Naciones Unidas A/HRC/52/27*

Asamblea General

Distr. general
26 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos
52º período de sesiones
27 de febrero a 31 de marzo de 2023
Tema 3 del programa
Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Fortalecimiento e integración de la protección de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas: evaluación de la aplicación de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas**

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 la labor realizada desde su informe anterior (A/HRC/49/46) y de las actividades realizadas en conmemoración del 30º aniversario de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas. También se presenta una exposición temática sobre los avances en el reconocimiento y la protección de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas, en la que el Relator Especial examina y evalúa críticamente la aplicación de la Declaración desde su adopción. Haciéndose eco de las observaciones del Secretario General, António Guterres, de que "treinta años después, el mundo se está quedando corto. Muy corto. No nos enfrentamos a algunas deficiencias, sino a la inacción y la negligencia absolutas en la protección de los derechos de las minorías", el Relator Especial señala el escaso o nulo desarrollo a nivel institucional en las Naciones Unidas para promover la protección de las minorías en comparación con otros grupos marginados. El Relator Especial describe la opinión generalizada, expresada por la mayoría de los activistas y representantes de los derechos de las minorías, sobre la urgente necesidad de incorporar la protección de los derechos de las minorías en la labor de las Naciones Unidas y seguir desarrollando mecanismos para velar mejor por la protección de los derechos de las minorías, como se ha venido haciendo cada vez con mayor intensidad con otros grupos marginados. Entre las recomendaciones que recibieron un amplio apoyo durante los foros regionales organizados por el Relator Especial y en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, figuran propuestas para que los Estados comiencen a trabajar en un instrumento jurídicamente vinculante, la consolidación de los foros regionales sobre minorías en las Naciones Unidas y la creación en las Naciones Unidas de un foro permanente y un fondo voluntario para las minorías, entre otras cosas.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 6 de marzo de 2023.
** Se acordó publicar este informe tras la fecha prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.

Se ruega reciclar

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 resoluciones sucesivas.

2. El actual Relator Especial, Fernand de Varennes, fue nombrado por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017 y asumió sus funciones el 1 de agosto de ese año. En 2020, el Consejo, en virtud de su resolución 43/8, prorrogó su mandato por un período de tres años.

3. El Relator Especial se siente honrado de que se le haya encomendado el mandato y agradece al Consejo de Derechos Humanos la confianza que ha depositado en él. También desea expresar su agradecimiento a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) por el apoyo recibido en el desempeño de sus funciones.

II. Actividades del Relator Especial

4. El Relator Especial desea señalar a la atención del Consejo de Derechos Humanos la página web del mandato, en la que se ofrece información general sobre sus actividades, incluidas las comunicaciones, los comunicados de prensa, las comparecencias públicas, las visitas a los países y los informes temáticos[1]. En el informe que presentó a la Asamblea General en su septuagésimo séptimo período de sesiones se ofrecía un panorama general de sus actividades entre el 1 de enero y el 1 de julio de 2022[2].

5. El Relator Especial ha seguido centrándose en aumentar la visibilidad y la concienciación sobre las cuestiones de las minorías, en particular en relación con sus prioridades temáticas (apatridia; educación, idioma y derechos humanos de las minorías; incitación al odio contra las minorías en los medios sociales; y prevención de conflictos étnicos), entre las entidades de las Naciones Unidas y los Estados Miembros y, con carácter más general, entre el público y otras organizaciones regionales e internacionales. También se ha centrado en la elaboración de nuevos enfoques para mejorar la accesibilidad de sus actividades, como el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, y en las deficiencias de que adolecen los esfuerzos por proteger mejor los derechos de las minorías en las entidades, estructuras e iniciativas de las Naciones Unidas.

6. Ese trabajo ha incluido tres iniciativas principales:

a) Consolidar, en cooperación con el Instituto Tom Lantos y numerosas organizaciones regionales dedicadas a las minorías y los derechos humanos, la organización anual de foros regionales sobre los mismos temas que se tratan en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías. Eso ha conducido a la organización, desde 2019, de 13 foros regionales sobre cuestiones de las minorías, celebrados en África, Oriente Medio, América, Asia y el Pacífico, Europa y Asia Central, a los que han asistido más de 1.600 participantes;

b) Aclarar, a los efectos del mandato, una definición de trabajo del concepto de minoría, así como el significado y el alcance de las cuatro categorías de minorías reconocidas en los instrumentos de las Naciones Unidas (minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas);

c) Celebrar, durante el septuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General en Nueva York, un acto de alto nivel para conmemorar el 30º aniversario de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüística y realizar una serie de actividades asociadas.

[1] Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.
[2] A/77/246.

A. Visitas a los países

7. El Relator Especial espera con interés proseguir el diálogo con el Camerún, la Federación de Rusia, la India, Jordania, Kenya, Nepal, la República Árabe Siria, Sudáfrica, Sudán del Sur, Timor-Leste y Vanuatu, países a los que ha solicitado realizar visitas.

8. En sus visitas, el Relator Especial se centra en la importancia de abordar cuestiones como la discriminación, la exclusión y otras violaciones de los derechos humanos que afectan a minorías especialmente marginadas, como los dalits, los hazaras, los rohinyás y los romaníes, y a la doble o incluso triple marginación que sufren las mujeres pertenecientes a minorías, así como cuestiones relativas a las personas sordas o con dificultades auditivas que, como usuarias de la lengua de señas, son miembros de una minoría lingüística.

9. El Relator Especial realizó una visita oficial al Paraguay del 14 al 25 de noviembre de 2022 por invitación del Gobierno. El informe de la visita se presentará al Consejo de Derechos Humanos en 2024. El Relator Especial realizará una visita oficial a Costa Rica en mayo de 2023.

B. Comunicaciones

10. 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, el Relator Especial envió comunicaciones y llamamientos urgentes a los Estados Miembros interesados. Esas comunicaciones y las respuestas correspondientes están a disposición del público.

11. En 2022, el Relator Especial envió un total de 70 comunicaciones. De ellas, 64 eran cartas de transmisión de denuncias y 6 eran cartas en las que se comentaban leyes, políticas y prácticas concretas sobre las que se expresaba preocupación. Todas se enviaron conjuntamente con otros titulares de mandatos de procedimientos especiales, y en 11 de ellas la iniciativa correspondió al Relator Especial.

12. En cuanto a la distribución geográfica de las comunicaciones, se enviaron a Estados de África (3), Asia y el Pacífico (36), Europa del Este (4), Europa Occidental (17), América Latina y el Caribe (2) y otros Estados (8).

C. Conferencias y actividades de concienciación

13. La concienciación y el aumento de la visibilidad de los derechos humanos de las minorías se han destacado en repetidas ocasiones como una dimensión importante de la labor del Relator Especial desde su nombramiento por el Consejo de Derechos Humanos en junio de 2017. En consecuencia, el Relator Especial ha hecho contribuciones y ha participado con frecuencia en conferencias, seminarios y reuniones a nivel nacional, regional e internacional en todo el mundo y con diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. También ha concedido frecuentes entrevistas a los medios de comunicación sobre cuestiones relacionadas con los derechos humanos de las minorías.

14. En 2022, el Relator Especial participó como orador principal o invitado y panelista en casi 80 eventos, incluidos seminarios web o conferencias presenciales, como la inauguración en la Asamblea General en Nueva York, el 21 de septiembre de 2022, del evento de alto nivel sobre el 30º aniversario de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas; la tercera mesa redonda con empresas de tecnología y medios sociales sobre cómo abordar y contrarrestar el discurso de odio; la 22ª Conferencia de la Alianza contra la Trata de Personas (establecida por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)), celebrada en Viena; el 30º aniversario de la resolución de la disputa entre Austria e Italia sobre el Tirol del Sur, en Bolzano (Italia); la Cumbre sobre Tiempos de Crisis de la red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías, en Costa Rica; la reunión anual de la Unión Federalista de Nacionalidades Europeas; el acto de alto nivel de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) celebrado con

motivo de la presentación del Decenio Internacional de las Lenguas Indígenas; el taller de análisis organizado por Conciliation Resources y la Sasakawa Peace Foundation sobre la mediación en conflictos relacionados con la libre determinación; el décimo aniversario de las Directrices de Liubliana sobre Integración de Sociedades Plurales, organizado por el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales; un acto a nivel de toda la OSCE sobre la lucha contra el discurso de odio, celebrado en Viena; la conferencia regional sobre el papel de los líderes y actores religiosos en la lucha contra la incitación al odio, organizada por la Oficina Regional del ACNUDH para Oriente Medio y el Norte de África, celebrada en Beirut; la reunión sobre la persecución en la India, organizada por el Grupo Parlamentario Multipartidista para la Prevención del Genocidio y los Crímenes contra la Humanidad del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; el acto de Atlantic Council-Human Rights Watch celebrado en Nueva York sobre la situación en la Región Autónoma de Xinjiang Uigur; el Foro sobre la Participación de las ONG en los Períodos Ordinarios de Sesiones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, celebrado en Gambia; la conferencia sobre cómo poner fin a la disminución de la diversidad lingüística en Europa y la promoción de los derechos de las minorías nacionales y lingüísticas, organizada por el intergrupo del Parlamento Europeo sobre minorías tradicionales, comunidades nacionales y lenguas; y la mesa redonda internacional sobre los romaníes y la memorialización: avances en el reconocimiento y la reparación de los oscuros capítulos del pasado y su impacto en el presente.

15. El Relator Especial también contribuyó a otras iniciativas; por ejemplo, por invitación del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, contribuyó a la revisión del Marco de Análisis para Crímenes Atroces y colaboró con el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales en la redacción de nuevas directrices sobre la participación de las minorías nacionales en las esferas social y económica.

III. Trigésimo aniversario de la adopción de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

16. El 21 de septiembre de 2022, el Presidente de la Asamblea General, Csaba Körösi, inauguró una reunión de alto nivel para conmemorar el 30º aniversario de la adopción de la Declaración.

17. Era la primera vez que se celebraba un acontecimiento similar desde la aprobación de la Declaración 30 años antes; sin embargo, el tono no fue muy festivo, ya que el Secretario General, António Guterres, señaló que “treinta años después, el mundo se está quedando corto. Muy corto. No nos enfrentamos a algunas deficiencias, sino a la inacción y la negligencia absolutas en la protección de los derechos de las minorías”, e Ilze Brands-Kehris, Subsecretaria General de Derechos Humanos, afirmó que, después de 30 años, el compromiso enunciado en la Declaración seguía sin cumplirse y era “urgente que los Estados Miembros y las organizaciones multilaterales actúen para dar mayor prioridad a los derechos de las minorías en la agenda mundial” y que el propio sistema de las Naciones Unidas debía dar un paso adelante y prometer que toda la Organización actuaría de manera conjunta.

18. Por su parte, el Relator Especial observó que el desarrollo institucional en las Naciones Unidas encaminado a promover la protección de las minorías en comparación con otros grupos marginados había sido escaso o nulo, y la mayoría de los activistas y representantes de los derechos de las minorías expresaron una opinión generalizada acerca de la urgente necesidad de incorporar la protección de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas y seguir desarrollando iniciativas y mecanismos para velar mejor por la protección de los derechos de las minorías, como se había venido haciendo cada vez con mayor intensidad con otros grupos marginados.

IV. Información actualizada acerca del Foro sobre Cuestiones de las Minorías y los foros regionales sobre cuestiones de las minorías

19. En su informe al Consejo de Derechos Humanos correspondiente a 2018, el Relator Especial ya señaló la necesidad de adoptar un enfoque regional para complementar el Foro sobre Cuestiones de las Minorías con el fin de hacer que fuese más accesible a las minorías en diferentes partes del mundo y más receptivo a las preocupaciones y los contextos regionales[3] y ampliar la participación de las minorías, los expertos, los Estados y las organizaciones internacionales en el principal mecanismo de examen de la Declaración, a saber, el Foro. La participación en el Foro está orientada a la redacción de recomendaciones de ámbito regional sobre determinados derechos de las minorías que se debaten anualmente. Esas recomendaciones de ámbito regional también sirven como base para el trabajo del Relator Especial y del Foro en Ginebra.

20. Los primeros pasos hacia la aplicación de ese enfoque se dieron en 2019, cuando se organizaron tres foros regionales. Las incertidumbres que surgieron en 2020 a raíz de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) hicieron que solo se celebraran dos de los cuatro foros regionales previstos sobre la prioridad temática de hacer frente a la incitación al odio contra personas pertenecientes a minorías a través de las redes sociales. En 2021 y 2022 se celebraron cuatro foros regionales en las Américas, África y Oriente Medio, Asia y el Pacífico, y Europa y Asia Central. En total, desde 2019 se han celebrado 13 foros regionales que han contado con 1.617 participantes y han dado lugar a 676 recomendaciones; en ellos se han abordado cuestiones como los derechos lingüísticos de las minorías (2019), el discurso de odio (2020), la prevención de conflictos (2021) y el 30º aniversario de la adopción de la Declaración (2022).

21. La organización de los foros regionales fue posible gracias a la coordinación del Instituto Tom Lantos y a las contribuciones y la asistencia de numerosas organizaciones no gubernamentales, representantes estatales y organizaciones regionales e internacionales, como el Consejo de Europa, la Unión Europea, la OSCE, la UNESCO y otras.

22. El propio Foro fue creado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos en virtud de su resolución 6/15, y en 2012 el Consejo reafirmó su importante función en su resolución 19/23. El Foro tiene el mandato de proporcionar una plataforma para promover el diálogo y la cooperación acerca de cuestiones relativas a las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y de aportar contribuciones temáticas y conocimientos especializados a la labor del Relator Especial. Este último se encarga de orientar los trabajos del Foro, preparar sus períodos de sesiones anuales e informar al Consejo sobre sus recomendaciones temáticas. El Foro se reúne anualmente en Ginebra durante dos días laborables que se destinan a debates temáticos. En los últimos años anteriores a la pandemia, solían asistir al Foro más de 600 participantes, mientras que ese número se redujo a unos 400 en 2020 y 2021, años en que se celebró con un formato híbrido debido a la pandemia.

23. En 2022, el Foro celebró su 15º período de sesiones los días 1 y 2 de diciembre, de nuevo en formato presencial, y los participantes que no pudieron estar presentes en Ginebra tuvieron la opción de hacer una intervención por conexión de vídeo. El número de participantes inscritos en 2022 casi alcanzó los niveles anteriores a la COVID-19, con 580 participantes de 79 países, lo que da prueba del gran interés que suscita el Foro y de la importancia que reviste abordar las cuestiones de las minorías. El tema de 2022 fue, al igual que en los foros regionales, el 30º aniversario de la adopción de la Declaración: revisar, repensar, reformar.

24. El informe completo sobre las actuaciones del Foro y sus recomendaciones se presentará al Consejo de Derechos Humanos en un documento separado.

[3] A/HRC/37/66, párr. 64.

V. Informe temático: avances en el reconocimiento y la protección de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas

A. Introducción

25. En 1992, se adoptó la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas en respuesta a la reconfiguración del orden internacional tras el final de la Guerra Fría, la desintegración de la Unión Soviética y el recrudecimiento de los conflictos violentos en distintas partes del mundo, en los que las cuestiones de las minorías solían ocupar un lugar destacado. Tal fue el período que condujo a la adopción de instrumentos y tratados de ámbito mundial y regional como el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, la creación en 1992 del mandato del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales como herramienta de prevención de conflictos, y la adopción en 1993 de los criterios de Copenhague para los países que deseen adherirse a la Unión Europea, que incluían "la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías". El destino de las minorías estaba en juego hace 30 años, recordando llamamientos anteriores realizados por las Naciones Unidas en 1948. Es importante recordar que las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial contra los judíos, los romaníes y otras minorías, que llevaron a la adopción del primer tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas, sobre el genocidio, y la instrumentalización de los agravios sufridos por algunas minorías como pretexto para la agresión en los inicios del conflicto mundial, estaban aún frescas en la memoria cuando la Asamblea General adoptó por primera vez una resolución sobre ese tema que suscitaba preocupación a nivel mundial[4].

26. Hace 30 años se pusieron grandes esperanzas en la promoción continua de los derechos de las minorías, de sus derechos humanos, que supondría un gran cambio en la vida de muchas comunidades y de millones de personas en todo el mundo. La protección de los derechos de las minorías se consideraba esencial para la prevención de conflictos, el logro del desarrollo sostenible y el disfrute de los derechos humanos, como la Presidencia de la Asamblea General reconoció en la alocución que pronunció en el acto de alto nivel convocado para conmemorar la adopción de la Declaración[5]. El Secretario General también hizo hincapié en que los derechos de las minorías formaban parte de los derechos humanos, que la protección de las minorías formaba parte integrante de la misión de las Naciones Unidas y que la promoción de esos derechos era fundamental para promover la estabilidad política y social y prevenir los conflictos.

27. El veredicto que el Secretario General pronunció el 21 de septiembre de 2022 no fue optimista al concluir que "treinta años después, el mundo se está quedando corto. Muy corto. No nos enfrentamos a algunas deficiencias, sino a la inacción y la negligencia absolutas en la protección de los derechos de las minorías". El Relator Especial también dibujó un panorama bastante sombrío de conflictos inflamados relacionados con minorías; niveles desproporcionados y crecientes en la incitación al odio, discursos de odio racistas y llenos de prejuicios en los medios sociales y delitos y ataques de odio alimentados por una creciente intolerancia contra las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; restricción cada vez mayor de los derechos humanos de las minorías, incluido el uso de las lenguas minoritarias en la educación y de los derechos de las minorías religiosas; e incluso el crecimiento del número de apátridas en todo el mundo, debido principalmente a que algunos Estados niegan la ciudadanía a determinados grupos minoritarios.

[4] En 1948, la Asamblea General declaró en una resolución que las Naciones Unidas no podían "permanecer indiferentes a la suerte de las minorías" y que sería necesario "adoptar medidas eficaces para la protección de las minorías étnicas, nacionales, religiosas y lingüísticas". Véase la resolución 217 (III) C de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948.

[5] Véase https://media.un.org/en/asset/k1s/k1sd1c79hy.

28. Así pues, unos 30 años después, la cuestión sigue siendo cómo y en qué medida, o incluso si, se ha avanzado en el reconocimiento y la protección de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas.

B. El reconocimiento y la protección de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas: una trayectoria con poco brillo

29. En su resolución de 1948, la Asamblea General había indicado claramente que las Naciones Unidas no podían permanecer indiferentes ante la suerte de las minorías y que sería necesario adoptar medidas eficaces para la protección de las minorías raciales, nacionales, religiosas o lingüísticas.

30. A un observador externo se le podría perdonar que concluyera que las Naciones Unidas han permanecido en gran medida indiferentes: nunca se adoptó ningún tratado sobre los derechos de las minorías tras la creación de las Naciones Unidas, siendo así que, a partir de la década de 1950, la comunidad internacional se embarcó en un amplio período de establecimiento de normas sobre derechos humanos en la legislación internacional, como muestra cronológicamente la adopción de los siguientes tratados: Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1951); Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951); Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952); Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954); Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956); Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso, 1957 (núm. 105); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (1973); Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984); Convención sobre los Derechos del Niño (1989); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990); y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

31. La lista de instrumentos jurídicos vinculantes de ámbito internacional abarca un número significativo de grupos marginados, en particular, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes, los niños, las mujeres y los apátridas. Bien es cierto que faltan otros, como los pueblos indígenas y los afrodescendientes, pero cabe destacar que las minorías fueron identificadas como un grupo particular cuya protección debía ser objeto de "medidas eficaces" de una manera explícita y temprana, en 1948, en una resolución aprobada por la Asamblea General poco después de la creación de las Naciones Unidas, mientras que los pueblos indígenas y los afrodescendientes solo pasaron a ser considerados directamente en un momento muy posterior en la historia de la Organización.

32. Se pretendía, quizá, que la Declaración fuera un nuevo comienzo, en parte un reconocimiento de la urgencia de que las Naciones Unidas se ocuparan de lo que ya se había considerado en 1948, como "la suerte de las minorías" y adoptaran medidas eficaces para su protección, contribuyendo a sofocar el recrudecimiento de los conflictos violentos y la inestabilidad y la instrumentalización de los agravios sufridos por las minorías en buen número de esos conflictos[6]. Al fin y al cabo, la propia Declaración era más una "historia inacabada" y un nuevo comienzo que un conjunto exhaustivo de medidas de protección, como se había previsto inicialmente en 1948.

[6] No se reconoce suficientemente hasta qué punto la Declaración y muchas de las medidas iniciales encaminadas a abordar la protección de las minorías estaban estrechamente relacionadas con la prevención de conflictos. En 1990, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías invitó a su experto miembro noruego, Asbjørn Eide, a que realizara un estudio sobre las posibles formas de facilitar la solución pacífica y constructiva de los problemas que afectaban a las minorías (E/CN.4/Sub.2/1993/34) que, a su vez, condujo al establecimiento del Grupo de Trabajo sobre las Minorías y, finalmente, a la creación del Foro sobre Cuestiones de las Minorías.

33. Brevemente, y a riesgo de simplificar en exceso, en los 30 años transcurridos desde la adopción de la Declaración las Naciones Unidas solo han adoptado seis medidas institucionales efectivas: la creación del Grupo de Trabajo sobre las Minorías en 1993, sustituido en 2007 por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías; la institución del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías (establecido por primera vez en 2005 como Experto Independiente); la creación de la red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías en 2012; la creación en 2013 del programa de formación para defensores de los derechos humanos y de los derechos de las minorías del Programa de Becas para Minorías[7]; y, por último, la publicación en 2013 de la Nota Orientativa del Secretario General sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías (que fue en gran medida ignorada y olvidada, al menos la parte de su mandato relativa a la protección de las minorías)[8]. Mención especial merece, no obstante, el Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, iniciado en 2012 por el ACNUDH, en el que se establecen las responsabilidades fundamentales de los líderes religiosos en la lucha contra la incitación al odio, y la posterior Declaración de Beirut sobre la Fe para los Derechos, de 2017, en la que se amplían esas responsabilidades a todo el espectro de los derechos humanos y que dio lugar en 2019 al conjunto de herramientas #Faith4Rights, que contiene 18 compromisos para llegar a las "personas pertenecientes a religiones y creencias en todas las regiones del mundo, con miras a fortalecer sociedades cohesionadas, pacíficas y respetuosas, sobre la base de una plataforma común orientada a la acción"[9]. En los módulos de formación del conjunto de herramientas se hacen frecuentes referencias al fomento de la tolerancia y la inclusión de las minorías religiosas y a la protección de sus derechos y se incluyen estrategias destinadas a hacerlo realidad[10].

34. El Relator Especial ha observado que los primeros 20 años posteriores a la aprobación de la Declaración representaron una especie de punto álgido en el reconocimiento y la integración de los derechos de las minorías en las Naciones Unidas[11], incluida, de forma especial, la Nota Orientativa del Secretario General de 2013, en la que se pedía que los derechos de las minorías se incorporasen en todos los pilares y actividades de las Naciones Unidas y que la lucha contra la discriminación y en favor de los derechos de las minorías se integrase en la labor del sistema de las Naciones Unidas a nivel mundial, regional y nacional, entre otras cosas mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación. Aunque esas, y otras, iniciativas tuvieron importancia y fueron dignas de mención en su momento, palidecen en comparación con los avances en favor de otros grupos marginados.

35. La trayectoria más reciente de las minorías no ha sido de progreso, sino todo lo contrario. Como señala el Relator Especial en su informe temático sobre la protección de los derechos de las minorías en las instituciones, estructuras e iniciativas de las Naciones Unidas, desde el punto de vista institucional, la Organización quiso satisfacer la necesidad de centrarse en grupos específicos y en sus derechos humanos designando días, semanas, años y decenios concretos para señalar acontecimientos o temas con el fin de promover los objetivos de la Organización, incluidos los derechos humanos. Los decenios o años que han buscado la promoción de los derechos humanos de grupos especialmente vulnerables o

[7] El Programa de Becas para Minorías, creado en 2005, se describe a menudo como una de las estrellas más brillantes entre los compromisos del ACNUDH para velar por la protección de las minorías. Es uno de un conjunto de tres programas similares, los otros dos son: el Programa de Becas para Afrodescendientes, que comenzó en 2011; y el Programa de Becas para Indígenas, que comenzó en 1997. El Programa de Becas para Indígenas no estuvo operativo en 2022 debido a la pandemia. Por su parte, de forma bastante sorprendente e inquietante, el Programa de Becas para Minorías no se ofrece desde 2019.

[8] Una publicación notable, y en cierto modo casi única, que merece una mención honorífica es: *Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit* (Nueva York, 2010) elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en colaboración con el Experto independiente sobre cuestiones de las minorías y el ACNUDH.

[9] Véase www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit.

[10] Módulo 6, sobre derechos de las minorías. Véase www.ohchr.org/en/faith-for-rights/faith4rights-toolkit/module-6-minority-rights.

[11] A/77/246, párr. 51.

marginados se han convertido en algo habitual para todos esos grupos, salvo uno: el de las minorías[12].

36. Irónicamente, aunque la adopción de la Declaración estuvo directa e íntimamente relacionada con el reconocimiento del papel esencial que la protección de las minorías podía representar en muchos de los conflictos del mundo a fines de los años ochenta y noventa, ni el interés ni los conocimientos especializados de las Naciones Unidas sobre esa cuestión fundamental han seguido el mismo camino; sirva mencionar, entre otras cosas, que el Equipo de Reserva de Asesores Superiores sobre Mediación no incluye a ningún funcionario profesional con amplios conocimientos sobre los derechos de las minorías. Aunque no cabe duda de que el Equipo ha abordado cuestiones relacionadas con los derechos de las minorías en su trabajo, sigue sin haber un punto focal designado formalmente para esa cuestión. Además, ni en su ficha informativa para 2022 ni en su convocatoria abierta de candidaturas para 2023 se mencionan los derechos humanos de las minorías, a pesar de que la mayoría de los conflictos en todo el mundo giran en torno a agravios sufridos por las minorías o a la instrumentalización de sus reivindicaciones. Ni siquiera en el documento principal del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, en el que se ofrece una visión general del enfoque de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos y diplomacia preventiva, se hace referencia alguna a las minorías[13].

37. Una de las pocas iniciativas dignas de mención tras la adopción de la Declaración, llena de promesas, fue la Nota Orientativa del Secretario General de 2013, redactada en el marco de la red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías durante 2012, año en que se conmemoraba el 20º aniversario de la Declaración, y en la que se establecían los principios rectores y el marco para la actuación de las Naciones Unidas con vistas a la adopción de un enfoque global y coherente de la Organización desde la Sede hasta las presencias regionales y en los países. Se trata de cuestiones de gran alcance que vale la pena destacar:

a) Integrar la lucha contra la discriminación y en favor de los derechos de las minorías en la labor del sistema de las Naciones Unidas a escala mundial, regional y nacional, entre otras cosas mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación;

b) Aplicar un enfoque basado en los derechos humanos en todas las actividades de las Naciones Unidas;

c) Aplicar una perspectiva de género en todos los análisis y actuaciones de las Naciones Unidas y abordar las formas múltiples e interseccionales de discriminación;

d) Promover la diversidad entre el personal de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante la implementación de planes de acción sobre diversidad;

e) Llevar a cabo iniciativas de formación en derechos humanos para el personal de las Naciones Unidas y otras personas a fin de aumentar los conocimientos sobre la discriminación racial y la protección de las minorías y velar por que en el material de formación pertinente de las Naciones Unidas se aborden esas cuestiones;

f) Centrarse en las minorías más marginadas desde los puntos de vista económico, político o social y cuyos derechos corren especial peligro;

g) Fomentar una amplia implicación local mediante un diálogo proactivo, constructivo y temprano que incluya a las minorías en ámbitos que van desde los esfuerzos en pro del desarrollo y la ayuda humanitaria hasta el mantenimiento y la consolidación de la paz;

h) Llevar a cabo actuaciones y aplicar políticas basadas en los hechos en ámbitos que van desde la prevención de conflictos hasta el desarrollo, entre otras cosas mediante la elaboración de un inventario de las diferentes dimensiones de la exclusión y el apoyo a la recopilación de datos relacionados con las minorías, por ejemplo, en los censos de población;

[12] *Ibid.*, párr. 43.
[13] *Ibid.*, párr. 63.

i) Llevar a cabo campañas de divulgación y actividades de formación para promover los derechos de las personas pertenecientes a minorías y fortalecer la defensa contra la discriminación racial;

j) Colaborar y cooperar con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y de ámbito regional que se ocupan de la discriminación racial y los derechos de las minorías, en particular ayudando en el seguimiento de las recomendaciones y facilitando la participación de las minorías en esos procesos;

k) Combatir el racismo institucional y la discriminación sistémica apoyando reformas que fomenten la participación de las minorías y la plena igualdad en la aplicación de la ley, el empleo y otras esferas clave;

l) Fomentar una gestión constructiva de la diversidad para hacer frente a las tensiones basadas en la identidad, incluidas medidas preventivas adaptadas a cada cultura y centradas en los factores de riesgo más importantes;

m) Apoyar los esfuerzos para proteger las lenguas y otros elementos identitarios de las minorías con el fin de facilitar el diálogo intercultural, interétnico e interreligioso;

n) Apoyar la inclusión de garantías sólidas contra la discriminación y en favor de los derechos de las minorías en las constituciones y otras leyes, así como mecanismos eficaces para su aplicación;

o) Promover el diálogo inclusivo y la participación de las minorías en los procesos políticos y de toma de decisiones, en particular en las negociaciones de paz, los procesos de justicia de transición, la toma de decisiones en materia de medio ambiente, los procesos electorales y la elaboración de constituciones, y prestar apoyo a las actividades de fomento de la capacidad;

p) Apoyar los esfuerzos orientados a prevenir la delincuencia, incluidas medidas como la integración socioeconómica de las minorías y la protección especial de los más vulnerables a la delincuencia;

q) Apoyar las medidas destinadas a velar por la igualdad de acceso a los medios de comunicación, incluidos programas específicos para los medios de comunicación que prestan servicios a las minorías, y las medidas destinadas a combatir el discurso de odio;

r) Fortalecer los programas educativos basados en los derechos que incluyan la enseñanza bilingüe o en lengua materna, apoyen el pluralismo y la diversidad y amplíen el conocimiento de la historia, las tradiciones, la lengua y la cultura de las minorías;

s) Apoyar los esfuerzos tendientes a velar por que las instituciones nacionales de derechos humanos y los órganos especializados dispongan de las competencias, la capacidad y los recursos necesarios para combatir la discriminación racial y abordar los derechos de las minorías de manera eficaz.

38. En las instituciones y actividades de las Naciones Unidas se han adoptado enfoques basados en los derechos humanos, la perspectiva de género y las iniciativas de lucha contra la discriminación racial. Las iniciativas de lucha contra la discriminación racial, por ejemplo, han sido durante decenios una de las principales esferas de interés institucional y han adoptado la forma de numerosas medidas e iniciativas, como el primer Decenio de la Lucha contra el Racismo y la Discriminación Racial (1973-1982), que se convirtió en el marco de las iniciativas de las Naciones Unidas y condujo a la celebración, en 1978, de la primera Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, de la que surgió un programa de acción complementario, para promover la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el racismo y la discriminación racial. En 1983 se celebró una segunda conferencia. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en 2001 (Conferencia de Durban), ha sido, sin duda, un elemento fundamental de la labor y la participación de las Naciones Unidas en la lucha contra la discriminación racial, y dio lugar a la Declaración y el Programa de Acción de Durban, que se consideran un consenso histórico y casi universal sobre un plan para aplicar los compromisos en materia de derechos humanos con miras a la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Otros avances en

la misma línea han sido el Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024) y la agenda para un cambio transformador en favor de la justicia y la igualdad raciales, sin olvidar los mecanismos, foros permanentes y fondos voluntarios de las Naciones Unidas para combatir el racismo y la discriminación racial, los foros permanentes para los afrodescendientes, el tratado específico sobre la eliminación de la discriminación racial, etc. La Declaración y el Plan de Acción de Durban, en particular, han servido desde 1997 como hoja de ruta para la actuación de las Naciones Unidas, han contribuido a ampliar el alcance de la agenda de la Organización con sus recomendaciones sobre cómo combatir la discriminación racial y han facilitado la coordinación con las comunidades afectadas, así como a la recopilación de datos sobre esas comunidades.

39. Sin embargo, no se materializaron avances ni iniciativas comparables en el caso de las minorías, contrariamente a lo que cabía esperar de los principios rectores y el marco de actuación de las Naciones Unidas contenidos en la Nota Orientativa del Secretario General. De hecho, una cuestión que las organizaciones de la sociedad civil que representan a las minorías plantean a menudo en los foros regionales y en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías es que quizá se haya producido un retroceso en cuanto al reconocimiento de las cuestiones relativas a los derechos de las minorías, incluso en las propias Naciones Unidas.

40. En los últimos años, el Relator Especial ha observado que el término “minoría” ha sido eliminado de versiones anteriores de importantes iniciativas de las Naciones Unidas. En el párrafo 23 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se enumeran específicamente las personas vulnerables a las que la Agenda debe empoderar, pues bien, el término “minorías” se eliminó intencionadamente, sin ninguna explicación, de las versiones anteriores de la enumeración de “los que quedan atrás”, mientras que todos los demás grupos se mantuvieron[14]. En la recientemente adoptada hoja de ruta para el próximo decenio de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos se menciona, en numerosas ocasiones, a quienes pueden correr un mayor riesgo de vulnerabilidad, como las mujeres; las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales; los niños; las personas con discapacidad; los pueblos indígenas; los afrodescendientes; los migrantes; y los trabajadores refugiados. No se hace mención alguna a las minorías. Tampoco en ese caso se trata de una omisión involuntaria: en los borradores iniciales se mencionaba a las minorías, pero esas menciones se eliminaron en borradores posteriores al tiempo que se incluían nuevos grupos marginados[15]. Desgraciadamente, esos no son los únicos casos en los que el término “minorías” ha sido eliminado de documentos o iniciativas de las Naciones Unidas sobre grupos marginados.

41. Las barreras a las que se enfrentan las minorías parecen extenderse en ocasiones a la voz y la presencia de las organizaciones de la sociedad civil y al apoyo institucional que reciben de las Naciones Unidas para facilitar el importante papel que estas desempeñan actualmente en la Organización. Los llamamientos, el primero de los cuales data de 2003, para establecer en las Naciones Unidas un fondo voluntario sobre actividades relacionadas con las minorías nunca han sido atendidos[16], como tampoco lo han sido los relativos a la proclamación de un año o decenio internacional dedicado a las minorías del mundo[17]. Tal vez eso no sería tan problemático si fuera más habitual que otros grupos marginados tropezaran con los mismos obstáculos en las Naciones Unidas, pero de nuevo parece haber ocurrido lo contrario; las minorías parecen haber sido ignoradas como grupo marginado, mientras que se han establecido fondos voluntarios para otros grupos y temas (los pueblos indígenas, los afrodescendientes, los niños, la esclavitud, el Fondo para la Igualdad de Género, el fondo fiduciario de las Naciones Unidas en apoyo de las medidas para eliminar la violencia contra la mujer, etc.), incluso cuando las primeras propuestas para el establecimiento de esos fondos llegaron más tarde que las de las minorías.

[14] A/76/162, párr. 33.
[15] A/77/246, párr. 68.
[16] Con todo, existen el Fondo Especial para la Participación de la Sociedad Civil en el Foro Social, el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y el Foro sobre las Empresas y los Derechos Humanos.
[17] E/CN.4/2004/2, pág. 16.

42. En resumen, las minorías son el último gran grupo de las Naciones Unidas que carece de una iniciativa o un mecanismo específicos, como un foro permanente o un fondo voluntario, para fortalecer el debate y la protección de sus derechos humanos.

43. Algunos observadores han expresado la opinión de que, desde el punto de vista institucional, es posible que el hecho de que las Naciones Unidas no hayan avanzado se deba a la reticencia, o incluso la hostilidad manifiesta, de algunos Estados Miembros claves y poderosos hacia el tratamiento de los problemas de las minorías, incluido el reconocimiento de sus derechos humanos[18]. Quizá no sea casualidad que, hasta fines de 2022, la organización de la sociedad civil a la que durante más tiempo se negó el reconocimiento como entidad con carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social —14 años— fuera la International Dalit Solidarity Network, una organización no gubernamental representante de una minoría.

44. Las aportaciones recibidas por el Relator Especial en respuesta a la solicitud de contribuciones para el presente informe temático y los debates y opiniones expresados en los foros regionales sobre cuestiones de las minorías en 2022 parecen confirmar la preocupación de muchas minorías de que, a falta de medidas eficaces para su protección, algunos Estados puedan oponerse a que se siga avanzando en las cuestiones de las minorías en las Naciones Unidas. La que fuera Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, dejó su puesto sin solicitar la prórroga de su mandato por un segundo período cuando este finalizó a fines de agosto de 2022; algunos opinaron que eso se debió a la forma en que se estaban tratando las cuestiones de las minorías. Por un lado, tras visitar la Región Autónoma de Xinjiang Uigur, la Alta Comisionada, así como la declaración que emitió al término de la visita, fueron criticadas por activistas en favor de los derechos humanos por no condenar con más contundencia el encarcelamiento de hasta un millón de personas pertenecientes principalmente a las minorías uigur y musulmana de la región y otras graves violaciones de derechos humanos. También fue objeto de críticas el dilatado retraso en la publicación de la evaluación más general de su oficina sobre la situación de los derechos humanos en la región[19], un informe que la Alta Comisionada solo hizo público minutos antes de abandonar su cargo. Por otra parte, de los comentarios recibidos por el Relator Especial parecía desprenderse que el hecho de que el informe del ACNUDH sobre Xinjiang, mucho más crítico y detallado que la declaración, no se publicase hasta minutos antes de que la Alta Comisionada abandonara su cargo era una prueba clara de cómo, en ausencia de medidas más enérgicas para la protección de las minorías, un Estado poderoso podía silenciar incluso a las instituciones de las Naciones Unidas.

45. Unos 30 años después de la adopción de la Declaración, y 75 años después de que la Asamblea General afirmara en una resolución que las Naciones Unidas no podían permanecer indiferentes ante la suerte de las minorías y debían adoptar medidas eficaces para su protección, la Organización parece permanecer indiferente y las medidas eficaces nunca se han materializado; muchas de las instituciones de las Naciones Unidas parecen indiferentes a los problemas de las minorías, a las que se ve que la Organización suele “dejar atrás” cuando se pasa revista a las diversas iniciativas y medidas que existen en el plano institucional: ningún tratado, ningún foro permanente[20], ningún fondo voluntario[21], ningún decenio o año internacional, ninguna integración de sus derechos humanos, escasa o nula referencia a las minorías cuando son el grupo más afectado o marginado, etcétera.

46. La frase “la naturaleza aborrece el vacío” podría ser la que mejor describe la situación actual. Aunque la arquitectura de los derechos humanos todavía puede responder, si bien con cierta timidez, algunos Estados parecen resistirse a centrar la atención en las minorías. Es posible que las razones de tal sensibilidad sean evitar el escrutinio del trato que ellos mismos

[18] John Packer y Erik Friberg, “Genocide and minorities: preventing the preventable” (Londres, Minority Rights Group International, 2004), pág. 1: “[Algunos Estados] creen que reconocer los derechos de las personas pertenecientes a minorías puede avivar los conflictos, y que la mejor manera de mantener la unidad es suprimir las identidades minoritarias, limitar su participación y esperar que sus voces se desvanezcan a medida que son absorbidas o arrolladas por la mayoría”.

[19] Véase https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf.

[20] A/77/246, párr. 61.

[21] *Ibid.*, párr. 54.

dispensan a las minorías, o el hecho de que consideran los problemas de las minorías como asuntos puramente internos y delicados, o incluso que siguen manteniendo la opinión de que las minorías son un problema que no debe ser objeto de atención fuera de las fronteras propias de un Estado. Sean cuales fueren las razones, lo cierto es que el vacío que se crea en las Naciones Unidas al no centrarse más en ese grupo y adoptar nuevas medidas para la protección efectiva de sus derechos, como la Organización ha venido haciendo con otros grupos marginados, permite a los Estados "rellenarlo" e ignorar, o incluso instrumentalizar más fácilmente, los problemas de las minorías.

47. Dado que las minorías, a diferencia de otros grupos marginados, no tienen una plataforma como un foro permanente —y cuentan solo con el más bien exiguo Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se reúne en Ginebra durante dos días una vez al año—, ni con mecanismos de tratados específicos, ni con apoyo financiero a través de un fondo de contribuciones voluntarias, ni con ninguna otra estructura institucional, resultan ser, en gran medida, invisibles e inaudibles en las Naciones Unidas. De hecho, incluso las escasas medidas existentes parecen de "segunda clase" si se comparan con otras; el Foro sobre Cuestiones de las Minorías no ha experimentado ningún aumento presupuestario significativo, lo que significa que, a día de hoy, no dispone de recursos financieros suficientes para cubrir los gastos de viaje de los expertos panelistas que deberían ser invitados a asistir. Incluso una de las pocas medidas más recientes y prometedoras encaminadas a reconocer y proteger mejor a las minorías y escuchar sus voces y a establecer plataformas más accesibles en las que plantear sus preocupaciones y ofrecer soluciones constructivas, a saber, la organización de foros regionales sobre las minorías en las Américas, África y Oriente Medio, Asia y el Pacífico, y Europa y Asia Central, no constituye un elemento permanente en las Naciones Unidas, ni siquiera es una actividad formal de la Organización, sino que fue iniciada por el Relator Especial como experto independiente y ha sido posible gracias al apoyo de organizaciones de la sociedad civil, como el Instituto Tom Lantos. La propia red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías permaneció moribunda, sin celebrar ninguna reunión durante años, hasta 2019[22]. Incluso la estrella rutilante del ACNUDH, el Programa de Becas para Minorías, no ha reanudado la formación presencial anual desde 2020.

48. Por último, sigue habiendo demasiados ejemplos de instituciones de las Naciones Unidas que no han respondido con prontitud o eficacia a algunas de las peores crisis humanitarias y de derechos humanos hasta que ha sido demasiado tarde, sobre todo cuando esas crisis han afectado a las minorías, desde el encarcelamiento masivo de miembros de las minorías uigur y musulmana en Xinjiang, el genocidio y los crímenes de lesa humanidad cometidos en Rwanda contra la minoría hutu y en Bosnia y Herzegovina contra la minoría tutsi, la denegación masiva de los derechos de ciudadanía a más de un millón de personas pertenecientes a la minoría rohinyá, y las consiguientes crisis de refugiados y desplazados, hasta la situación más reciente de millones de personas pertenecientes a la minoría musulmana en la India que corren el riesgo de convertirse en apátridas y la aparente situación de asimilación forzosa que supone que hasta un millón de niños de la minoría tibetana de China sean separados de sus familias para ser enviados a internados y privados de sus derechos religiosos, lingüísticos y culturales.

49. Mientras que la protección de las minorías se presentó en 1948 como una prioridad en las Naciones Unidas, y posteriormente como un ámbito importante que desarrollar, y a pesar de la adopción hace 30 años de la Declaración y la posterior publicación en 2013 de la Nota Orientativa del Secretario General, la mayoría de los comentarios de la sociedad civil recibidos por el Relator Especial reflejan la opinión de que las verdaderas medidas institucionales para la protección de las minorías no se han hecho realidad, mientras que la protección otorgada a otros grupos sí ha sido significativa. Esos comentarios más bien confirman la opinión expresada en septiembre de 2022 por el propio Secretario General de que estamos ante "la inacción y la negligencia absolutas en la protección de los derechos de las minorías".

50. Huelga decir que la situación es especialmente preocupante en un contexto en que, a nivel mundial, parece haberse desatado una creciente hostilidad contra las minorías, con la

[22] A/77/246, párr. 56.

consiguiente denegación de sus derechos, como se observa en la intensificación del discurso de odio en línea y fuera de línea y de los delitos de odio dirigidos abrumadoramente contra las minorías[23], el aumento sin precedentes del número de apátridas en todo el mundo, más del 75 % de los cuales han sido señalados por pertenecer a minorías específicas[24], las preocupantes y cada vez más graves restricciones a la identidad de las minorías en relación con la educación en las lenguas que les son propias[25], y el creciente número de conflictos en los que están implicadas minorías que mantienen reivindicaciones relacionadas con la marginación y la discriminación, o de situaciones en las que se instrumentalizan los problemas relacionados con las minorías[26], hasta el punto de que ahora hay más conflictos que en ningún otro momento desde la adopción hace 30 años de la Declaración, sin olvidar las consiguientes atrocidades, incluso crímenes de lesa humanidad, y crisis humanitarias, a que dan lugar todos esos actos.

51. No obstante, y quizás en contra de lo que se podría pensar, lo que se desprendió de manera evidente de los procesos y consultas que tuvieron lugar en 2022 en el marco del Foro sobre Cuestiones de las Minorías y los cuatro foros regionales celebrados, así como de las contribuciones aportadas para el presente informe temático, no fue la desesperación, a pesar del desánimo que cunde en un contexto mundial que no es especialmente favorable, sino el deseo general de las minorías y las organizaciones de derechos humanos, y de la sociedad civil en general, de avanzar, hacer más y hacerlo mejor, incluso dentro de las Naciones Unidas.

C. Revisar, repensar, reformar: llamamientos al progreso

52. Como suele decirse, es en los momentos más oscuros donde debemos concentrarnos para ver la luz. Eso es cierto en el sentido de que la Declaración quizás era al principio una historia incompleta, ya que no representaba la culminación de los esfuerzos por proteger los derechos humanos de las minorías y prevenir los conflictos violentos, sino más bien un primer paso hacia avances posteriores.

53. También es cierto que, si bien las minorías, como grupo marginado, pueden haber quedado rezagadas en la generalización del reconocimiento de sus derechos y su integración en la labor de las Naciones Unidas desde la adopción de la Declaración, las propias minorías y las organizaciones que las representan, así como un número significativo de Estados, parecen estar centrándose en la luz, de lo que da prueba la expresión cada vez más clara de su deseo de participar y ser vistas y oídas en las Naciones Unidas, pidiendo de forma clara y constructiva que se tomen medidas para avanzar en la aplicación de las promesas y esperanzas contenidas en la Declaración para mejor proteger y reflejar la influencia fundamental de sus derechos humanos en tantas esferas de interés para la comunidad internacional, como el discurso de odio, la apatridia, la prevención de conflictos y el genocidio, y muchas otras. También cabe destacar que organizaciones de la sociedad civil y otras entidades ajenas a las Naciones Unidas han desarrollado activamente nuevas esferas de investigación, como la protección de los derechos de las minorías (el Institute for Minority Rights de la Academia Europea de Bolzano), o la prevención de conflictos y las minorías (incluido, el Åland Islands Peace Institute, el Liechtenstein Institute on Self-Determination y el Center for Autonomy Experience de la Autonomía de la Academia Europea de Bolzano) y han hecho suyos los retos relacionados con la lucha contra la intensificación de la incitación al odio contra las minorías y otras violaciones cada vez más graves y frecuentes de sus derechos humanos, como la apatridia y las amenazas directas a su identidad en lo que respecta a la lengua y la religión. En 2022, también se destacaron otros acontecimientos y prácticas positivos, como el 30º aniversario de la resolución del conflicto del Tirol del Sur, en el que se puso de relieve cómo dos Gobiernos —Italia y Austria— consiguieron resolver pacíficamente las tensiones en torno a los agravios sufridos por las minorías y las denuncias

[23] A/HRC/46/57.
[24] A/73/205.
[25] A/HRC/43/47.
[26] A/HRC/49/46.

de marginación y discriminación, así como los conflictos, gracias a años de negociaciones y un proceso de diálogo, y a la protección de los derechos de las minorías.

54. Otro signo positivo puede verse en el crecimiento casi exponencial de la participación de las minorías en las actividades de las Naciones Unidas y en los foros regionales. En los últimos años antes de la pandemia, el número de participantes en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías había superado los 600, y en el último período de sesiones del Foro, celebrado en 2022, se volvió a registrar esa cifra, a pesar de los obstáculos de viaje que seguían existiendo para algunas minorías fuera de Europa Occidental. Durante los cuatro años transcurridos desde 2019, los foros regionales han contado con unos 1.617 participantes, incluidos representantes de 68 Estados diferentes que asistieron en 107 ocasiones, y se han redactado 676 recomendaciones. Desde el punto de vista regional, pueden desglosarse como procedentes de: Europa y Asia Central, 615 participantes y 51 Estados (cuatro foros regionales celebrados); Asia y el Pacífico, 419 participantes y 24 Estados (cuatro foros regionales celebrados); África y Oriente Medio, 350 participantes y 13 Estados (tres foros regionales celebrados); y América, 233 participantes y 19 Estados (dos foros regionales celebrados).

55. La amplia y creciente participación en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías de Ginebra, el compromiso y la movilización a nivel regional de las minorías, y de los Estados, cuando se les facilita el acceso y se les ofrece la posibilidad de participar en los foros regionales dentro de sus propias esferas de interés, así como las frecuentes comunicaciones y peticiones presentadas al Relator Especial en sus actividades de sensibilización y comunicación, confirman la necesidad y el deseo de lograr una mayor implicación de las Naciones Unidas en relación con las cuestiones de las minorías.

56. El éxito y las aportaciones de los foros regionales pueden considerarse como avances positivos que han de contribuir a generar un nuevo impulso y una mayor movilización, especialmente cuando se combinan con un reconocimiento institucional en las Naciones Unidas. El acto de alto nivel de la Asamblea General celebrado el 21 de septiembre de 2022 para conmemorar el 30º aniversario de la adopción de la Declaración fue un momento significativo, ya que con él se reconocía la importancia de la protección de los derechos de las minorías y se señalaba que era necesario imprimir un nuevo impulso.

57. Los mensajes escuchados y las opiniones transmitidas son casi universales, a saber: la situación general en las Naciones Unidas se aproxima a la de “negligencia e inacción” y el Foro sobre Cuestiones de las Minorías es importante, pero insuficiente, ya que su duración es de solo dos días, con una financiación nula o escasa en comparación con la que la Organización destina a otros grupos marginados.

58. Al mismo tiempo, aunque muchos comentaron cómo las minorías habían quedado atrasadas en las Naciones Unidas con respecto a otros grupos que estaban protegidos por tratados, disponían de fondos voluntarios o contaban con foros permanentes, y mucho más, eso no despertaba un sentimiento de envidia, sino que algunos lo contemplaban de forma positiva.

59. La creación de foros permanentes para los pueblos indígenas y para los afrodescendientes, y de fondos voluntarios o tratados para los muchos otros grupos cuyos derechos debían generalizarse, suelen considerarse pasos positivos y demuestran que las Naciones Unidas pueden y deben hacer más, mucho más, como admitió el propio Secretario General.

60. El 21 de septiembre de 2022, en el acto de alto nivel celebrado en la Asamblea General para conmemorar el 30º aniversario de la adopción de la Declaración, el Secretario General habló de tres verdades fundamentales consagradas en ella: que los derechos de las minorías son derechos humanos, que la protección de las minorías forma parte integrante de la misión de las Naciones Unidas y que la promoción de esos derechos es esencial para avanzar en la estabilidad política y social y prevenir los conflictos dentro de los países y entre ellos. Concluyó prometiendo que la conmemoración sería un catalizador para la adopción de medidas: trabajando juntos para hacer de la Declaración una realidad para las minorías de todo el mundo; protegiendo y dando voz a las comunidades; previniendo conflictos y garantizando la rendición de cuentas, fomentando la igualdad y haciendo sitio a la diversidad; y situando los derechos humanos en el centro de toda la labor de las Naciones Unidas. En

esencia, eso es lo que también han venido pidiendo la mayor parte de las minorías en los últimos años en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y en los foros regionales, así como en las contribuciones y comunicaciones enviadas al Relator Especial. La principal diferencia es que estas han ido más allá y han aportado recomendaciones y propuestas de actuación concretas, que también se reflejan en la mayoría de las recomendaciones formuladas por el propio Relator Especial como parte de su informe temático sobre las formas de avanzar para reconocer y proteger los derechos de las minorías en las Naciones Unidas y para hacer, como el propio Secretario General propugnó, que la Declaración sea una realidad para las minorías de todo el mundo.

61. Del examen de los cientos de recomendaciones emanadas de los foros regionales y de las Naciones Unidas se desprende que, en general, coinciden en cómo hacer realidad la Declaración para las minorías de todo el mundo. Resulta sorprendente la recurrencia, en todas las regiones, de propuestas de actuación similares para proteger mejor a las comunidades minoritarias, ofrecer oportunidades para que sus voces sean escuchadas, prevenir conflictos promoviendo la igualdad y acogiendo la diversidad y, ante todo, situar los derechos humanos en el centro de la labor de las Naciones Unidas.

62. A nivel mundial, las recomendaciones tienden a orientarse hacia: a) la promoción de una protección jurídica sustancialmente mejor y más sólida de los derechos humanos de las minorías; b) la integración de los derechos de las minorías en las propias Naciones Unidas; y c) la facilitación de los instrumentos y los medios necesarios para potenciar la presencia, la visibilidad y el papel de la sociedad civil en la Organización, como se hace cada vez más con otros grupos marginados.

63. Hay muchas más recomendaciones de las que se pueden mencionar en el presente informe temático, pero la mayoría de las que provienen de los foros regionales y de las Naciones Unidas se pueden consultar en línea[27], mientras que las formuladas en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías se encuentran en la página web del mandato[28], que dispone de una cómoda herramienta de búsqueda para facilitar las consultas[29].

64. La principal demanda, de hecho universal y siempre recurrente, ha sido la petición de un tratado en virtud del cual se reconozcan y se protejan mejor los derechos humanos de las minorías, que incluya un mecanismo de aplicación y también mecanismos más innovadores y no conflictivos para alentar y ayudar constructivamente a los Estados a que cumplan más cabalmente sus obligaciones en materia de derechos humanos en relación con las minorías. La idea es que ha llegado el momento de que las Naciones Unidas avancen y demuestren que la protección de las minorías forma parte integrante de la misión de las Naciones Unidas y que la promoción de esos derechos es esencial para avanzar en la estabilidad política y social y prevenir los conflictos dentro de los países y entre ellos.

65. Muchas de las comunicaciones presentadas al Relator Especial, e incluso las recomendaciones formuladas en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y en los foros regionales, han incluido llamamientos para que las Naciones Unidas pongan en marcha un proceso, por ejemplo, la redacción de un tratado, como ámbito legítimo de cooperación internacional en un clima en el que se ha producido un retroceso en la protección internacional de los derechos de las minorías. Aunque no se trata de una propuesta novedosa[30], sin duda ha ido cobrando fuerza a medida que la situación de las minorías ha ido empeorando en muchas partes del mundo y se repite y se destaca continuamente como una idea cuyo momento ha llegado.

66. En 2022, el Relator Especial continuó celebrando consultas con numerosos expertos, personas y organizaciones de la sociedad civil que representan a minorías, aunque, en cierto sentido, se han venido simultaneando con los foros regionales y de las Naciones Unidas desde 2019. Como resultado, muchos consideraron que el presente informe debería ser un catalizador de la adopción de medidas tendientes a colaborar para hacer de la Declaración una realidad para las minorías de todo el mundo. Como resultado, y para reflejar la

[27] Véase www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/regional-forums-minority-issues.
[28] Véase www.ohchr.org/en/hrc-subsidiary-bodies/minority-issues-forum.
[29] Véase www.minorityforum.info.
[30] A/77/246, párr. 71.

recomendación esencial y universal a ese respecto, el Relator Especial presenta una propuesta para la redacción de un proyecto de tratado mundial sobre las minorías[31], como una idea cuyo momento ha llegado, con la esperanza de que las Naciones Unidas inicien un proceso que podría conducir, en último término, a la conclusión de un instrumento jurídicamente vinculante.

67. Las demás recomendaciones principales que figuran en el presente informe temático se basan en un análisis de las recomendaciones de los foros regionales y de las Naciones Unidas, las aportaciones recibidas por el Relator Especial en respuesta a la solicitud de contribuciones y otras consultas.

VI. Recomendaciones

68. **El Relator Especial invita a los Estados, al Consejo de Derechos Humanos y a las Naciones Unidas a que inicien un proceso que conduzca a la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante sobre la protección de los derechos de las minorías, inspirado en el proyecto de tratado propuesto por el Relator Especial[32], que abarque algunas de las esferas más importantes de los derechos humanos y de interés para las minorías nacionales o étnicas, religiosas o de creencias y lingüísticas, así como nuevos enfoques innovadores y constructivos para ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Un instrumento de ese tipo debería contribuir a colmar las lagunas existentes en la protección de los derechos sustantivos de las minorías, como los derechos de ciudadanía; los derechos económicos, incluidos los relativos a la tierra, atendiendo especialmente al desarrollo sostenible e integrador de las regiones en que habitan minorías y protegiendo al mismo tiempo el medio natural; el derecho a participar en la toma de decisiones, que debe reflejar la práctica actual de los Estados en relación con las normas de autonomía; y por último, pero no por ello menos importante, los derechos de las minorías religiosas o de creencias. También debería servir para aclarar el alcance de la protección internacional de las minorías, con especial atención a la inclusión de los grupos basados en la casta y la ascendencia, y adaptarse, en particular, a las minorías con un historial de marginación especialmente grave, como los dalits, los romaníes y las minorías inmigrantes.**

69. **El Relator Especial recomienda que se publique una nueva nota orientativa que sirva para poner en práctica la Nota Orientativa del Secretario General sobre la Discriminación Racial y la Protección de las Minorías, a fin de hacer efectiva la incorporación e integración de los derechos de las minorías en todos los pilares y actividades de las Naciones Unidas. El Relator Especial también insta al sistema de las Naciones Unidas a que reactive y ponga en práctica la integración de los derechos de las minorías en la labor que realiza a nivel nacional, regional y mundial.**

70. **El Relator Especial también invita a los Estados, al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General a que creen un foro permanente para las minorías a fin de mejorar la capacidad de las Naciones Unidas para abordar eficazmente los problemas a los que se enfrentan. En consonancia con los precedentes del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Foro Permanente sobre los Afrodescendientes, el nuevo foro debería estar integrado por representantes de grupos minoritarios, teniendo en cuenta la diversidad, el equilibrio regional y la paridad de género, que actuarían como expertos a título personal. El foro permanente debería reunirse de forma rotatoria en Nueva York y Ginebra a fin de facilitar la coordinación con los mecanismos de derechos humanos y de seguridad de las Naciones Unidas. Debería establecerse junto con un fondo voluntario de apoyo, nutrido por organizaciones, instituciones y personas representativas de las minorías de todo el mundo. De ese modo se potenciaría aún más la participación de las minorías y de las**

[31] Puede consultarse en https://www.ohchr.org/sites/default/files/2023-01/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx.

[32] *Ibid*.

instituciones y organizaciones que hablan en su nombre en las reuniones de los órganos de las Naciones Unidas sobre cuestiones que les afectan.

71. **El Relator Especial recomienda que la Asamblea General apruebe un día, año o decenio internacional de las minorías para que las Naciones Unidas y la comunidad internacional puedan conmemorar y celebrar oficialmente las contribuciones de las minorías a nivel nacional y mundial, hacer hincapié en la necesidad de combatir la marginación de las minorías en todo el mundo y fomentar la atención y la adopción de medidas para mejorar la comprensión y la protección de sus derechos humanos.**

72. **El Relator Especial invita a los Estados, a las Naciones Unidas y al Consejo de Derechos Humanos a que fortalezcan el Foro sobre Cuestiones de las Minorías aumentando el número de días en que se reúne y la financiación para su funcionamiento, y a que garanticen una dimensión interseccional en sus períodos de sesiones. Esas medidas deberían extenderse al apoyo y los recursos destinados a la organización de foros regionales.**

73. **El Relator Especial insta a las Naciones Unidas a que, cuando proceda, incorporen e integren en la formación del personal de la Organización, especialmente en la labor que realiza a nivel mundial, regional y nacional, el conjunto de herramientas #Faith4Rights, en particular el módulo 6, sobre las minorías.**

74. **El Relator Especial invita a los organismos especializados y demás entidades del sistema de las Naciones Unidas a que contribuyan, en sus respectivas esferas de competencia, a la plena realización de los derechos y principios enunciados en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, de conformidad con el artículo 9 de la Declaración, en particular mediante la elaboración de materiales y programas de formación sobre los derechos de las minorías, incluso en los idiomas pertinentes, con la participación y cooperación genuinas de las personas y organizaciones representantes de las minorías.**

75. **El Relator Especial invita a los Estados, los organismos especializados y demás entidades del sistema de las Naciones Unidas a que tomen nota y tengan en cuenta los útiles recursos y conocimientos especializados sobre la prevención de conflictos y la protección de los derechos de las minorías que proporcionan centros como el Åland Islands Peace Institute y el Institute for Minority Rights de la Academia Europea de Bolzano, así como el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales, y las recomendaciones y directrices conexas.**

76. **El Relator Especial insta al ACNUDH y demás entidades de las Naciones Unidas a que actualicen sus documentos de orientación, de política y de otro tipo para que en ellos se reflejen los conocimientos y la evolución más recientes de los derechos de las minorías, en particular con respecto a la definición de las diferentes categorías de personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas expuestas por el Relator Especial en los informes temáticos presentados a la Asamblea General en 2019 y 2020[33].**

77. **El Relator Especial recomienda que, para velar por que los grupos minoritarios no se queden atrás, la cuestión de la protección de las minorías se integre en los esfuerzos orientados a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En los informes de los exámenes nacionales voluntarios se deberían cuantificar sistemáticamente los progresos logrados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para las comunidades minoritarias.**

78. **El Relator Especial alienta a la red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías a que colabore más estrechamente con el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, en particular informando al Foro acerca de las actividades relacionadas con las minorías realizadas por cada uno de los organismos de las Naciones Unidas.**

[33] A/74/160 y A/75/211.

79. **El Relator Especial invita a las oficinas nacionales y regionales de las Naciones Unidas a que establezcan un puesto de oficial de derechos humanos de las minorías para asesorar, promover y supervisar la aplicación e incorporación de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas en el sistema de las Naciones Unidas.**

80. **El Relator Especial recomienda que las Naciones Unidas publiquen directrices separadas para las instituciones nacionales de derechos humanos a fin de proporcionarles orientación específica sobre la protección y promoción de los derechos humanos de las minorías.**

81. **El Relator Especial reitera su llamamiento a la Asamblea General para que apruebe una resolución sobre el aumento de la participación de personas e instituciones representantes de las minorías en las reuniones de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas sobre las cuestiones que les afectan, basada en una resolución similar aprobada en relación con los pueblos indígenas[34], y que, del mismo modo, incluya la celebración de consultas con los grupos minoritarios y un informe del Secretario General, así como una conferencia mundial de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías[35].**

[34] Resolución 71/321 de la Asamblea General.
[35] A/77/246, párr. 77.