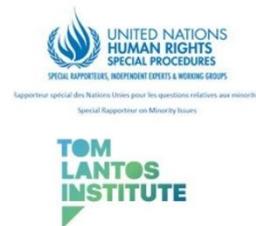




REGIONAL FORUMS ON MINORITY ISSUES 2022

REVIEW RETHINK REFORM

30th
ANNIVERSARY,
UN DECLARATION
ON THE RIGHTS
OF MINORITIES
1992-2022



NOTA CONCEPTUAL

En 1992, se adoptó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (UNDM, por sus siglas en inglés)¹ en respuesta a la reconfiguración del orden internacional tras el fin de la Guerra Fría y la desintegración de la Unión Soviética. 'La suerte de las minorías' estaba en juego, haciendo eco a los mismos llamados realizados por la ONU en 1948, cuando la Asamblea General adoptó una resolución sobre esta importante cuestión de interés mundial.² El 30º aniversario de la UNDM representa una oportunidad clave para que todos los interesados hagan un balance del estado de la protección de los derechos de las minorías, identifiquen las lagunas en el régimen de protección de las minorías y evalúen cómo esas lagunas alimentan las amenazas a las minorías y la protección de sus derechos, y hagan recomendaciones sobre las formas de avanzar. Es hora de 'revisar, repensar, reformar' el reconocimiento, la protección y la promoción global de los derechos de las minorías para una vida segura en un mundo diverso y justo.

Antecedentes

El UNDM fue adoptado por la Asamblea General en 1992 con el fin de promover una protección más eficaz de los derechos humanos de las minorías y, lo que es más importante, para trabajar por la realización de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en diversos instrumentos de derechos humanos a nivel internacional y regional. En particular, el Preámbulo de la UNDM afirma que la protección y la promoción de los derechos de las minorías contribuyen significativamente a la estabilidad política y social de los Estados en los que residen las minorías, y también fomentan la cooperación entre Estados y pueblos.

El UNDM refuerza y se basa en los derechos consagrados en el marco de los tratados de la ONU para proteger y promover la existencia, la igualdad, la identidad y la participación efectiva de las minorías étnicas o nacionales, lingüísticas y religiosas. Se han creado varias instituciones y mecanismos para promover la aplicación de las normas y examinar los medios de superar los obstáculos existentes para su plena y

¹ Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, resolución 47/135 de la Asamblea General de 18 de diciembre de 1992.

² En 1948, la Asamblea General declaró en una resolución que las Naciones Unidas no podían permanecer indiferentes a la "suerte de las minorías". Véase la resolución 217 (III) C, (10 de diciembre de 1948).

efectiva realización, entre ellos, el Relator Especial de la ONU sobre cuestiones de las minorías y el Foro de la ONU sobre Cuestiones de las Minorías.³ La UNDM es una declaración no vinculante que sigue siendo el único instrumento mundial que trata, específicamente, los derechos de las minorías, mientras que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁴ y el artículo 5 de la Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Educación⁵ son disposiciones jurídicamente vinculantes a nivel internacional que protegen los derechos de las minorías. Además, la Convención de la ONU para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)⁶, adoptada en gran medida como respuesta a las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, protege el derecho de las minorías a existir al prohibir "los actos cometidos con la intención de destruir un grupo nacional, étnico, racial o religioso" Por su parte, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)⁷ defiende el derecho de todos a la igualdad al prohibir la discriminación por motivos de "raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico". El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha empleado una interpretación amplia de la raza en el marco de la Convención, y ha mostrado también una clara preocupación por las minorías lingüísticas y religiosas , especialmente, cuando existe un componente étnico o racial en la discriminación que sufren dichos grupos.⁸

Sin embargo, a pesar de que han transcurrido cincuenta años desde la entrada en vigor del artículo 27 del PIDCP, y treinta años desde la adopción de la UNDM, nos encontramos de nuevo en una coyuntura en la que las lagunas en el régimen de protección de los derechos de las minorías son evidentes ante las graves violaciones.

Las minorías siguen siendo vulnerables a la opresión y se enfrentan a la negación de sus derechos humanos en todos los rincones del mundo. Más de las tres cuartas

³ El Grupo de Trabajo sobre Cuestiones de las Minorías fue su predecesor, pero esencialmente cumplió la misma función de proporcionar un foro para el diálogo, para aumentar la concienciación, la comprensión y el respeto mutuo entre las minorías y los gobiernos, y para hacer recomendaciones sobre resoluciones pacíficas y constructivas de los problemas de las minorías.

⁴ Asamblea General de la ONU, Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 1577, p. 3

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, 14 de diciembre de 1960

⁶ Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 9 de diciembre de 1948, United Nations Treaty Series (UNTS), vol. 78, p. 277.

⁷ Asamblea General de la ONU, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965, Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 660, p. 195

⁸ David Keane y Joshua Castellino, 'Is the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination the de facto minority rights treaty?'. En Carla Buckley, Alice Donald y Philip Leach(eds.). *Hacia la convergencia del derecho internacional de los derechos humanos: Enfoques de sistemas regionales e internacionales*. (Brill/Nijhoff 2016)

partes de los apátridas del mundo son personas que pertenecen a minorías⁹, y en muchos países aproximadamente la misma proporción son objeto de discursos y delitos de odio¹⁰. La mayor parte de la violencia y los conflictos en el mundo se dirigen a las minorías por su identidad religiosa, lingüística, cultural, racial y étnica. Estos ataques se han manifestado en diversas formas y ámbitos que van desde los ataques en línea, las amenazas y la incitación al odio hasta los actos físicos de agresión, asalto, asesinato e incluso violaciones masivas, limpieza étnica y genocidio. La naturaleza coordinada y orquestada de muchos de estos ataques demuestra las complejas desigualdades históricas, territoriales y estructurales que siguen manifestándose debido a la falta de confianza, la distribución desigual de recursos y poderes y, lo que es más importante, la falta de espacio cívico para que las comunidades minoritarias participen en la sociedad con seguridad. A nivel mundial, las violaciones de los derechos de las minorías no cesan y han llegado a un punto de crisis que debe abordarse con urgencia y eficacia.

Justificación de los foros regionales

Los cuatro foros regionales sobre el^{30º} aniversario de la UNDM se celebran en 2022. Siguen de **tres conjuntos de foros regionales** sobre *los derechos de las lenguas minoritarias* (2019,); *la incitación al odio* (2020); *la prevención de conflictos* (2021). Todos los foros regionales han sido convocados por el actual Relator Especial de la ONU sobre cuestiones de las minorías (SRMI), el Dr. Fernand de Varennes.

El **objetivo** de los foros regionales es ampliar la participación de las minorías, los expertos, los Estados y las Organizaciones Internacionales (OI) en el principal mecanismo de revisión del UNDM: el Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías. La participación está orientada a la elaboración de recomendaciones regionales sobre determinados derechos de las minorías que se debaten anualmente en el Foro de la ONU. Estas recomendaciones regionales informan el trabajo de la SRMI, y los foros regionales en general informan el trabajo del Foro de la ONU en Ginebra.

El **proceso de los foros** regionales se ha configurado en torno a la elaboración de recomendaciones sobre determinados derechos de las minorías que se debaten cada año. Las minorías, los expertos, los Estados y las organizaciones internacionales proponen el conjunto final de recomendaciones, que los organizadores cotejan y organizan temáticamente durante los dos días de los foros regionales.

⁹ "Esta es nuestra casa": Las minorías apátridas y su búsqueda de la ciudadanía, Informe sobre apatridia 2017 de ACNUR, disponible en https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf.

¹⁰ Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, 2019 Hate Crime Data Key Findings disponible en <https://hatecrime.osce.org/infocus/2019-hate-crime-data-now-available>

En apoyo de los foros regionales del Relator Especial, la Asamblea General de la ONU adoptó el 18 de diciembre de 2019 la Resolución A74/165 sobre la "Promoción efectiva de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas":

26. [La Asamblea General] Invita a la Oficina del Alto Comisionado, a las entidades de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros a que apoyen y colaboren en la organización de foros regionales sobre cuestiones de las minorías iniciados por el Relator Especial de conformidad con su mandato, con el fin de complementar y enriquecer la labor y las recomendaciones del Foro [de las Naciones Unidas] sobre Cuestiones de las Minorías.

Objetivos

El **objetivo general** de los cuatro foros regionales es realizar una evaluación crítica de la capacidad de resolución de problemas de la UNDM mediante un análisis de las deficiencias, centrado en el marco normativo, las instituciones y los mecanismos, y la eficacia de la participación. El objetivo es formular recomendaciones concretas para mejorar los regímenes regionales y mundiales de protección de las minorías.

Los objetivos específicos incluyen:

- Identificar cómo se pueden mejorar los regímenes de protección de las minorías existentes a nivel mundial y regional (normas, instituciones y mecanismos) para que sean más eficaces a la hora de prevenir y abordar las violaciones de los derechos de las minorías a nivel nacional y de promover los derechos de las minorías;
- Evaluar las formas en que los foros regionales pueden salvar las diferencias entre los regímenes de protección nacionales, regionales y mundiales;
- Diseñar planes de acción y plataformas para la cooperación de la sociedad civil local, regional y mundial para la aplicación efectiva de los derechos de las minorías;
- Sobre la base de las presentaciones y los debates celebrados en los foros regionales, elaborar recomendaciones específicas para subsanar las deficiencias detectadas en relación con la mejora y la eficacia de los regímenes de protección de las minorías a escala mundial y regional.

Estas percepciones regionales se incorporarán al trabajo temático del Relator Especial sobre Cuestiones de las Minorías para su informe al 52º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en marzo de 2023. Además, los debates de los foros regionales también servirán con base en los trabajos y las recomendaciones del 15º período de sesiones del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebrará en Ginebra los días 1 y 2 de diciembre de 2022, con motivo del^{30º} aniversario del UNDM.

El 30° aniversario de la UNDM marca un punto de inflexión crítico, un eje central, para poner el foco en estas lagunas cruciales y garantizar que las cuestiones de las minorías y sus derechos se integren en la agenda de la ONU de forma más concreta en el futuro, de ahí el tema de los foros de este año: "Revisar, repensar, reformar".

Áreas de debate:

A. Marco normativo: normas e interpretaciones existentes

Al evaluar el marco normativo con respecto a las lagunas en su alcance, sustancia y base de conocimientos, esta sesión abordará una serie de cuestiones fundamentales, entre ellas:

- ¿Cuál es el alcance de la UNDM, qué grupos cubre y quién queda sin protección? ¿Cómo puede hacerse más pertinente y eficaz el alcance del marco normativo?
- En sus 9 artículos, la UNDM abarca una serie de derechos sustantivos. ¿Cuáles son los aspectos de la existencia de las minorías, incluidos los derechos económicos y territoriales, que deben reforzarse normativamente o incluirse en el marco normativo? ¿Cómo se traducen las experiencias regionales de las minorías en el marco normativo mundial?
- ¿Es adecuado el actual enfoque individualista de las personas pertenecientes a minorías para lograr la protección tanto individual como de grupo?
- ¿Es el marco normativo actual lo suficientemente sólido en cuanto a su solidez jurídica, precisión en su formulación y en sus mecanismos de rendición de cuentas?
- ¿Cómo podemos integrar los derechos de las minorías para que formen parte de la agenda, las instituciones y los mecanismos de la ONU, incluidos los procedimientos especiales y las oficinas y agencias regionales de la ONU?
- ¿Cuáles son algunas de las mejores prácticas y desarrollos de los organismos internacionales y regionales que presentan modelos útiles para asegurar un marco normativo más eficaz?
- ¿Cómo se utilizan los conocimientos y los datos producidos sobre los problemas de las minorías a nivel local y regional para salvar la brecha actual entre las normas y su aplicación?

B. Aplicación: Instituciones, mecanismos, políticas y programas

Los marcos normativos y las políticas y programas que garantizan su aplicación deben estar respaldados por estructuras institucionales dotadas de recursos adecuados para garantizar la realización de los derechos. Esta sección examina las principales herramientas institucionales disponibles en la ONU y a nivel regional para la aplicación de los derechos de las minorías para lograr su cumplimiento. En el ámbito de las Naciones Unidas, nos fijamos en mecanismos como el Foro de las

Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, el Relator Especial sobre Cuestiones de las Minorías, el Fondo de Contribuciones Voluntarias, así como las políticas y los programas de la OACDH, incluido el Programa de Becas para las Minorías lanzado en 2005. La eficacia de las instituciones y políticas regionales pertinentes y su interacción con el nivel mundial también son objeto de atención. Esta sesión tratará de abordar las siguientes cuestiones clave:

- ¿En qué medida los mecanismos y políticas existentes en materia de derechos de las minorías a nivel de la ONU están dotados de recursos y son eficaces, y cómo pueden mejorarse?
- ¿Qué instituciones, mecanismos, políticas y programas podrían proporcionar un enfoque más amplio para supervisar las violaciones estatales de los derechos de las minorías a nivel regional? ¿Pueden integrarse en los procesos existentes de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante la presentación de informes por parte de los organismos regionales pertinentes al Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías?
- ¿Qué papel pueden desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos, los tribunales nacionales, las comunidades de expertos y las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de los derechos de las minorías?
- ¿Qué podemos aprender de otros mecanismos de vigilancia de los derechos humanos de la ONU para reforzar el enfoque de la vigilancia de los derechos de las minorías?

C. La participación de las minorías como derecho procesal y sustantivo

La participación efectiva de las minorías es una *condición sine qua non* de la protección efectiva de las minorías, ya que es una condición previa para el acceso y el disfrute de los derechos. La participación de las minorías debe garantizarse desde el punto de vista del procedimiento en todos los niveles de la toma de decisiones, así como en ámbitos sustantivos específicos, como los asuntos públicos y la vida cultural, social y económica. En consecuencia, los representantes de las minorías deben participar a nivel local, nacional, regional e internacional en la formulación, adopción, aplicación y seguimiento de las normas, políticas y decisiones que les afectan. En esta sesión se abordarán las siguientes cuestiones clave:

- ¿Qué mecanismos de procedimiento existen a nivel mundial, regional y local para garantizar la participación efectiva de las minorías en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones? ¿Qué mecanismos de responsabilidad existen en caso de exclusión, discriminación o victimización en relación con la participación de las minorías?

- ¿Es adecuado el alcance de la participación de las minorías? ¿Qué ámbitos específicos de la participación de las minorías deben reforzarse normativamente?
- ¿Cómo pueden reforzarse los espacios participativos mundiales y regionales para las minorías, como los Foros de las Naciones Unidas y los Foros Regionales sobre Cuestiones de las Minorías, para garantizar una participación más amplia y efectiva de las minorías?
- Reconociendo que su defensa, a menudo, coloca a las minorías y a sus defensores en un riesgo claro de represalias, ataques y silenciamiento, ¿cómo garantizamos que los espacios de participación para las minorías sean seguros, propicien el intercambio de experiencias y promuevan la solidaridad para empoderar a los grupos minoritarios?
- ¿Cómo podemos desarrollar las capacidades de los grupos minoritarios para participar en los foros regionales y mundiales y en los espacios de toma de decisiones? ¿Cuáles son los recursos y las necesidades presupuestarias para facilitar ese desarrollo de capacidades de forma regular para permitir un compromiso significativo y la participación en los procesos y estructuras regionales y globales?

D. *Avanzar: Reforma del marco de protección y aplicación de los derechos de las minorías*

A la luz de las lagunas en el conocimiento, las normas, las políticas, las instituciones y el cumplimiento con respecto al régimen de protección de las minorías a varios niveles, ¿cómo avanzamos hacia un marco más pertinente y eficaz para proteger y aplicar los derechos de las minorías y lograr los más altos niveles de protección de los derechos humanos para todos? Dado que la mayoría de las recomendaciones sobre esta cuestión se formulan en el marco de las tres áreas temáticas ya tratadas, en esta sesión se examinarán varias cuestiones adicionales esenciales:

- ¿Cuál es el papel de los medios de comunicación en la protección y promoción de los derechos de las minorías, y en la resolución de las lagunas del régimen de protección de las minorías identificadas en las sesiones anteriores?
- ¿Cuál es el papel de las empresas u otras instituciones económicas internacionales, incluida la ayuda al desarrollo, a la hora de incluir estas cuestiones en su agenda? ¿Podría esto servir de impulso para que los gobiernos cambien de táctica si ello repercute en su atractivo como lugares de negocios, inversión y crecimiento económico?
- ¿Cómo podemos involucrar a las redes transnacionales existentes de Estados amigos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos para abordar las lagunas identificadas en el régimen de protección de las minorías?
- ¿Cómo podemos desarrollar programas de acción más allá del^{30º} aniversario?

Participación

Los foros regionales estarán abiertos a la participación de los Estados, las entidades de la ONU, las organizaciones internacionales y regionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, los representantes de las minorías, los académicos y los expertos en cuestiones de minorías, así como los representantes de las empresas de Internet y las organizaciones de medios de comunicación sociales y tradicionales. También se espera que se involucre a otros titulares de mandatos de procedimientos especiales y a los miembros de los órganos de tratados de la ONU.

Salidas

Sobre la base de los debates y las contribuciones de los participantes, el principal resultado de cada foro regional será un documento con recomendaciones prácticas que reflejen los contextos y desafíos regionales.

Estos documentos estarán disponibles como documentos de referencia para el Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías que se celebrará en Ginebra en diciembre de 2022, así como el informe temático del Relator Especial para la 52^a sesión del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2023.