experta independiente consideró esencial adoptar una estrategia para la prevención de los conflictos que afectan a las minorías, no solo no existe tal estrategia de las Naciones Unidas, sino que, además, la mayoría de las iniciativas regionales y de las Naciones Unidas no hacen referencia específica a las minorías ni al respeto de sus derechos como un planteamiento prioritario en la prevención de conflictos;

c) En los últimos años, los actores internacionales, entre otros, han venido adoptando con creciente frecuencia una actitud de negación o quizá incluso un sesgo en contra de las minorías, negándose a admitir que las comunidades en situaciones de conflicto a menudo son minorías;

d) Aunque de cara a la galería se habla de prevención, la mayoría de las iniciativas y estrategias tienden a centrarse en situaciones y procesos posteriores a los conflictos.

Más de una década después del informe elaborado en 2010 por la Experta independiente, el balance general es, pues, de negligencia y fracaso: hay en el mundo más violencia y más conflictos, mientras que las Naciones Unidas y otras instituciones mundiales y regionales no pueden o no quieren aceptar las advertencias que ya se hicieron en 2010 en cuanto a las medidas necesarias para hacer frente a las causas fundamentales de la mayoría de los conflictos contemporáneos, concretamente luchando contra los agravios motivados por la exclusión y la discriminación de las minorías y protegiendo sus derechos humanos.

23. De hecho, resulta llamativo constatar hasta qué punto se ha eliminado la dimensión de las minorías de diversas iniciativas de las Naciones Unidas durante las dos últimas décadas, a pesar de algunos esfuerzos que instaban a la Organización a incorporarla de forma más explícita<sup>10</sup>. En respuesta a la recomendación formulada en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, según la cual se deben detectar a tiempo las amenazas distantes o inminentes y tomar medidas proporcionales para prevenir la violencia y los conflictos<sup>11</sup>, la Unión Africana, en el Consenso de Ezulwini, propuso la institucionalización de marcos normativos para disponer de herramientas de análisis y

<sup>8</sup> *Ibid.*, Resumen.

<sup>9</sup> Véase el anexo II.

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, “The Common African position on the proposed reform of the United Nations: the Ezulwini Consensus”, publicado por la Unión Africana.

<sup>11</sup> Véase [A/59/565](#).

mecanismos de prevención de conflictos. Si bien uno de estos marcos debería centrarse en los derechos de las minorías, la Unión Africana, en el Consenso, fue un paso más allá y recomendó específicamente que los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieran a negociar un instrumento internacional sobre este tema<sup>12</sup>.

## B. Evolución de los conflictos

24. En el informe sobre la prevención de conflictos y las minorías elaborado en 2010 por la Experta independiente, ya había pruebas abrumadoras de que la exclusión y la discriminación (o “desigualdad entre los grupos”) que sufren las minorías fue una de las principales causas de conflicto en las décadas de 1990 y 2000. La Experta independiente afirmó que la Comisión Carnegie para la prevención de los conflictos armados había llegado a la conclusión de que una y otra vez en el siglo XX, los intentos de supresión de las diferencias étnicas, culturales o religiosas con demasiada frecuencia habían conducido a derramamientos de sangre, y, en caso tras caso, el hecho de dar cabida a la diversidad dentro de las formas constitucionales pertinentes había ayudado a evitar los derramamientos de sangre. La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) había llevado a cabo investigaciones que mostraban que la probabilidad de conflicto aumentaba con la desigualdad creciente entre los grupos. En el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio se recomendaba un marco para proteger los derechos de las minorías a fin de prevenir los conflictos<sup>13</sup>. El proyecto sobre minorías en riesgo, de la Universidad de Maryland, seguía de cerca los indicadores de discriminación política, exclusión económica y cultural y persecución en 283 grupos minoritarios de todo el mundo, y ha determinado una relación significativa entre el conflicto y esas formas de denegación de los derechos<sup>14</sup>.

25. La tendencia no se ha invertido, ni mucho menos. Se ha observado un importante repunte en el número de conflictos entre 1975 y 2020, especialmente desde 2011<sup>15</sup>. Hoy en día, pocos conflictos son entre Estados: la mayoría son internos, a menudo conocidos como violencia “estatal” o “no estatal”, categorías ambas que suelen afectar a al menos una minoría étnica, religiosa o lingüística, al igual que algunos de los conflictos descritos como violencia “unilateral”. Según informa el Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz<sup>16</sup>, en 2020 se produjeron conflictos armados en al menos 39 Estados (5 más que en 2019), y la mayoría de ellos tuvieron lugar dentro de un mismo país entre las fuerzas gubernamentales y uno o varios grupos no estatales, generalmente pertenecientes a una minoría. Incluso en el caso de los dos conflictos armados interestatales, a saber, los enfrentamientos fronterizos en curso entre la India y el Pakistán, por un lado, y el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán por el control de Nagorno Karabaj, por otro, este último también tiene que ver con el control de un territorio que afecta directamente a una población minoritaria, a pesar de que este hecho no suele reconocerse en los datos sobre conflictos.

26. Por desgracia, en los procesos de recopilación de datos se ha estudiado poco el papel de la exclusión y la discriminación que afectan a las minorías y de las crecientes desigualdades entre grupos como principales factores generadores de conflictos. Resulta inquietante —y contrario a la lógica, si se supone que la prevención de conflictos es una prioridad— que iniciativas como el Centro de Investigaciones sobre Desigualdad, Seguridad Humana y Etnicidad, la Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Armados y el proyecto sobre minorías en riesgo, que hace una década proporcionaban datos desglosados acerca de las dimensiones étnicas de los conflictos (también en lo relativo a la cultura, la religión y el idioma), e incluso la Dirección sobre Prevención de las Crisis y Recuperación

<sup>12</sup> Unión Africana, “The Common African position on the proposed reform of the United Nations”, sección A ii), pág. 3.

<sup>13</sup> A/59/565 y A/59/565/Corr.1, parte II, párr. 94.

<sup>14</sup> A/HRC/16/45, párr. 39.

<sup>15</sup> Programa de Datos sobre Conflictos de la Universidad de Uppsala, “Number of conflicts 1975-2020”. Se puede consultar en <https://ucdp.uu.se/>.

<sup>16</sup> Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, *SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmaments and International Security* (Oxford University Press, 2021).

del PNUD, ya no estén en funcionamiento<sup>17</sup>. En la mayor parte de las otras bases de datos sobre la paz o los conflictos ya no se desglosan los datos específicamente en función de las dimensiones étnicas de los conflictos. La información se organiza de forma más general según los temas tratados, como la participación o el control políticos, las desigualdades económicas y sociales y las reivindicaciones identitarias. Es mucho menos probable que se refieran a los sujetos de los propios conflictos, más allá de distinguir entre conflictos internos y conflictos entre Estados o entre conflictos estatales, no estatales y relacionados con la violencia unilateral.

27. Sin embargo, datos más recientes, procedentes de diversas fuentes, sugieren que muchos actores de la comunidad internacional no se han centrado en los principales factores generadores de conflictos, que pueden describirse de la siguiente manera:

a) En la actualidad, la mayoría de los conflictos no son interestatales, sino intraestatales<sup>18</sup>, y en ellos interviene una minoría étnica, lingüística o religiosa<sup>19</sup>;

b) En 2018, la mayoría de las situaciones relacionadas con la inestabilidad o con genocidios cometidos en el pasado, posibles crímenes de lesa humanidad y otras amenazas similares se produjeron contra grupos que pueden describirse como minorías<sup>20</sup>;

c) En todo el mundo, los principales factores generadores de inestabilidad que conducen a los conflictos son los agravios contra grupos por la exclusión y la injusticia<sup>21</sup>;

d) “Actualmente hay más conflictos violentos en el mundo que en cualquier otro momento de los últimos 30 años, y el mundo también se enfrenta a la mayor crisis de desplazamiento forzado jamás registrada”<sup>22</sup>.

28. Aunque resulta más complicado valorar en términos mundiales si están creciendo la exclusión de las minorías y la discriminación e intolerancia hacia ellas, resulta innegable que existe una “percepción” de que es así. Como advierte el primer y exhaustivo informe conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial en relación con la prevención de conflictos: “Es cuando un grupo agraviado culpa a otros o al Estado por la exclusión económica, política o social que percibe cuando sus agravios pueden politizarse y se corre el riesgo de que ello desemboque en la violencia”<sup>23</sup>.

### **C. Aumento de los conflictos y la intolerancia: los vínculos olvidados entre los conflictos violentos y la exclusión, la discriminación y las desigualdades que afectan a las minorías**

29. A pesar de las abrumadoras pruebas de que la mayor parte de los conflictos violentos están relacionados con agravios de larga data motivados por la exclusión, la discriminación y las desigualdades que sufren las minorías y pese a que en el pasado se haya sugerido que para abordar y prevenir estos conflictos se necesitan “marcos para proteger los derechos de las minorías”<sup>24</sup>, no se ha avanzado en la elaboración de esos marcos.

30. No obstante, en muchas de las comunicaciones de las organizaciones de la sociedad civil que recibió el Relator Especial para el presente informe, así como en varias

<sup>17</sup> La Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación ha sido sustituida por la Dirección de Gestión de Crisis, en la que la prevención tiene una presencia visible insignificante en comparación con los programas posconflicto.

<sup>18</sup> [A/75/982](#).

<sup>19</sup> Ralph Sundberg, Kristine Eck y Joakim Kreutz, “Introducing the UCDP Non-State Conflict dataset”, *Journal of Peace Research*, vol. 49, núm. 2 (marzo de 2012), págs. 351 a 362; y *World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025*, Grupo Banco Mundial (2020).

<sup>20</sup> Minority Rights Group International, base de datos Peoples under Threat. Se puede consultar en <http://peoplesunderthreat.org/>.

<sup>21</sup> Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, D. C., Banco Mundial, 2018).

<sup>22</sup> Véase <https://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>, pág. viii.

<sup>23</sup> Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace*, pág. 109.

<sup>24</sup> [A/59/565](#) y [A/59/565/Corr.1](#), pág. 80, recomendación 14.

recomendaciones dimanantes de los foros regionales y el Foro sobre Cuestiones de las Minorías celebrados en 2021<sup>25</sup>, se identificaron como importantes factores que propiciaban la eventual aparición de conflictos los agravios motivados por la discriminación y las desigualdades, por la denegación de derechos en relación con la educación y el uso de un idioma minoritario, la igualdad de acceso al empleo y a las oportunidades económicas, el reparto equitativo de los recursos o de los beneficios del desarrollo, e incluso por la denegación de la ciudadanía o del derecho a votar o a presentarse a las elecciones, así como por otras cuestiones identitarias de las minorías. Actores estatales y de otra índole formularon observaciones similares, como, por ejemplo, Liechtenstein, que afirmó: “El pleno respeto de los derechos humanos de las comunidades minoritarias e indígenas es fundamental para la prevención de conflictos relacionados con la libre determinación. Muchos de estos conflictos tienen su origen en vulneraciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, que en la mayor parte de las ocasiones guardan relación con el ordenamiento jurídico, el idioma y la cultura”<sup>26</sup>.

31. En la última década han surgido nuevas tendencias que han sumado otro potente factor que contribuye al crecimiento mundial observado de los conflictos violentos: el aumento del discurso de odio, la xenofobia, el racismo y el nacionalismo populista (mayoritario) en los medios sociales, que ha alimentado la violencia y los ataques contra las minorías en todo el mundo. Además del antisemitismo, la islamofobia, el antigitanismo, el anticristianismo, el odio contra las personas de origen asiático y otras formas de intolerancia —que afectan, todas ellas, a minorías de diferentes países— están aumentando en general. En los últimos años ha habido en Nigeria llamamientos al genocidio contra la minoría yoruba y en la India contra las minorías dalit y musulmana, ataques comunitarios contra minorías musulmanas en Sri Lanka y Myanmar y discursos de odio e incitación a la violencia en los medios sociales contra las minorías anglófona y tigrayana en el Camerún y Etiopía, respectivamente, así como propaganda populista mayoritaria de derechas contra determinadas comunidades minoritarias de migrantes y minorías visibles en países como los Estados Unidos de América, Francia y Ucrania. El fenómeno de la incitación al odio en los medios sociales no era tan visible ni tan prominente en 2010, pero ahora parece ser un importante factor que propicia la creación de un contexto en el que las minorías pueden verse cada vez más señaladas como “los otros” o como amenazas para la “nación” mayoritaria, lo que lleva a una polarización de “nosotros contra ellos”, instrumentalizada por personalidades políticas mayoritarias para obtener réditos electorales a corto plazo. Como señaló el Relator Especial en un informe anterior presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2021, las minorías son, en su inmensa mayoría, las principales víctimas del odio y la incitación a la violencia y la discriminación. En los casos en que se dispone de datos desglosados sobre el discurso de odio en los medios sociales o sobre los delitos de odio, aproximadamente el 70 % o más de las personas contra las que este se dirige tienden a pertenecer a minorías<sup>27</sup>.

32. Este fenómeno merece ser destacado, ya que es un factor que contribuye de forma directa y significativa a situaciones que pueden conducir a la violencia y a los conflictos.

33. El discurso de odio engendra delitos de odio, al igual que lo pueden hacer la información errónea y la desinformación. Como se señaló en una de las comunicaciones presentadas al Relator Especial, el Holocausto no comenzó con las cámaras de gas, sino con el discurso de odio contra una minoría. Las informaciones falsas pueden acabar siendo perjudiciales, incluso mortales, para las minorías y pueden dar lugar a la violencia justiciera a través de los medios sociales o a los “linchamientos por WhatsApp”. En un caso muy conocido en Francia, se agredió físicamente a varios miembros de la minoría romaní en 2014, tras una desinformación publicada en los medios sociales según la cual unos romaníes en una furgoneta blanca habían secuestrado a un niño. En un caso de consecuencias más letales, en Sri Lanka, en 2018, los rumores acerca de un complot de la minoría musulmana para esterilizar a la mayoría cingalesa, que circulaban sobre todo en Facebook, provocaron

<sup>25</sup> Las recomendaciones de los foros regionales de 2021 se pueden consultar en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/Regional-Forums.aspx>. Para consultar las recomendaciones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, véase A/HRC/49/81.

<sup>26</sup> Instituto de Liechtenstein sobre la Libre Determinación, *Handbook on the Prevention and Resolution of Self-Determination Conflicts* (Princeton, Nueva Jersey, Universidad de Princeton, 2021), pág. 10.

<sup>27</sup> A/HRC/46/57, párr. 21.

mueres, y en varias ciudades las turbas quemaron mezquitas, tiendas y casas de las minorías musulmanas. Hay multitud de ejemplos como estos contra las minorías.

34. El Relator Especial comparte la preocupación expresada en una comunicación según la cual el lenguaje deshumanizado respecto de los grupos minoritarios, que a menudo los menosprecia equiparándolos a animales o insectos, normaliza la violencia contra esos grupos y hace que su persecución y ulterior eliminación sean aceptables, y cuando esas agresiones se cometen con una intención discriminatoria o sesgada se convierten en una vía de demonización y deshumanización que puede conducir al genocidio. Las personas pueden verse arrastradas por los medios sociales a entornos de odio y de lenguaje deshumanizado y acabar rodeadas de personas con puntos de vista similares. De este modo, pueden verse involucradas en el sesgo de confirmación de los medios sociales, un entorno de incubación que se ha vuelto especialmente propicio para la expresión —y, de hecho, la ha reforzado y confirmado— de puntos de vista racistas, intolerantes e incluso violentos contra ciertas minorías convertidas en chivos expiatorios<sup>28</sup>.

35. Lamentablemente, los esfuerzos de las Naciones Unidas y de las regiones no han estado a la altura y tienden a ignorar las conclusiones del informe conjunto sobre la prevención de conflictos elaborado en 2018 por las Naciones Unidas y el Banco Mundial, a saber, que los principales generadores de inestabilidad en la actualidad en todo el mundo son los agravios contra grupos por la exclusión y la injusticia, y que esos grupos suelen ser minorías. Además, en su informe de 2010, la Experta independiente relacionó asimismo los conflictos con los agravios por la denegación de los derechos humanos de las minorías. Resulta decepcionante que, entre los pronunciamientos más recientes de las Naciones Unidas sobre el tema, ni en el artículo “Conflict prevention means tackling economic, social, institutional drivers of strife”, del 16 de noviembre de 2021<sup>29</sup>, ni en el artículo “UN chief outlines ‘roadmap for inclusion’ to address root causes of conflict”, del 9 de noviembre de 2021<sup>30</sup>, se mencionen los agravios contra grupos o, más exactamente, contra minorías. Ni siquiera en el reciente informe del Secretario General titulado “Nuestra Agenda Común”<sup>31</sup>, que hace especial hincapié en la prevención de conflictos, se hace referencia a la urgencia de centrarse en los vínculos entre los conflictos violentos y la exclusión, la discriminación y las desigualdades que afectan a las minorías como principales factores generadores de la mayor parte de los conflictos contemporáneos. Y, lo que es más sorprendente, en el informe del Secretario General no hay ni una sola mención al informe conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial sobre la prevención de conflictos, que tiene un carácter fundacional, ni al reconocimiento de que los agravios contra grupos (que suelen afectar a las minorías) están en la raíz de la mayoría de los conflictos. En general, muchos de los esfuerzos de las Naciones Unidas, si no la mayoría, parecen estar más orientados a la construcción de la paz y a la recuperación tras los conflictos que a las iniciativas de prevención de estos<sup>32</sup>.

36. El resultado en los últimos años es un énfasis aséptico en la “igualdad para todas las personas” o “poblaciones enteras”, que, en esencia, elimina toda expresión que reconozca que la mayoría de los conflictos contemporáneos tienen que ver con agravios motivados por la exclusión, la discriminación y la desigualdad, así como con un aumento de la xenofobia y el discurso de odio dirigido contra minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. A lo sumo, se alude someramente a la religión o la etnia cuando se abordan de forma más amplia las preocupaciones en materia de derechos humanos. Por ejemplo, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en uno de sus informes sobre los conflictos, reconoce que “un conjunto creciente de pruebas ha demostrado que los cuadros de desigualdad, discriminación y exclusión están en el centro de los agravios sociales y políticos que propician muchos de los conflictos actuales” y que “si bien las privaciones extremas están

<sup>28</sup> Véase [A/HRC/46/57](#).

<sup>29</sup> Véase <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105942>.

<sup>30</sup> Véase <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105352>.

<sup>31</sup> [A/75/982](#).

<sup>32</sup> Véase Naciones Unidas, Comisión de Consolidación de la Paz, “Mandato”. Se puede consultar en <https://www.un.org/peacebuilding/es/commission/mandate>. Véase también Universidad de las Naciones Unidas, Centro de Investigación sobre Políticas, “Conflict prevention and sustaining peace”. Se puede consultar en <https://cpr.unu.edu/research/researchareas/conflict-prevention-and-management#overview>.

disminuyendo, surgen nuevas formas de desigualdad, que [están] poniendo a prueba la cohesión social y la capacidad de las sociedades para construir y mantener la paz”. Sin embargo, en ningún momento aclara de dónde surgen estos agravios ni quiénes son las principales víctimas de estas nuevas formas de desigualdad, evitando así referirse a las minorías o a los agravios contra grupos por motivos étnicos, religiosos o lingüísticos<sup>33</sup>. Para ser justos, otros informes del UNICEF eran más francos y admitían que los agravios y las desigualdades entre grupos tenían su origen en aspectos étnicos, religiosos o políticos a escala comunitaria, y que el dominio de la élite o del grupo mayoritario en la toma de decisiones de la comunidad podía conducir a una falta de representación o reconocimiento de las necesidades de otros grupos<sup>34</sup>.

37. El Relator Especial también mantuvo intercambios con varios funcionarios de derechos humanos de las Naciones Unidas en países que actualmente son escenario de conflictos violentos y que incluso niegan la existencia de minorías en contextos de conflicto. En el caso de la minoría de los huzíes en el Yemen (los zaidíes constituyen alrededor del 35 % de la población), un funcionario de las Naciones Unidas argumentó que el Relator Especial no podía abordar las preocupaciones relacionadas con los chiíes porque los huzíes “controlan parte del país” y, por lo tanto, “no son una minoría”. En el caso de los tigrayanos en Etiopía, aunque solo representan alrededor del 6 % de toda la población del país, eran “dominantes en el pasado”, por lo que no se debe considerar que tengan ningún derecho humano como minoría en virtud del derecho internacional, según otro funcionario de las Naciones Unidas<sup>35</sup>. Estos comentarios reflejan un enfoque restrictivo que plantea que ciertas minorías no “merecen” protección, basado en diversas opiniones que en ocasiones son personales e incluso arbitrarias. Un pequeño número de países también rechaza formal o implícitamente la “existencia” de minorías en general o con pocas excepciones (entre ellos Francia y Grecia) o solo “reconocen” a grupos étnicos, religiosos o lingüísticos como constituyentes de una minoría tal y como se entiende en el derecho internacional (por ejemplo, las personas de habla rusa que carecen de la ciudadanía en Letonia; la minoría de habla inglesa en el Camerún; los vascos, catalanes y gallegos en España; y los rohinyás en Myanmar).

38. Lo que se ha descrito al Relator Especial como sesgos o actitudes en contra de las minorías cada vez más evidentes —incluso dentro de las Naciones Unidas— puede en parte explicar que aparentemente se niegue la relevancia que tiene la dimensión relacionada con las minorías a la hora de abordar muchos de los conflictos del mundo, cuyo número no deja de crecer. También puede ser una de las razones por las que, en los esfuerzos para hacer frente a muchos de los conflictos violentos que hay en el mundo, no se presta atención alguna a identificar y combatir la exclusión, la discriminación, las desigualdades y el odio que sufren los grupos basados en la identidad, como las minorías, en contextos propensos a los conflictos, según señalaron la Experta independiente y las Naciones Unidas y el Banco Mundial en su informe conjunto. Por ello, tal vez no deba sorprender que esté aumentando el número de conflictos en todo el mundo, ya que se presta poca o ninguna atención a prevenir específicamente lo que, según muchos, son los principales factores generadores de los conflictos contemporáneos.

39. Por ejemplo, en la comunicación de un Estado Miembro europeo al Relator Especial para el presente informe, se destacaba un gran número de iniciativas significativas de

<sup>33</sup> UNICEF, “UNICEF and sustaining peace: strengthening the socio-economic foundations of peace through education, young people’s engagement and WASH – UNICEF thematic paper contribution to the United Nations Secretary-General’s 2020 peacebuilding and sustaining peace report”, pág. 5. Se puede consultar en <https://www.unicef.org/media/96551/file/Thematic-paper-for-2020-sg-report-mf.pdf>.

<sup>34</sup> UNICEF, “Peacebuilding, Education and Advocacy in Conflict-Affected Contexts Programme: UNICEF 2013 annual consolidated report”, Nueva York, junio de 2014, págs. 5 y 19; y UNICEF, “Peacebuilding, Education and Advocacy in Conflict-Affected Contexts Programme: UNICEF 2014 annual consolidated report”, Nueva York, junio de 2015, págs. 14 y 15.

<sup>35</sup> Ninguna de estas opiniones personales y restrictivas sobre qué grupo constituye una minoría en el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas tiene una base sólida. Véase el informe del Relator Especial sobre lo que constituye una minoría (A/74/160) y su informe sobre la importancia y el alcance de las cuatro categorías de minorías —nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas— en el sistema de las Naciones Unidas (A/75/211).

“consolidación de la paz” en todo el mundo, relacionadas especialmente con los jóvenes y las mujeres, pero ninguna que tuviera que ver directamente con las minorías o que tratara los factores que suelen generar conflictos, como los agravios por la exclusión, la discriminación y las desigualdades. Solo en una ocasión se sugirió que quizá estas iniciativas podrían contribuir a concienciar sobre las formas múltiples e interseccionales de discriminación a las que se enfrentan ciertos grupos minoritarios y que quizás otras organizaciones regionales, como la OSCE, la Unión Europea, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental y la Unión Africana, podrían desempeñar un papel importante alentando a los Estados Miembros a que desarrollen políticas nacionales que reconozcan y refuercen los derechos de las minorías. Sin embargo, en sentido estricto, en las comunicaciones no se hacía ninguna alusión a los principales factores generadores de exclusión, discriminación y desigualdades, a las repercusiones que tienen en contextos en los que muy probablemente pueden conducir a la inestabilidad, la violencia y, en última instancia, el conflicto, ni al modo en que hacer frente a esos factores podría contribuir a prevenir los conflictos contemporáneos. Así pues, se puede afirmar que muchas de las comunicaciones recibidas para el presente informe: a) se refieren únicamente de forma general a los regímenes de derechos humanos en el país y dan a entender que estos son útiles para ayudar a prevenir conflictos, y b) se refieren a derechos específicos de las minorías que se protegen en el país como ejemplos de buenas prácticas para hacer frente a la exclusión, la discriminación y las desigualdades, e indirectamente, aunque no necesariamente de forma consciente, prácticas de prevención de conflictos.

40. La comunicación de Guatemala fue más concreta y destacaba las iniciativas nacionales para ocuparse de las áreas de posible tensión y conflicto que afectaban principalmente a las comunidades indígenas en posiciones minoritarias<sup>36</sup>. Estas iniciativas se identificaban directamente como medidas y estructuras de prevención de conflictos; se señaló que muchas de ellas, como la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos, la Dirección de Atención a la Conflictividad y la Comisión Presidencial de Diálogo, estaban destinadas a responder a los agravios contra los indígenas. También se identificaron algunas iniciativas como herramientas para prevenir y tratar los conflictos, por ejemplo, el protocolo para abordar los conflictos sociales y entre comunidades a través del diálogo y la estrategia metodológica para intervenir en los conflictos y en los conflictos sociales mediante el diálogo, ambas de la Comisión Presidencial de Diálogo. Se identificaron muchas más iniciativas, como, por ejemplo, medidas para asegurar el uso de los idiomas indígenas (maya, cachiuel y garífuna) en el sistema de justicia penal, pero los puntos centrales son el claro reconocimiento de la conexión directa entre la prevención de conflictos y los posibles agravios por la exclusión, la discriminación y las desigualdades que sufren (principalmente) los pueblos indígenas, así como el papel fundamental que desempeñan los derechos humanos en este sentido.

#### **D. Exclusión, discriminación, desigualdades y odio: los derechos humanos y los principales agravios que propician los conflictos contemporáneos**

41. En 1992, los Jefes de Estado de los países miembros de la OSCE establecieron el cargo de Alto Comisionado para las Minorías Nacionales como instrumento de prevención de conflictos en la fase más temprana posible, a fin de proporcionar una “alerta temprana” y, según proceda, una “acción temprana” lo antes posible ante tensiones relacionadas con cuestiones de las minorías que tengan el potencial de degenerar en un conflicto<sup>37</sup>. Una de las primeras herramientas elaboradas por este mecanismo de prevención de conflictos fue un conjunto de directrices en este ámbito que utilizaban las normas internacionales y de derechos humanos, o un “marco para proteger los derechos de las minorías”, con miras a aclarar y

<sup>36</sup> La jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos y el concepto de minoría aclarado por el Relator Especial en sus informes de 2019 y 2020 a la Asamblea General (A/74/160 y A/75/211) confirman que los pueblos indígenas y las minorías no son categorías idénticas, pero que los pueblos indígenas también pueden constituir minorías numéricas étnicas, religiosas o lingüísticas en algunos países.

<sup>37</sup> OSCE, “Establishment of the OSCE High Commissioner on National Minorities”, documento de la Cumbre de Jefes de Estado de Helsinki, 9 y 10 de julio de 1992, pág. 8. Se puede consultar en <https://www.osce.org/files/f/documents/7/0/22252.pdf>.

desarrollar el contenido de los derechos humanos de las minorías, a saber, las Recomendaciones de Lund sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública, las Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales y las Recomendaciones de La Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales.

42. Aquellos auspiciosos comienzos de hace 30 años en el ámbito regional, así como otras iniciativas prometedoras —como la propuesta formulada por la Unión Africana en 2005 para que los Estados Miembros de las Naciones Unidas negociaran un instrumento internacional sobre los derechos de las minorías a fin de prevenir los conflictos, el informe de la Experta independiente de 2010 y el informe conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial de 2018— en cierto modo reconocen que la mayoría de los conflictos contemporáneos tienen su origen en la negación de larga data de las obligaciones en materia de derechos humanos y, en particular, en la discriminación y la exclusión de poblaciones de grupos minoritarios compactos o relevantes, en las pautas asimétricas de participación y representación políticas y de distribución de los bienes socioeconómicos y en la represión o el rechazo de la cultura, el idioma o la religión de estas minorías. Sin embargo, no se siguió el ejemplo de estas iniciativas a escala mundial, a pesar del continuo énfasis oficial en la prevención de conflictos.

43. En la misma línea, es importante destacar e ilustrar la conexión directa entre la denegación de los derechos humanos de las minorías y buena parte de los conflictos del mundo, que no dejan de crecer en número. Esta conexión queda a veces oculta tras los términos más generales de “exclusión”, “agravios contra grupos” y “desigualdades”. En su informe conjunto, las Naciones Unidas y el Banco Mundial afirman, por ejemplo, que “muchos de los conflictos violentos actuales están relacionados con agravios contra grupos que tienen su origen en la desigualdad, la exclusión y el sentimiento de injusticia” y que “es cuando un grupo agraviado culpa a otros o al Estado por la exclusión económica, política o social que percibe cuando sus agravios pueden politizarse y se corre el riesgo de que ello desemboque en la violencia”<sup>38</sup>. Al hacer esta afirmación, en realidad están apuntando a situaciones en que muy probablemente hay legislación, políticas o prácticas que tienen repercusiones negativas irrazonables o injustificadas para las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y en que, por lo tanto, presumiblemente se corre el riesgo de que se vulnere uno de los pilares fundamentales del régimen mundial de derechos humanos: el derecho a la igualdad sin discriminación en el derecho internacional.

44. Un simple ejemplo ilustra la importancia de los datos e informes mencionados anteriormente: de los 10 “conflictos para tener en la mira” identificados por el International Crisis Group en 2020, 6 (en el Afganistán, Burkina Faso, Etiopía, Ucrania, el Yemen y Jammu y Cachemira) están relacionados con divisiones étnicas, religiosas o lingüísticas. Otro informe indicaba que 14 de los 16 casos de conflicto armado grave en 2020 afectaban a grupos divididos por motivos étnicos, religiosos o lingüísticos<sup>39</sup>.

45. Todas las situaciones de conflicto son complejas y en ellas intervienen muchos más factores que el simple hecho de que un grupo sufra un agravio de larga data por parte de las autoridades del Estado. Entre otros factores cabría destacar la posibilidad de que fuerzas externas instrumentalicen los agravios por razones geopolíticas; el lanzamiento de falsas alarmas para crear artificialmente tensiones y divisiones dentro de un Estado; la explotación irredentista o la exageración del descontento popular de una población minoritaria; la incitación a la violencia o incluso los llamamientos al genocidio contra una minoría despreciada y deshumanizada por parte de populistas pertenecientes a la mayoría; o los esfuerzos de algunas autoridades por conseguir una “nación homogénea” mediante la asimilación forzosa, por nombrar solo algunos.

<sup>38</sup> Naciones Unidas y Banco Mundial, *Pathways for Peace*, pág. 109.

<sup>39</sup> Se trata del Afganistán, Armenia-Azerbaiyán (Nagorno Karabaj), Camerún, Etiopía, el Iraq, Libia, Malí, Mozambique, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo (región oriental), la República Democrática del Congo (región oriental; Fuerzas Democráticas Aliadas), Somalia, Sudán del Sur y el Yemen, así como la región del lago Chad y la región occidental del Sahel. Véase Escuela de Cultura de Pau, *Alerta 2021! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz* (Barcelona, España, Icaria, 2021).

46. En conflictos como los de Armenia-Azerbaiyán (Nagorno Karabaj), el Camerún (minoría de habla inglesa), el Canadá en la década de 1960 (Quebec), Etiopía (estados de Oromiya y Tigré), Francia (Córcega), Nicaragua (misquitos), la India (Assam y Jammu y Cachemira, entre otros), Italia en la década de 1960 (Tirol del Sur), Papua Nueva Guinea (Bougainville), Malí (rebeliones tuaregs), Nigeria (delta del río Níger), Filipinas (Mindanao), Tailandia (provincias meridionales), Ucrania (Crimea<sup>40</sup> y Donbás), el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en la segunda mitad del siglo XX (Irlanda del Norte) y el Yemen (chífes) siempre intervenían, sin entrar a juzgar la exactitud o la validez de las reclamaciones, agravios sufridos por comunidades indígenas y minoritarias relacionados con la exclusión, la discriminación y las desigualdades, que se habían enconado durante períodos prolongados de tiempo antes de que estallase el conflicto violento con las autoridades del Estado, lo que está en consonancia con el análisis que figura en el informe sobre los principales generadores de la mayoría de los conflictos contemporáneos, elaborado conjuntamente en 2018 por las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

47. Se trata de conflictos en los que las minorías no se beneficiaban de igualdad en el acceso a una educación pública adecuada y adaptada (incluso, de ser posible, en sus propios idiomas), no podían participar en la vida política o contar con representación política de forma efectiva y proporcional, no gozaban de igualdad en el acceso a los servicios públicos o la presencia y el empleo en la función pública, sufrían persecución o ataques y eran señalados como desleales o, en cierto modo, como una amenaza para la “nación” o eran objeto de otros agravios, como la pérdida o la denegación de la propiedad de la tierra o la falta de una participación equitativa en los beneficios de la explotación y el desarrollo de los recursos.

48. Para ser más precisos desde el punto de vista de los derechos humanos, en todas las situaciones mencionadas, los agravios de larga data sufridos por las comunidades minoritarias e indígenas, que en gran medida no fueron atendidos, crearon las condiciones para la polarización de un segmento de estas comunidades, que finalmente recurrieron a acciones separatistas o a la violencia como único remedio posible para lo que percibían como las preferencias o conductas excluyentes o discriminatorias de las autoridades y los sesgos de estas autoridades e instituciones en contra de los intereses de las minorías y las comunidades indígenas. Todas estas preferencias o conductas discriminatorias y estos sesgos percibidos podrían considerarse una vulneración de las normas internacionales de derechos humanos. Tres ejemplos de la lista anterior ilustran el tipo de agravios que en última instancia condujeron directamente a un conflicto violento, así como su dimensión de derechos humanos.

49. El conflicto de Irlanda del Norte, en el Reino Unido, acabó cristalizando en la década de 1960, tras un largo período de agravios, por las demandas de igualdad de los integrantes de la minoría católica. En 1968 comenzaron las marchas por los derechos civiles con pancartas en las que se exigía, entre otras cosas, “Un hombre, un voto”, porque no todas las personas tenían derecho a votar en las elecciones locales. En Irlanda del Norte, estas estaban restringidas a las personas que pagaban impuestos locales. Dado que los integrantes de la minoría católica tendían a ser más pobres que los de la comunidad mayoritaria protestante y había menos probabilidades de que tuviesen un empleo, también era menos probable que pagasen impuestos, con el resultado de que menos católicos tenían derecho a voto en las elecciones locales. Cabe mencionar asimismo otros agravios por exclusión y discriminación; por ejemplo, los empleadores podían rechazar abiertamente las candidaturas de integrantes de la minoría católica, ya que no existía una legislación general de derechos humanos aplicable en Irlanda del Norte. La represión, a veces violenta, de las marchas por los derechos civiles de los años sesenta y setenta dio lugar a un aumento de la violencia en ambas partes de la división religiosa y a un conflicto que duró décadas y que aún hoy no se ha extinguido del todo.

50. Fue también en la década de 1960 cuando un grupo separatista violento comenzó a recurrir a los atentados y los asesinatos en la provincia francófona minoritaria de Quebec, en el Canadá. En aquella época, el Canadá aún no era un país oficialmente bilingüe y, a pesar

<sup>40</sup> La República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol (Ucrania), ocupadas temporalmente por la Federación de Rusia.

de representar cerca de un tercio de la población del país, los canadienses de habla francesa estaban en gran medida infrarrepresentados, sobre todo en los ámbitos económico y laboral. De nuevo, se podría afirmar que la exclusión y las desigualdades existentes —así como la negación absoluta del derecho a utilizar el idioma francés en muchos contextos durante muchas décadas— fueron claros generadores de violencia. En este contexto, y en parte para poner remedio a los agravios relacionados con la discriminación y la exclusión, el Canadá aprobó su primera ley nacional de idiomas oficiales, que generó importantes oportunidades de empleo para los funcionarios de habla francesa (normalmente bilingües) y reconoció el carácter bilingüe y multicultural del país.

51. El conflicto más reciente en el Camerún afecta a los miembros de la minoría de habla inglesa, un 16 % de toda la población del país, oficialmente bilingüe. La pauta general es similar a la de los dos ejemplos anteriores, e intervienen agravios de larga data por la marginación o la privación de derechos que sufre la minoría y los sesgos que favorecen a los integrantes de la mayoría de habla francesa, en ámbitos como: la supuesta negativa a emplear el inglés como idioma de enseñanza en la educación terciaria o incapacidad para garantizar su uso; la emisión de documentos y avisos públicos en francés sin traducción al inglés; la práctica de destinar a zonas de habla inglesa a jueces de habla francesa, que a menudo no entienden el sistema de *common law* basado en el derecho inglés; la infrarrepresentación y representación política de la minoría (en marzo de 2017, solo 1 de los 36 ministros del Gobierno que controlaban los presupuestos de los departamentos era anglófono); y las protestas de los abogados, a las que posteriormente se sumaron los docentes y otras personas, por una ley de 2016 que no estaba traducida al inglés y, por lo tanto, no se ajustaba al carácter bilingüe del Estado.

52. Por último, el levantamiento en la región meridional de Tailandia también tiene en común la exclusión, la discriminación y las desigualdades experimentadas por una minoría, esta vez por motivos étnicos, religiosos y lingüísticos. Tailandia alberga una minoría bastante numerosa y concentrada territorialmente, es decir, entre 5 y 6 millones de musulmanes de habla malaya, que representan aproximadamente el 80 % de la población de la región meridional, fronteriza con Malasia, pero menos del 3 % de la población total del país. La violencia estalló a principios y mediados del siglo XX en reacción a las políticas educativas nacionales, que promovían el idioma tailandés y el budismo en detrimento del idioma, la religión y la cultura de la minoría musulmana malaya. Esto explica también la elección de algunos de los objetivos de los insurgentes, que a primera vista puede parecer sorprendente: desde 2004, por ejemplo, más de 4.000 personas han sido asesinadas, 120 escuelas públicas han sido incendiadas y alrededor de 100 docentes han sido asesinados por insurgentes de etnia malaya. El ataque a escuelas y a docentes, en particular, puede verse como un ataque a los símbolos del idioma y la cultura tailandeses mayoritarios y como agravios de exclusión, discriminación y desigualdades contra las autoridades del Gobierno central de Tailandia. Incluso en la región meridional, donde están concentrados los musulmanes malayos y constituyen la mayor parte de la población, estos obtienen peores resultados académicos y están muy infrarrepresentados en casi todos los ámbitos laborales del Estado. Al igual que en los ejemplos anteriores, los agravios de larga data son las principales cuestiones de disputa en el conflicto, en aspectos como los siguientes: un sistema educativo público y un idioma de enseñanza que no prestan servicio a la minoría de habla malaya en condiciones de igualdad; un fuerte sentimiento de exclusión y discriminación en el empleo; y la incapacidad de utilizar la forma local del idioma malayo para fines de servicio público.

53. Entre los indicadores más comunes de amenazas para la paz y la estabilidad, que son también factores generadores de la mayoría de los conflictos contemporáneos, se encuentran violaciones de los derechos humanos, como el discurso de odio alentado o tolerado por el Estado o la incitación a la violencia contra las minorías, el despojo de tierras y otros recursos ocupados o utilizados por estas (y por los pueblos indígenas), la imposición de la religión o el idioma de la población mayoritaria, la infrarrepresentación o la exclusión de las minorías en términos de participación y representación políticas, el nivel desproporcionado de empobrecimiento que sufren o el acceso desigual y discriminatorio a los bienes y servicios socioeconómicos, como, entre otras cosas, a una educación pública apropiada para las comunidades minoritarias e indígenas y que refleje sus especificidades.

54. La probabilidad de que estos y otros posibles generadores de conflictos acaben desembocando en ellos puede aumentar o disminuir en función de factores que los fomentan o los desalientan<sup>41</sup>, entre los que se incluyen:

- a) La presencia de concentraciones o proporciones importantes de poblaciones minoritarias en contraposición a una población excesivamente dispersa;
- b) El hecho de que las poblaciones minoritarias sean minorías nacionales o indígenas muy arraigadas;
- c) La ubicación de las poblaciones minoritarias cerca de las fronteras o de las regiones más inaccesibles, sobre todo si existen afinidades transfronterizas de carácter étnico, religioso o lingüístico con un Estado o región vecinos;
- d) El hecho de que los agravios por la exclusión, la discriminación y las desigualdades estén o no vinculados a reclamaciones relativas a la reducción o eliminación de derechos de los que antes gozaban las minorías, en particular en materia de educación e idioma;
- e) El grado en que los recursos locales se explotan en beneficio de las poblaciones locales (minoritarias) o se perciba que se explotan en beneficio de los grupos o élites mayoritarios o dominantes<sup>42</sup>;
- f) El temor a una afluencia de población a los territorios tradicionales de las minorías, sobre todo si se percibe como algo relacionado con políticas estatales que favorecen la transmigración o los traslados de población del grupo mayoritario;
- g) La percepción de un debilitamiento en las estructuras e instituciones de participación y representación políticas de las minorías, como los acuerdos de autonomía, la representación garantizada de las minorías en los órganos electivos o la existencia de cuotas de empleo en las instituciones del Estado, y los cambios en las disposiciones constitucionales y legislativas que eliminan o debilitan los derechos de las minorías en lo relativo a la educación o el idioma o en el ámbito cultural o religioso.

55. En general, no obstante, los patrones son similares: reclamaciones de larga data por la exclusión y las desigualdades sufridas por una población minoritaria relevante y concentrada, que suscitan una preocupación justificada desde el punto de vista de los derechos humanos y lanzan potenciales señales de alerta para evitar conflictos violentos. Incluso los esfuerzos por paliar las desigualdades y promover el desarrollo suelen dejar de lado a las minorías o a las comunidades indígenas, por lo que se corre el riesgo de exacerbar los agravios provocados por la exclusión y la discriminación y acentuar las divisiones que podrían desembocar en conflictos. Como ha señalado el PNUD, las minorías se encuentran entre las poblaciones más pobres de la mayoría de los países. Las estrategias de reducción de la pobreza dirigidas a las minorías no suelen tener en cuenta debidamente las causas profundas de la pobreza que sufren, en particular el peso de la discriminación. Urge examinar por qué las minorías no se benefician por igual de los esfuerzos de reducción de la pobreza y responder con medidas adecuadas<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Véase Fernand de Varenes, "Recurrent challenges to the implementation of intrastate peace agreements: the resistance of state authorities", *New Balkan Politics*, núm. 7/8 (2004).

<sup>42</sup> No todo desarrollo es positivo o justo para las minorías, si no se benefician de él de forma equitativa. Desde el punto de vista de los derechos humanos, y en consonancia con la advertencia formulada en el informe de las Naciones Unidas/Grupo Banco Mundial sobre los enfoques inclusivos para prevenir los conflictos violentos, las medidas de desarrollo descritas anteriormente parecen haber discriminado a los indígenas y a otras minorías, ya que el empleo, los ingresos netos y los beneficios se han canalizado principalmente hacia las autoridades centrales y las minorías autóctonas han recibido pocos o ningún beneficio, y en algunos casos han provocado daños masivos en su entorno local, desarraigo e incluso un aumento de la pobreza. En otras palabras, el desarrollo en estos y muchos otros casos puede aumentar las desigualdades horizontales a menos que los Estados sean plenamente conscientes de las consecuencias del desarrollo en las minorías y tomen medidas activas para medir el impacto de los esfuerzos de desarrollo en las minorías y los pueblos indígenas, que pueden ser más susceptibles a la marginación sistémica en muchas sociedades (A/76/162, párr. 74).

<sup>43</sup> PNUD, *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* (Nueva York, 2010), pág. 31.

56. Con respecto a estos cuadros de exclusión, discriminación y desigualdades (es decir, vulneraciones de los derechos humanos de las minorías), que pueden dar lugar a contextos en los que es más probable que estallen conflictos violentos, debería saltar a la vista que la prevención puede ser más eficaz cuando se toman medidas preventivas para poner remedio a los agravios relacionados con vulneraciones de los derechos de las minorías. Es esencial la intervención de terceros, por ejemplo de los organismos internacionales o mediante otros esfuerzos diplomáticos, antes de que las tensiones iniciales degeneren en violencia real. Una vez que los agravios por la denegación de los derechos de las minorías han desembocado en la violencia, se llega a una situación en la que es mucho menos probable lograr una solución de avenencia y una desescalada.

57. Desgraciadamente, en gran medida se ha ignorado la esperanza que en 2010 hacía pensar que estos generadores comunes de conflictos pudieran utilizarse para hacer un seguimiento de los cuadros de exclusión económica y política con un análisis del contexto político y social, lo que permitiría identificar los riesgos de degradación de la situación de la forma más exacta posible<sup>44</sup>. A pesar de la recomendación formulada en el informe conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial de 2018 acerca de la necesidad de poner remedio a los cuadros de exclusión económica y política, en la mayoría de las iniciativas de prevención de conflictos de las Naciones Unidas se ha hecho caso omiso casi por completo —lo que resulta sorprendente— de la oportunidad y la conveniencia de utilizar un marco de derechos de las minorías como sistema de alerta temprana para buena parte de los conflictos del mundo.

## **E. Una herramienta olvidada para la prevención de conflictos: la ausencia de un marco de derechos de las minorías**

58. Dado que la mayoría de los conflictos contemporáneos son internos y suelen estar relacionados con agravios por vulneraciones de los derechos humanos de las minorías, la lógica llevaría a esperar que se diera prioridad a las medidas de alerta temprana si se tomase en serio la prevención de conflictos y se considerase una cuestión prioritaria. Esto no parece haber sido así en los últimos años.

59. La Experta independiente aludió a algunas señales esperanzadoras en 2010, como, por ejemplo, que los Gobiernos, los donantes y las organizaciones intergubernamentales asignarían una considerable atención y recursos a las cuestiones de las minorías como posible origen de conflictos; no obstante, admitió, con no poca generosidad, que el panorama a ese respecto era entonces “matizado”<sup>45</sup>.

60. Asimismo, mencionó diversas iniciativas, por ejemplo el establecimiento del mandato del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, con un marco de análisis para identificar las amenazas a las comunidades minoritarias en una fase temprana, como la demonización de las comunidades minoritarias y los indicadores de mayor importancia para las minorías, como conflictos por la tierra, el poder, la seguridad y las expresiones de la identidad del grupo, como la lengua, la religión y la cultura, y ataques a los bienes y los símbolos culturales y religiosos, aunque admitió que era necesario contar con herramientas adicionales que se centraran en los abusos crónicos de derechos de las minorías en las primeras etapas, con el fin de identificar las situaciones que necesitasen una acción preventiva más desde la raíz<sup>46</sup>.

61. También se refirió favorablemente al Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en el que los Estados Miembros de las Naciones Unidas aceptaron la responsabilidad de proteger a las poblaciones en relación con la prevención del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, aunque también añadió que un enfoque más amplio sobre la protección de derechos de las minorías como instrumento para la protección contra los conflictos tendría que ser la tarea de otros mecanismos<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> A/HRC/16/45, párr. 42.

<sup>45</sup> *Ibid.*, párr. 65.

<sup>46</sup> *Ibid.*, párr. 67.

<sup>47</sup> *Ibid.*, párr. 68.

62. La Experta independiente identificó una serie de oficinas y organismos de las Naciones Unidas, entre ellos el Departamento de Asuntos Políticos como organismo principal de las Naciones Unidas para la prevención de conflictos y el establecimiento de la paz, el Marco Interinstitucional de las Naciones Unidas de Coordinación de las Medidas de Prevención y la entonces denominada Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, así como buenas prácticas e iniciativas sobre el terreno y en otras entidades de las Naciones Unidas. Encomió particularmente la publicación del PNUD *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit*, que contiene secciones sobre la alerta temprana en relación con las minorías y los conflictos, así como la integración de las minorías en la programación del PNUD<sup>48</sup>.

63. Si bien adoptó un tono positivo y reconoció que algunas misiones de las Naciones Unidas a los países y algunas operaciones sobre el terreno, en sus actividades de prevención de conflictos, se centraban más que otras en identificar las señales de alerta temprana de agravios y vulneraciones de los derechos humanos, la Experta independiente observó que a menudo había una carencia de conocimientos especializados sobre los derechos de las minorías y señaló, por ejemplo, que el Departamento de Asuntos Políticos tenía un centro de coordinación sobre los pueblos indígenas, pero ninguno sobre las minorías. El equipo de reserva tampoco incluía un profesional con conocimientos más amplios sobre los derechos de las minorías<sup>49</sup>.

64. De cara al futuro, la Experta independiente subrayó que uno de los primeros indicadores de violencia potencial era el desconocimiento crónico de los derechos de las minorías, que los sistemas de alerta temprana debían tener la experiencia necesaria para estar atentos a esos indicadores y que era necesario que los mecanismos de alerta temprana del sistema de las Naciones Unidas se centrasen más en los derechos de las minorías. Añadió, sin embargo, que, pese a algunas prácticas excelentes sobre el terreno, no existía un mecanismo a favor ni una práctica constante de garantizar que las cuestiones de las minorías se incorporasen a través de las entidades del sistema de las Naciones Unidas en la labor en los países<sup>50</sup>.

65. Parece ser que las entidades de las Naciones Unidas no han aplicado ninguna de las recomendaciones que la Experta independiente formuló en 2010<sup>51</sup>. El Relator Especial tampoco ha recibido ninguna comunicación de entidades o mecanismos de las Naciones Unidas en la que se traten directamente las cuestiones de la prevención de conflictos y la protección de los derechos humanos de las minorías.

66. Muchas de las comunicaciones presentadas al Relator Especial por los Estados Miembros de las Naciones Unidas incluían informes sobre sus medidas constitucionales, legislativas y de otra índole encaminadas a proteger los derechos humanos de las minorías, por ejemplo algunas hacían referencia a acuerdos de autonomía o de libre determinación interna que se habían aplicado para ofrecer un nivel adicional de protección de los derechos de las minorías y un grado de representación política garantizada y de control sobre asuntos importantes para la identidad de las minorías. Sin embargo, muy pocas vinculaban directamente la prevención de conflictos y las medidas de alerta temprana que se centran en los agravios por la exclusión, la discriminación y las desigualdades que afectan a las minorías como posibles generadores de conflictos ni tenían en cuenta las dimensiones de derechos humanos de estos agravios.

67. Las comunicaciones de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las que representan a minorías y trabajan en cuestiones relacionadas con ellas o en Estados y regiones afectados por conflictos, estaban mucho más centradas en el tema y a menudo reflejaban preocupaciones relacionadas con la denegación de los derechos humanos de las minorías como principales generadores de conflictos. Este fue el caso, en particular, de las recomendaciones formuladas por las organizaciones de la sociedad civil en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y los cuatro foros regionales celebrados en 2021. Un tema recurrente ha sido la necesidad de proteger mejor los derechos humanos de las minorías para

<sup>48</sup> PNUD, *Marginalised Minorities in Development Programming*, págs. 141 a 147.

<sup>49</sup> *A/HRC/16/45*, párr. 69.

<sup>50</sup> *Ibid.*, párr. 84.

<sup>51</sup> *Ibid.*, párrs. 80 a 102.

prevenir los conflictos y la fuerte insistencia en que los esfuerzos para hacerlo deben incluir un instrumento mundial para esclarecer cuáles son específicamente los derechos de las minorías, a fin de garantizar mejor su aplicación, y así prevenir mejor los conflictos. Un pequeño número de comunicaciones de organizaciones de la sociedad civil denunciaron de forma general vulneraciones de los derechos de minorías específicas, sin referirse directamente a ningún contexto o cuestión relacionados con la prevención de conflictos.

## V. Conclusiones y recomendaciones

68. El mundo parece ser un lugar más lúgubre y terrible para las minorías, así como lleno de odio y violencia.

69. El panorama político y social en muchas partes del mundo lleva años lanzando señales de alarma: los agravios de larga data por la exclusión, la discriminación y las desigualdades —violaciones, pues, de los derechos de las minorías— son, en la mayoría de los casos, los precursores y generadores de los conflictos violentos actuales. Hace más de una década se hicieron llamamientos advirtiendo que la comunidad internacional debía reconocer y tomar medidas para incorporar los marcos de derechos de las minorías en las iniciativas de prevención de conflictos, pero estos se ignoraron casi por completo, si bien algunos Estados Miembros de las Naciones Unidas han avanzado en esta dirección. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo en sociedades donde hay conflictos, han instado a actuar en entornos cada vez más hostiles en los que prima la intolerancia, la marginación e incluso la incitación al odio y a la violencia contra las minorías, y donde a menudo se observa un crecimiento del etnocentrismo mayoritario de corte populista. No resulta injusto calificar la falta de respuestas a escala mundial de fracaso sistémico de la comunidad internacional, ya que las vulneraciones de los derechos humanos de las minorías son signos evidentes de alerta de la proximidad de conflictos.

70. El Relator Especial invita a los Estados, a las entidades de las Naciones Unidas, a las organizaciones regionales y a las organizaciones no gubernamentales a que recuerden las recomendaciones formuladas por la Experta independiente en su informe de 2010.

71. El Relator Especial insta, en particular, a las entidades de las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales a que avancen en el desarrollo y la institucionalización de marcos normativos, basados en los derechos humanos internacionales de las minorías, que aporten tanto herramientas pertinentes de análisis de conflictos como mecanismos de prevención.

72. El Relator Especial recomienda en particular la elaboración de un instrumento mundial sobre los derechos humanos de las minorías y la creación de mecanismos de prevención de los conflictos, como el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE, con el fin de reflejar mejor la naturaleza de los conflictos existentes y futuros y responder ante ellos, ofreciendo así herramientas más específicas y pertinentes para el análisis y la prevención de los actuales factores generadores de conflictos, a saber, los agravios de larga data por la exclusión, la discriminación y las desigualdades en lo relativo a la cultura, el idioma o la religión de algunos grupos minoritarios.

73. El Relator Especial recomienda además que se incorpore una perspectiva de derechos humanos de las minorías en el Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina sobre la Prevención del Genocidio y la Responsabilidad de Proteger, la Dirección de Gestión de Crisis y otras entidades internacionales y regionales pertinentes con miras a fomentar políticas y prácticas de prevención de conflictos que aborden y tengan en cuenta los principales generadores reales de conflictos: los agravios en materia de derechos humanos que sufren las minorías por la exclusión, la discriminación y las desigualdades. Al hacerlo, se deben poner en marcha asimismo programas de formación y recursos adecuados en materia de derechos de las minorías para el personal de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidos los equipos del ACNUDH y el PNUD en los países.

74. El Relator Especial considera que una de las pocas iniciativas de las Naciones Unidas que se ocupa específicamente de los derechos humanos de las minorías, el Programa de Becas para las Minorías, constituye un recurso inestimable que puede contribuir a subsanar las carencias en materia de conocimientos especializados a falta de un conocimiento institucional generalizado sobre un marco de derechos de las minorías muy necesario para abordar los principales factores generadores de los conflictos contemporáneos. Recomienda que se incluya a antiguos becarios de este programa en todos los equipos en los países y, en particular, en aquellos en los que han estallado conflictos o en los que los agravios de larga data sufridos por las minorías podrían desembocar en ellos.

75. Muchos de los programas y centros de investigación que hace más de una década recopilaban datos y elaboraban análisis sobre cuestiones relacionadas con las minorías y la prevención de conflictos (como el proyecto sobre minorías en riesgo y la Comisión Carnegie para la Prevención de los Conflictos Armados) han cesado en gran medida sus actividades. Dado que desde entonces ha aumentado el número de conflictos que afectan a minorías, el Relator Especial insta a las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales, así como a las organizaciones de la sociedad civil existentes y a otras partes interesadas, a que colaboren para desarrollar nuevos centros de conocimientos especializados o trabajen con los centros de investigación y las iniciativas existentes, y a que reorienten los esfuerzos de prevención de conflictos, la recopilación de datos y los indicadores de alerta temprana relacionados específicamente con las minorías para centrarlos en los principales factores generadores de la mayoría de los conflictos contemporáneos: los agravios por las vulneraciones de los derechos humanos de las minorías que dan lugar a la exclusión, la discriminación y las desigualdades.

76. Las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos que trabajan en cuestiones relativas a las minorías son algo más que ojos y oídos sobre el terreno. Ellos mismos son indicadores de alerta temprana y aportan ideas y conocimientos especializados sobre el grado en que la exclusión, la discriminación y las desigualdades por motivos étnicos, religiosos y lingüísticos suelen ser precursoras de conflictos. El Relator Especial invita a las Naciones Unidas, a sus entidades y a sus oficinas en los países, así como a las organizaciones regionales, a que cuenten con la participación de las minorías en las investigaciones e iniciativas de prevención de conflictos.

77. El Relator Especial elogia a los Estados Miembros que han reconocido la importancia de los derechos humanos de las minorías y han velado por su plena protección. Insta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que adopten una legislación integral en materia de protección de los derechos humanos, que incluya la prohibición de la discriminación por todos los motivos contemplados en los tratados internacionales y especialmente por razón de la raza, la etnia, la religión o el idioma. Asimismo, invita a los Estados a que consideren otras medidas, entre ellas los regímenes de derechos de las minorías en ámbitos como la educación, el idioma y la participación y representación políticas, además de las buenas prácticas esbozadas en documentos de orientación como *Derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas: Una guía práctica para su aplicación*, el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, las Recomendaciones de Oslo relativas a los derechos lingüísticos de las minorías nacionales, las Recomendaciones de La Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales y las Recomendaciones de Lund sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública.

## Annex I

### **Main activities undertaken by the Special Rapporteur from July to December 2021**

1. On 13 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, addressed a side-event on the persecution of Ahmadi Muslims Worldwide organised by the International Human Rights Committee and the “Coordination des associations et des particuliers pour la liberté de conscience”, along with colleagues on freedom of religion or belief and on freedom of expression. He pointed out how Ahmadis appear to be increasingly marginalised as minorities in a number of countries, subjected even to severe restrictions on the practice of their religion with other members of their community, and targeted by hate speech in social media.
2. On 14 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, was interviewed in a podcast with the South Asia Research Institute for Minorities. Among the issues addressed was the treatment of Muslim minorities in South Asia, and in particular the risk of statelessness which is increasing for Muslim minorities in India, as well as the significant rises in violence and hate speech in social media which disproportionality affects minorities worldwide.
3. On 16 July 2021, Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, interacted in a Q and A session at the closing of the Tom Lantos Institute’s ninth Global Minority Rights Summer School which focussed this year on ethnocultural diversity, conflict, and the human rights of minorities. Discussions dealt with the work of special rapporteurs, how they conduct their missions, and the communication procedures for allegations around the human rights of minorities.
4. On 27 July 2021, the Special Rapporteur on Minority Issues, Dr Fernand de Varennes, gave the welcoming remarks for the global event on Career Development, Diversity & Inclusion, jointly organised by the OHCHR’s Indigenous Peoples and Minorities Section, the Human Resources Management Service, the Anti-Racial Discrimination Section, and the Global Network of Minority Fellows. He pointed out that institutionally, the UN needed to put into place measures for minorities and indigenous peoples, especially Afro-descendants, Roma and Dalits and other excluded communities, so that they have concrete opportunities to be part of the UN system, as well as to transform the UN into a more diverse organization to better reflect the global reality and equality of the rich tapestry of colours, cultures, languages and religions which make up the human race.
5. On 2 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, made an opening video statement on the European Holocaust Memorial Day for Sinti and Roma. He pointed out the day was an opportunity for greater acknowledgment of the Sinti and Roma genocide in order to address as a matter of urgency the increasing intolerance, demonizing and hate speech targeting of Roma and other minorities around the world. Dr de Varennes also emphasised that the commemoration organised by the Central Council of German Sinti and Roma and the Association of Roma in Poland in cooperation with the Auschwitz-Birkenau State Museum was an important part in the necessary remembrance of the genocide targeting minorities which had occurred, and the need to be vigilant so it never happens again. On the same day, he also made opening remarks by video for the commemoration of the Roma Genocide organised by Romanipe Montréal, part of a three-day awareness campaign to highlight the importance of collective responsibility in commemorating the Roma and Sinti victims, learning about the history of the Romani Genocide, and taking actions to protect and promote the human rights and dignity of Roma.
6. On 11 August 2021, the Special Rapporteur on Minority Issues, Dr Fernand de Varennes, spoke with former and current OHCHR Minority Fellows in preparation of the 2021 Regional Forum for Asia-Pacific on Conflict Prevention and the Protection of the Human Rights of Minorities to be held online 7 and 8 September 2021. On 13 August 2021, he also joined the former and current OHCHR Minorities Fellows for the upcoming 2021

Regional Forum for Europe and Central Asia on Conflict Prevention and the Protection of the Human Rights of Minorities to be held online on 12-13 October 2021.

7. On 22 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker at an online event organised by ADF India to mark the International Day Commemorating the Victims of Acts of Violence Based on Religion or Belief, designated in 2019 by the United Nations General Assembly. The Special Rapporteur addressed the role of the United Nations in protecting and promoting religious minorities and proposed, among others, that the United Nations further develop and use at all levels of its organisation the detailed initiative known as the Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence which focuses very much on minorities of belief or religion, as well as consider a resolution for a World Day for Celebrating Religious and Belief Diversity as an opportunity to deepen our understanding of the values of religious and belief diversity and to learn to live together in harmony. He also urged that the UN and member states begin work on a new treaty on hate speech in social media to limit and describe how states must address hate without breaching fundamental rights such as freedom of expression while not abusing laws on hate speech to curtail the work of human rights defenders and those who criticise legitimately government policies and even abuses.

8. On 24 August 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes was one of the participants in the OSCE Informal expert consultations on the impact on and response to trafficking in persons belonging to ethnic, national and religious minorities organised by the OSCE Office of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). The Special Rapporteur highlighted the need to properly identify, including disaggregated data, who were the main victims of human trafficking in order to be able to target and tailor more effective measures to address their vulnerability and needs. In addition, he emphasized the current ineffectiveness of approaches in a number of countries where there is a failure to appreciate that most trafficked persons in Europe and elsewhere tend to belong to a small number of minority communities – and to understand and address why these tend to be the most vulnerable to trafficking.

9. On 5 September 2021 Dr Fernand de Varennes, Special Rapporteur on minority issues, was the guest speaker at the annual general meeting of the Global Minorities Alliance in Scotland. Held online because of the COVID-19 pandemic, the Special Rapporteur spoke on why more needed to be done for the recognition of the human rights of minorities. He in particular referred to the lacklustre acknowledgment and protection of their rights, even at the United Nations, despite most cases of statelessness, of hate speech and hate crimes, and of atrocities and other mass violations of human rights being perpetuated against persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities worldwide, such as with Rohingya, Dalits, Roma, Afro-descendants, etc.

10. On 7 and 8 September 2021, the Asia-Pacific Regional Forum on conflict prevention and the protection of the human rights of minorities was held virtually. This is the third in a line of four regional forums to be held in 2021 on this theme under the mandate of the Special Rapporteur, with the collaboration of the Tom Lantos Institute and regional partners such as IMADR (International Movement against All Forms of Discrimination and Racism) and Forum-Asia, amongst others.

11. On 9 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was awarded the FUEN 2021 Prize during the annual meeting of the Federalist Union of European Nationalities in Trieste, Italy, for his long-standing and enduring commitment to the protection of the human rights of minorities in Europe and globally.

12. On 13 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, gave a seminar for law students at the Vesalius College of the Free University of Brussels, in Belgium. He touched upon what are the rights of minorities in international law, and the role and limitations of the United Nations special procedures in the protection of international human rights.

13. On 13 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist at the G20 Interfaith Forum “Time to Heal: Peace among Cultures,

Understanding between Religions” held in Bologna, Italy. He spoke on the vulnerability of minorities of religion or belief, and how these are overwhelmingly the main targets of hate speech in social media. He also warned of the dangers of dismissing or denying that minorities are disproportionately vulnerable to hate speech, hate crimes and corresponding violence and even atrocities – leading to ineffective measures failing to significantly impact on the growing ‘poisoning of the mind’ and tsunami of hate the world is seeing in social media.

14. On 14 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a keynote speaker at a virtual side-event to the 48th session of the UN Human Rights Council side-event sponsored by the World Jewish Council, in collaboration with the Greek, German and Swedish permanent missions to the United Nations in Geneva, to explore the challenges posed by the current climate of misinformation, exacerbated by social media and other platforms, and the rise of hate speech. He discussed ways to redress this phenomenon while ensuring freedom of expression at a panel entitled “Education Against Hate Speech and Discrimination.”

15. On 14 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a special guest at the UN Network on Racial Discrimination and Protection of Minorities to share his views on the role of UN agencies and entities in acting to combat racial discrimination and to strengthen minority rights.

16. On 28 September 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker for the first International Parliamentary Union’s Global Parliamentary Meeting on Achieving the Social Development Goals. The Special Rapporteur addressed the meeting’s theme ‘Leave no one behind: Are we keeping the promise?’ in the negative, highlighting that inequalities worldwide are growing between the have and have nots, particularly for poorer segments of societies such as minorities and indigenous peoples, as well as between wealthier states and most countries, and this is being exacerbated though not created by the pandemic. He emphasised that many more are now being left behind, in part due to glaring omissions in the SDGs themselves on how to achieve the goals behind Leaving No One Behind such as (1) SDGs are not sufficiently human-centred; (2) SDG targets failing to concentrate on most likely to be left behind, particularly again minorities and indigenous peoples who are almost never mentioned despite being amongst the most vulnerable. It is not surprising that to a large degree – with some notable exceptions in some areas – they are not being fulfilled. He again emphasised that among those most likely left behind are minorities who face multiple and intersecting forms of discrimination. An indigenous, Roma or Dalit woman or girl, for example, may be doubly marginalized and disadvantaged, and even be particularly vulnerable to abuse and denial of basic human rights protection. Whether their station will be improved under the 2030 Agenda or whether they will fall behind when the majority in the country may enjoy fully the benefits of social and economic development is simply not factored in the SDG indicators.

17. On 4 October 2021, the Special Rapporteur Dr Fernand de Varennes was keynote speaker at the virtual meeting of the Global Network of R2P focal points, organised by the Global Centre for the Responsibility to Protect, Ralph Bunche Institute for International Studies at CUNY Graduate Center. He highlighted the importance of the Responsibility to Protect principles (R2P) to break the self-reinforcing cycle of ignorance-fear-hate-violence threatening societies – and governments – around the world, and trends in recent years of significant increases in violence and hate speech targeting minorities globally, as well as increasing ethnic conflicts - and therefore higher risks of atrocities. He also warned of a current period where the conditions for atrocity crimes are ever more present and prominent – and the main targets are overwhelmingly minorities.

18. On 8 October 2021, the Special Rapporteur Dr Fernand de Varennes was invited to lead a panel discussion at the Christian Conference of Asia’s Regional Consultation on freedom of religion, the rights of religious minorities, and constitutional guarantees in Asia. Speaking specifically on minority rights by understanding Asia’s majority-minority contexts, he pointed out how the world is experiencing growing inequalities and majoritarian nationalism, to which even the UN itself is not immune, as well as a ‘tsunami’ of hate speech and incitement to violence in social media most of which target minorities, growing numbers of conflicts globally, and potentially millions more individuals becoming stateless because

of state policies and legislation which tend, again, to disproportionately discriminate against and target minorities.

19. On 12 and 13 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, hosted the European and Central Asia Regional Forum on conflict prevention and the protection of the rights of minorities, the last of four regional forums held during the year on this theme. More than 150 participants and experts were in the event including 14 state representatives (Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Greece, Hungary, Italy, Latvia, Liechtenstein, Moldova, North Macedonia, Romania, Switzerland, and the Ukraine). The two-day event resulted in 56 recommendations which will be considered at the UN Forum on Minority Issues to be held on 2 and 3 December 2021 and in the Special Rapporteur's annual report to the Human Rights Council in March 2022. Total number of participants that attended all 4 regional forums in 2021 was around 700. Among other notable results is the accessibility provided in holding the regional forums with interpretation in nine different languages, Arabic, English, French, Portuguese, Romani, Russian, Spanish, as well as Mexican Sign Language and International Sign Language.

20. On 13 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, addressed a side-event during the European and Central Asia Regional Forum on conflict prevention and the protection of the rights of minorities. Organised by former and current UN Minority Fellows, the side-event entitled 'Ensuring Minority Rights in Europe and Central Asia: Challenges and Opportunities', it included a tribute to Alexandr Kuzmin from Latvia, who passed away suddenly last month.

21. On 19 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a keynote speech at a high-level conference on national minority identities in diverse societies: European perspectives at the Council of Europe in Strasbourg, France. He outlined how the protection of minority rights and identities appear to have regressed despite the progress made in the development of various instrument in Europe and internationally in the 1990s. This could in part be explained by the lack of strong implementation mechanisms, but also because of an increasingly hostile and intolerant environment towards minorities in many parts of the world.

22. On 21 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, presented his annual thematic report at the UN General Assembly in New York. He warned of growing global inequalities, and of minorities and indigenous peoples being left increasingly behind, leading to increasing instability and even violence in parts of the world. Focussing on the SDGs, economic development and minorities, he called for a greater focus by international institutions and states on the most marginalized communities, such as minorities, indigenous peoples and women. He pointed out that the SDGs failed to prioritize 'people over development', with little or no attention in SDG measures and indicators to how minorities are treated or impacted in social and economic development terms.

23. On 21 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, participated in the Virtual Roundtable on Equality and Non-Discrimination in Nationality Matters to End Statelessness organised by the UNHCR and the OHCHR, outlining some of the causes of the increasing numbers of stateless who are from minority communities in a handful of countries, and why a human rights approach to statelessness needs to be the focus in order to avoid the complete failure of the global campaign to eradicate statelessness by 2024.

24. On 22 October 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was keynote speaker at a high-level side event for the 76th session of the UN General Assembly co-organised by his mandate, the OSCE High Commissioner on National Minorities, and the Permanent Mission of Austria to the United Nations in New York. The side-event dealt with the 2030 Agenda for Sustainable Development and Economic Participation of Minorities" and the UN Special Rapporteur's thematic report on the SDGs, and the challenges for effective socio-economic inclusion in the context of SDGs, as well as policy measures that could prevent the escalation of social and inter-ethnic tensions.

25. On 25 October 2021, the UN Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave an online lecture to students in the Institut d'études politiques de Paris (also known as Sciences Po) to masters level human rights students in Paris, France, on his work

as special rapporteur on minorities, the nature and challenges to the implementation of the human rights of minorities, as well as the regression of the protection of these rights in areas such as statelessness, hate speech in social media, and in relation to teaching in the languages of minorities.

26. On 27 October 2021, the UN Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the inaugural speaker for the Second Congress of the POCLANDE International Network (People, Cultures, Languages and Development) held at the Kenyatta University in Nairobi, Kenya. The Special Rapporteur spoke on the importance of sustainable development being sensitive to and taking into account local languages, cultures and populations, and why a human-centred approach to the SDGs needed to integrate more fully and accommodate the human rights of minorities, and particularly their languages and cultures, and the impact this could have in strengthening the participation of minorities in social and economic development and in society in general.

27. On 3 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, gave the keynote speech for the roundtable conference on “Respect for the right of people with hearing disabilities to education” organised by the OHCHR Regional Office for Central Asia, the Ministry of Education of the Republic of Kyrgyzstan, the Office of the Ombudsperson of the Republic of Kyrgyzstan, and the Regional Office of the OHCHR for Central Asia. Dr de Varennes explained why users of sign languages should be considered as members of a full-fledged, natural language, and why pedagogically the teaching of and use of sign languages in schools was the best way of ensuring deaf children received quality education and learning outcomes, as well as the failure to do so could constitute discriminatory practices in breach of international human rights standards. He also made concrete recommendations on what specific steps could be taken in Kyrgyzstan in this area.

28. On 4 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, discussed with a number of other experts and researchers at the European Academy (EURAC) in Bozen/Bolzano in Italy the challenges raised in a research project on the topic of “old” and “new” minorities, or on the integration of migrants on the regional level in Italy, specifically the province of Bolzano/Bozen and the region of Trentino Alto-Adige/Südtirol.

29. On 4 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist for the webinar on ‘Realizing Equal Nationality Rights for All’ organised by the Global Campaign for Equal Nationality Rights and the World Council of Churches’ Commission of the Churches on International Affairs (CCIA). The event marked the seventh anniversary of the UNHCR’s #Ibelong Campaign to eradicate statelessness and the 60th anniversary of the adoption of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. While the Special Rapporteur commended the organisations involved in successes to eliminate statelessness in gender discrimination cases against women and their children, and for Kyrgyzstan for having taking steps to eradicate it in the country, he warned that statelessness may have actually increased significantly from 10 million in 2014 to about 15 million in 2021, in large part because of insufficient focus and recognition on minorities such as the Rohingya in Myanmar and Muslim and Bengali minorities in India as the main victims of deliberate measures to exclude them from citizenship in a number of countries.

30. On 8 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, started his two-weeks mission to the United States of America, the first special procedures independent expert to conduct such as mission to the country since 2017. After initial meetings with high-level federal officials and civil society organisations in Washington DC, both in person and virtually, the Special Rapporteur met with territorial officials in Guam, as well as civil society organisations, including from the Chamorro community, on 11, 12 and 13 November 2021.

31. On 12 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the online keynote speaker for the European Language Equality Network’s annual general meeting being held in Santiago de Compostela, Spain. In his message, the Special Rapporteur highlighted the importance of countering a growing trend in Europe of disregard towards the human rights of minorities, and the need to build upon gains made in the 1990s for mechanisms and instruments to protect minorities in order to assure the much-

needed implementation of these rights and protections. He also invited participants to seize the opportunity provided by the 30th anniversary of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities in 2022 to relaunch attention and efforts towards the very core of the premise and promise of the Universal Declaration of Human Rights on “the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family as the foundation of freedom, justice and peace in the world.”

32. On 12 November 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was an online panellist with UN High Commissioner for Human Rights Michelle Bachelet and OSCE High Commissioner Kairat Abdrakhmanov. The event, organised in collaboration with the UN Office in Geneva, focussed on the effective participation of minorities in economic life as a strategy for conflict prevention. The Special Rapporteur called for much more needed focus on enhancing multilateral and other efforts in regards to the participation of minorities in the economic sphere because of the limited attention to minorities, and indigenous peoples, being increasingly left behind and discriminated in economic and other areas of participation, in part because of growing global inequalities as well as disturbing leaps of hate speech, xenophobia and majoritarian demagoguery and intolerance. He also decried the widespread omission of minorities in SDG indicators and measures, thus largely leaving out minorities since ‘those who are not counted, do not count’.

33. On 22 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a press conference at the end of his two-weeks mission to the United States of America, from 8-22 November. He urged the US government to overhaul legislation to prevent increasing exclusion, discrimination and hate speech and crimes against minorities, indicating that the legal landscape for the protection of human rights is far from comprehensive or coherent. He also indicated that recent years have seen these deficiencies in human rights and the phenomenal growth of hate speech in social media, growing inequalities between have and have nots, often minorities and indigenous peoples, creating toxic conditions and an unhealthy pandemic of the mind, a poisoning of individual minds and society in many parts of the country.

34. On 23 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was a keynote panellist for the launch of the comprehensive #TravellerHomesNow Monitoring Report, as well as the annual meeting of the Galway Traveller Movement. The launch, organised by the National Travelers Women’s Forum and the #TravellerHomesNow campaign team, addressed the continuing unacceptable conditions under which Travellers are still allowed to live, as well as mapping progress made in #TravellerHomesNow campaign from 2017- 2021 using a human rights framework.

35. On 26 November 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, said the opening words and participated in a meeting of a minority global consultation group on future direction and focus for the 2022 30th anniversary of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

36. On 1 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes addressed online a panel on the Minority issues and universality, organised by the Geneva Human Rights Platform and the Geneva Academy. He pointed out that the principle of ‘universality’ is at times used in states in the sense that majoritarian cultural and other preferences are deemed to be ‘the norm’, with those of minorities as ‘outside the norm’ and thus in opposition to the universal and equal application of human rights standards, whereas in reality international standards are ‘agnostic’ in terms of cultural and similar approaches. Majoritarian impositions are differences of treatment which can themselves be discriminatory if they have disproportionate or unjustified impact on the different cultural preferences of minorities, rather than minorities seeking ‘exceptional or special treatment’ from universal standards.

37. On 2 and 3 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes hosted the 14th UN Forum on Minority Issues, held in a hybrid format because of COVID health measures in Geneva. Some 650 participants registered for the two-day event – the largest number in the history of the UN Forum, to hear expert panellists from all regions

of the world examine more closely the prevention of conflicts through the protection of the human rights of minorities and make recommendations to this effect which will then be presented to the UN Human Rights Council during the Special Rapporteur's annual report in March 2022.

38. On 6 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, made the opening speech at the international webinar co-organised by HL-Senteret Minority Network at the Norwegian Centre for Holocaust and Minority Studies and the Norwegian Academy of International Law as part of the Inclusive Citizenship and Human Rights Programme. The online event was broadcast from Oslo and focused on inclusiveness and the need to focus on participation and representation of minorities. Dr de Varennes warned against the increasing global inequalities, of minorities being disproportionately left behind, and how numerous international players, including the United Nations, were insufficiently acknowledging these phenomena.

39. On 7 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, opened online the Interfaith Short Film Festival called: Living Together from Asia, the Middle East and Northern Africa. The event was organised by the Inclusive Citizenship Project at HL-senteret of the Norwegian Centre for Holocaust and Minority Studies and many partners in those regions.

40. On 8 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues Dr Fernand de Varennes, was a panellist on the theme "Fighting disinformation on the Internet beyond censoring: a study on public officials responsibility" organised by the Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE) at the University of Palermo in Argentina. This event was part of the 2021 Internet Governance Forum (IGF), a forum for multi-stakeholder policy dialogue as set out in paragraphs 72 to 78 of the Tunis Agenda of the World Summit on the Information Society'. Dr de Varennes called for a global legal instrument to tackle the global threat of hate speech, incitement to violence, discrimination and genocide, and the destructive consequences of social media largely being carried out with almost total impunity for most social media platform owners, particularly to protect the most vulnerable groups such indigenous peoples, minorities, women and children, whilst ensuring that the requirements of international human rights such as freedom of expression are detailed and well protected.

41. On 15 December 2021, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, participated online as a panellist in a high-level panel discussion on "Turning promises into action, hopes into reality: supporting religious or belief minorities such as Christians" organised by the Hungarian Permanent Mission at the United Nations in New York. He spoke more broadly of a number of global phenomena which has seen an increase in religious or belief – and other minorities – being overwhelmingly the targets of hate speech in social media, and of making overwhelmingly most of the growing number of stateless in the world, being disproportionately the targets of increasing levels of hate crimes. Despite the evidence of regression in the protection of the human rights of minorities, there remains still too much ignorance or even denial of these global processes which largely remain unaddressed and inefficiently tackled by the international community.

42. On 22 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, was the main briefer at a UN Security Council Arria-formula meeting in New York on the situation of national minorities and the glorification of Nazism in the Baltic and Black Sea regions. He focussed on the most vulnerable communities (such as the Roma) or the largest in the regions (Hungarian, Polish, and Russian), as well as the major areas of concern such as statelessness, education, hate speech and hate crimes, as well as the rise of extreme right-wing violence and prominence.

43. On 23 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, addressed as a keynote international expert a roundtable on the proposed draft legislation on the state language of the Kyrgyz Republic. Organised by the National Commission on State Language and Language Policy, the UN Office of the High Commissioner for Human Rights in Kyrgyzstan and the Office of the OSCE High Commissioner on National Minorities, the Special Rapporteur referred to the recommendations in relation to the language rights of minorities which were made in his

2019 mission report to the country, as well to the importance of complying with the international human rights obligations of Kyrgyzstan in areas such as education and equal access to public services and political participation of minorities. He in particular emphasized the need to adopt inclusive language approaches and to avoid approaches that could be considered discriminatory for significant minority communities such as Uzbek and Russian speakers, and cautioned against the denial of the human rights of minorities where the exclusive use of the state language could breach fundamental principles of international law such as freedom of expression and non-discrimination by excluding the use of minority languages.

44. On 23 December 2021 the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, gave a podcast interview on Language as a Human Right. The podcast is part of the broadcast series 'Much Language Such Talk' conducted at the University of Edinburgh in Scotland.

## Annex II

### **Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities: sample questionnaire and list of contributors**

#### **A. Sample questionnaire**

##### **Call for submissions by 6 December 2021**

In accordance with his mandate pursuant to Human Rights Council resolution 34/6, the Special Rapporteur on minority issues, Dr Fernand de Varennes, will present a thematic report at the 49th Session of the UN Human Rights Council, which will provide a detailed analysis and highlight the issue of “Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities”.

Building on the work carried out by other UN, international and regional organisations, the Special Rapporteur will address the relationship between the prevention of violent conflicts through the protection of the human rights of minorities, in order to achieve stable and just societies, which are central to the implementation of the principles of equal human rights and dignity for all contained in human rights treaties and the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. The report will also contribute to the 2030 Agenda for Sustainable Development, in particular with regard to ensuring that all human beings are able to fulfil their potential in dignity and equality and in a healthy environment, and the commitment to foster peaceful, just and inclusive societies which are free from fear and violence, leaving no-one behind.

##### **Context**

The interrelationship between conflicts, the rights of minorities, and the promotion of inclusiveness and stability constitutes one of the thematic priorities of the Special Rapporteur.

Conflict prevention and the protection of the human rights of minorities is a topical and urgent issue. As the groundbreaking 2018 UN and World Bank joint study on ‘Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict’ points out, the main drivers of instability globally are group-based grievances around exclusion and injustice. To be more precise, the root causes of most of today’s violent conflicts all usually intimately linked to breaches of the human rights of minority communities.

In previous reports, the mandate has addressed the human rights of minorities in situations of humanitarian crises brought about by natural or man-made hazards (see [A/71/254](#)) as well as the role of the protection of minority rights in promoting stability and conflict prevention (see [A/HRC/16/45](#)). Among other points, these reports stressed that among the essential elements of a strategy to prevent conflicts involving minorities are respect for minority rights, particularly with regard to equality in access to economic and social opportunities; effective participation of minorities in decision-making; dialogue between minorities and majorities within societies; and the constructive development of practices and institutional arrangements to accommodate diversity within society.

Despite increasing understanding of the interlinkages between conflict prevention and the protection of the human rights of minorities, new conflicts involving minorities continue to emerge in many different parts of the world. Recent reports suggest that they are increasing, and that there is too little attention from international, national and other actors to the minority contexts and grievances, and denial of their human rights, which are amongst the top early warning signs of impending violence. The Special Rapporteur is of the view that a fresh look at these issues is necessary to give a new impetus to a human rights system when it comes effective early warning mechanisms for most of the world’s intrastate conflicts, through the protection of minorities.

The present thematic report will address these issues and help to identify the means by which the Special Rapporteur can more effectively contribute to (i) developing the stakeholders' capacity to identify the root causes of conflicts; (ii) strengthening legal and institutional framework so it provides a more effective early warning tool to help prevent violent conflicts; (iii) enhancing or creating early effective conflict prevention mechanisms and (iv) developing of means to advance the protection of the human rights of minorities and prevention of conflicts involving them.

The report will also look into the role of minority youth and women as valuable innovators and agents of change, whose contributions should be seen as an essential part of recognising and protecting the human rights of minorities, preventing conflicts and building peaceful communities, as outlined in the recommendations of the Forum on Minority Issues at its tenth session "Minority youth: towards inclusive and diverse societies" (A/HRC/37/73).

The report will also highlight promising practices, including the effective involvement of minorities in conflict prevention and provide suggestions and recommendations addressed to all relevant stakeholders at the local, national, regional and international levels.

### **Call for submissions**

In accordance with the established practice of thematic mandate-holders, the Special Rapporteur welcomes inputs by States, UN agencies, regional and international organizations, national human rights institutions, civil society and minority organizations, scholars and research institutions, and others who may wish to submit for this purpose. Such submissions may include, for instance, recommendations, evidence and case studies. The following questions are intended to guide submissions:

1. Please provide examples of tools and early warning mechanisms, which monitor risk factors leading to conflicts involving minorities.
2. Please provide any relevant data and case studies revealing root causes of some contemporary conflicts involving minorities.
3. Please provide examples of capacity-building programs assisting the States and intergovernmental organizations to identify the root causes of conflicts involving minorities.
4. Please provide examples of existing policies, legal and institutional frameworks, as well any other positive initiatives targeted at ensuring peaceful coexistence in order to safeguard the recognition and protection of the human rights of minorities. Please specify how minority women and youth are involved in these examples.
5. How can the international and regional conflict prevention tools and mechanisms further strengthen the recognition and protection of the rights of minorities?
6. Please describe how persons belonging to minorities and their representative organizations, including minority women and youth, are involved in the design, implementation and evaluation of the conflict prevention programmes.
7. Please provide any other relevant information.

Submissions and inputs on the above-mentioned areas can be submitted in English, French or Spanish and addressed to the Special Rapporteur by email to [ohchr-minorityissues@un.org](mailto:ohchr-minorityissues@un.org) by 6 December 2021.

Submissions and inputs will be considered public records unless expressed otherwise.

## **B. List of contributors**

States: Albania, Armenia, Azerbaijan, Croatia, Guatemala, Hungary, Iraq, Ireland, Italy, Latvia, Lebanon, Liechtenstein, Mauritius, Mexico, Russian Federation, Slovakia.  
International Organizations: UNHCR, UNICEF.

National Human Rights Institutions: Ombudsman Office of Azerbaijan.

Civil society organizations: Association of Reintegration of Crimea, Civil Society-UN Prevention Platform, Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, International Committee on Nigeria (ICON), Network for Religious and Traditional Peacemakers and the Finn Church Aid.

---