



FORO REGIONAL SOBRE PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MINORÍAS 2021

NOTA CONCEPTUAL

"Si actuamos pronto, y estamos unidos, podemos evitar con éxito que las crisis se agraven, salvando vidas y reduciendo el sufrimiento, cumpliendo el mandato más fundamental de las Naciones Unidas, tal y como se establece en el Preámbulo de la Carta", Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 12 de junio de 2019.

"Defender [los derechos humanos de las minorías] no sólo es lo correcto, sino que es una forma poderosa de calmar las tensiones, prevenir los conflictos y facilitar una prosperidad económica de amplia base... Ninguna sociedad encontrará jamás una armonía y paz sostenibles sin justicia; y el desarrollo siempre se verá obstaculizado cuando se frena a los miembros de la sociedad. Las minorías -y los jóvenes de las minorías- no son una amenaza, están amenazados" Ex-Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías, 13 de diciembre de 2017.

"Prestar atención a los derechos de las minorías en una fase inicial, es decir, antes de que las injusticias deriven en tensiones y violencia, supondría una contribución inestimable a la cultura de la prevención dentro de las Naciones Unidas, salvaría innumerables vidas y promovería la estabilidad y el desarrollo", Gay McDougall, antigua experta independiente en cuestiones de minorías, Informe al Consejo de Derechos Humanos, 16 de diciembre de 2010.

Existe un amplio consenso en todo el mundo con respecto a que abordar las desigualdades y hacer que las instituciones sean más inclusivas es algo fundamental para abordar las causas estructurales de los conflictos.¹ La mayoría de los conflictos implican

¹ El término "conflicto" se refiere específicamente a los conflictos violentos, y puede ampliarse para incluir la violencia contra las minorías y los civiles, como el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes de lesa humanidad, etc.

una inclusión insuficiente de las minorías, a lo que se suma, a menudo, la falta de consideración de sus identidades e injusticias, así como la negación de los derechos humanos, por lo que el principal reto en este momento es comprender mejor lo que esto significa en la práctica.

Contexto

El Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas establece una conexión entre los derechos humanos y la prevención de conflictos violentos al determinar que salvar "a las generaciones venideras del flagelo de la guerra" ha de lograrse mediante "la fe en los derechos fundamentales del hombre" y para ello "practicar la tolerancia y la convivencia en paz... y unir nuestras fuerzas para mantener la paz y la seguridad internacionales". El preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos va más allá y reconoce que la dignidad y la igualdad inherentes a todos los seres humanos son bases fundamentales para la libertad, la justicia y la paz en el mundo. También reconoce que la protección de estos derechos humanos universales por el Estado de Derecho es una de las principales herramientas para evitar conflictos o situaciones de "rebelión contra la tiranía y la opresión"² Es una de las condiciones esenciales para una convivencia pacífica y estable. No puede haber paz sin justicia, como dijo el reverendo Dr. Martin Luther King Jr. el 14 de diciembre de 1967.

Los tres primeros párrafos de la Declaración Universal surgieron a raíz de los horrores del Holocausto y tienen su origen en la repulsa a los mismos. Como parte del nuevo régimen mundial de derechos humanos universales, el primer tratado de las Naciones Unidas reflejó este compromiso con la paz y la estabilidad a través de la justicia y la dignidad en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948. Este instrumento pionero de derechos humanos prohíbe el genocidio, el más atroz de los crímenes internacionales. La historia también ha sido testigo de que los grupos nacionales, étnicos, raciales o religiosos a los que se apunta suelen ser minorías: judíos, gitanos, tutsis, etc. Para resaltar lo obvio, la ausencia de justicia representada por las normas internacionales de derechos humanos es la mayor amenaza para la paz y la estabilidad.

La naturaleza de los conflictos en el mundo actual lo confirma. La mayoría son conflictos intraestatales, más que interestatales, y en ellos está implicada una minoría

² "Considerando que el reconocimiento de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana es el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

Considerando que el desconocimiento y el desprecio de los derechos humanos han dado lugar a actos de barbarie que han ultrajado la conciencia de la humanidad, y que el advenimiento de un mundo en el que los seres humanos disfruten de la libertad de expresión y de creencias y estén libres del miedo y de la miseria ha sido proclamado como la máxima aspiración del pueblo,

Considerando que es esencial, para que el hombre no se vea obligado a recurrir, como último recurso, a la rebelión contra la tiranía y la opresión, que los derechos humanos estén protegidos por el Estado de Derecho..."

étnica, lingüística o religiosa.³ La mayoría de las situaciones de 2018 que implican inestabilidad, genocidios pasados, posibles crímenes contra la humanidad y amenazas similares se produjeron contra grupos que pueden calificarse como minorías, según los datos de *Pueblos Amenazados*⁴ Esta es una de las principales conclusiones del primer estudio conjunto de las Naciones Unidas y el Banco Mundial sobre la prevención de los conflictos violentos, en el que se reconoce que los principales motores de la inestabilidad actual en el mundo son los agravios grupales en torno a la exclusión y la injusticia:

Muchos de los conflictos violentos actuales se relacionan con agravios grupales derivados de la desigualdad, la exclusión y el sentimiento de injusticia. Cuando un grupo agraviado culpa a otros o al Estado de su supuesta exclusión económica, política o social, sus quejas pueden politizarse y correr el riesgo de convertirse en violencia.⁵

Desde 2010, el número de grandes conflictos violentos se ha triplicado en todo el mundo, y gran parte de este aumento se debe al incremento de los conflictos intraestatales,⁶ que suelen involucrar a las minorías. "Este es el momento con más conflictos violentos en el mundo en los últimos 30 años, y el mundo también se enfrenta a la mayor crisis de desplazamientos forzados jamás registrada"⁷.

La paz, la estabilidad y la justicia -en otras palabras, la prevención de conflictos violentos- exigen que se aborden las principales injusticias de las minorías asociadas a su exclusión, a las prácticas discriminatorias en materia de participación en la vida pública y en otros ámbitos, a la aceptación de sus culturas, religiones o creencias y lenguas, así como a otras violaciones de sus derechos humanos de gran importancia para proteger su existencia e identidad. La exclusión y la discriminación de las minorías, en lugar de garantizar su inclusión y protección en la sociedad mediante la aplicación de sus derechos humanos, son las principales causas de la mayoría de los conflictos contemporáneos.

La prevención de los conflictos requiere abordar estos errores en la práctica. Garantizar la protección de los derechos humanos de las minorías y asegurar su aplicación antes de que estos agravios puedan empeorar la situación, aumentan las posibilidades de que no se produzca un conflicto. Estas son las vías para respetar la dignidad y la igualdad de todas las personas de cara a lograr la justicia, la paz y la estabilidad, que se prevé en el Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el sistema internacional de derechos humanos que surgió tras la Segunda Guerra Mundial. Las vías

³ Véanse los datos del Programa de Datos sobre Conflictos de Uppsala (UCDP, Sundberg, Eck y Krautz 2012; Allansson, Melander y Themnér 2017).

⁴ Minority Rights Group International, <http://peoplesunderthreat.org/>.

⁵ Naciones Unidas; Banco Mundial. 2018. Caminos para la paz: Enfoques inclusivos para la prevención de conflictos violentos. Washington, DC: Banco Mundial.

⁶ World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020 –2025, World Bank Group 2020, <http://documents1.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/pdf/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025.pdf>.

⁷ ACNUR, Tendencias mundiales,13.

para la paz y la prevención de conflictos se encuentran, por tanto, en la comprensión y aplicación adecuadas de los derechos humanos de las minorías.

El género, al igual que la etnia, la lengua o la religión, también pueden desempeñar un papel importante en la creación y perpetuación, así como en la prevención y resolución de conflictos. En los últimos años se ha reconocido cada vez más la importancia de incluir la perspectiva de género en las actividades de prevención de conflictos. [La Resolución 2493 \(2019\) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas](#) pide que se aplique "la agenda sobre la mujer, la paz y la seguridad (WPS) y sus prioridades garantizando y promoviendo la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz, incluso mediante la incorporación de una perspectiva de género...". Por lo tanto, cualquier consideración de la prevención de conflictos, incluso a través de la lente de los derechos de las minorías, debe tener en cuenta el género y el papel de las mujeres en relación con los conflictos, así como su intersección específica con las minorías. Además, debe prestarse una atención específica para garantizar una mayor inclusión de la orientación sexual y la identidad de género en la agenda de la WPS.

Por todo lo anterior, el Relator Especial de la ONU sobre cuestiones de minorías, el Dr. Fernand de Varennes, tiene claro que la atención temprana para proteger y aplicar efectivamente todos los derechos humanos de las minorías es la clave para la estabilidad a través de la justicia, y la prevención de posibles conflictos en todo el mundo. Negar los derechos humanos de las minorías, así como sus identidades y aspiraciones, no da lugar a la unidad ni a la estabilidad: en cambio, podría percibirse como una negación de la existencia o la importancia de las minorías, o como un intento de asimilarlas a la identidad nacional mayoritaria. Es más probable que provoquen un sentimiento de exclusión, discriminación, desafección entre las minorías, aumento de la inestabilidad, violencia e incluso demandas de secesión. El resultado será una sociedad más fragmentada y no una "nación" más unida. Detener la violencia una vez que el conflicto ha ya estallado es mucho más difícil y costoso que intentar prevenir una crisis antes de que haya comenzado.

Fundamentos de los foros regionales

En su primer informe para el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en marzo de 2018, el Relator Especial sobre cuestiones de minorías (véase el informe A/HRC/37/66), el Dr. Fernand de Varennes, presentó la cuestión de los conflictos étnicos, los derechos de las minorías y la promoción de la inclusividad y la estabilidad como una de las prioridades temáticas de su mandato, aprovechando y ampliando la labor realizada por sus predecesores en este ámbito, así como las valiosas contribuciones de otros titulares de mandatos de Procedimientos Especiales, órganos creados en virtud de tratados y mecanismos de derechos humanos, incluidas las recomendaciones

pertinentes formuladas durante las sesiones pasadas del Foro sobre Cuestiones de las Minorías.⁸

Inspirado en el informe de hace más de 10 años de la primera experta independiente de la ONU en cuestiones de minorías, Gay McDougall, sobre *los derechos de las minorías y la prevención de conflictos*, y en el innovador estudio conjunto de la ONU y el Banco Mundial sobre *Caminos para la Paz: Enfoques inclusivos para la prevención de conflictos violentos*, el Relator Especial desea llevar los debates sobre la prevención de conflictos al ámbito regional y seguir destacando las perspectivas minoritarias y regionales mediante la organización de cuatro foros regionales en Europa, Asia-Pacífico, África-Oriente Medio y las Américas.

Además, el trabajo liderado por organizaciones regionales, subregionales y otras organizaciones intergubernamentales ante situaciones de escalada de tensiones está infrutilizado. Contar con estas organizaciones, tiene el potencial de realizar un trabajo más eficaz y sostenido que la ONU por sí sola. Las organizaciones regionales tienen una mayor proximidad y afinidad cultural con las partes en conflicto y mayores incentivos para garantizar la estabilidad regional y la prosperidad económica. Además, la Carta de la ONU exige que "las partes en una controversia... busquen una solución" entre otros medios "recurriendo a organismos o acuerdos regionales". El Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio del Secretario General, en su informe *Un mundo más seguro: Nuestra Responsabilidad Compartida* recomendó que "las Naciones Unidas deberían aprovechar la experiencia de las organizaciones regionales en el desarrollo de marcos para los derechos de las minorías". Por lo tanto, el Relator Especial, a través de los foros regionales, tratará de asociarse e involucrar a las organizaciones regionales pertinentes para beneficiarse de sus experiencias aprendidas y estimular su desarrollo institucional para prevenir mejor los conflictos mediante el reconocimiento de los derechos humanos de las minorías entre sus miembros.

Objetivos

El objetivo principal de los cuatro foros regionales sobre "Prevención de conflictos y protección de los derechos humanos de las minorías" es aportar una visión regional que sirva de base para el trabajo temático del Relator Especial para su informe para la sesión número 49 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2022. Asimismo, los debates servirán de base para los preparativos y las recomendaciones de la sesión número 14 del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que tendrá lugar en diciembre de 2021 en Ginebra.

Entre los objetivos específicos se incluyen:

⁸ La información sobre las sesiones y las recomendaciones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías puede encontrarse en la página web del Foro <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>.

1. Desarrollar un entendimiento mutuo sobre el papel de la protección de los derechos humanos de las minorías en la prevención de conflictos.
2. Abordar el tema de los desafíos legales, institucionales y políticos para el reconocimiento y la aplicación de los derechos humanos de las minorías a la hora de afrontar injusticias prolongadas que pueden derivar en tensiones y posibles conflictos.
3. Identificar por qué rara vez se reconocen o abordan las causas fundamentales de la mayoría de los conflictos, la negación de los derechos humanos de las minorías y sus aspiraciones.
4. Reforzar las colaboraciones entre las distintas partes interesadas y capacitar para abordar las causas profundas de los conflictos contemporáneos y prevenirlos con mayor eficacia.

Temas a debatir

Los Estados en los que las promesas de igualdad y derechos humanos universales para las minorías parecen vacías debido a prácticas discriminatorias o excluyentes son terreno fértil para agravios de larga duración que conducen a la frustración, el resentimiento, la ira y, finalmente, la violencia. Una nueva mirada a estas cuestiones, y la necesidad de abordar mejor los agravios de las minorías y la protección de sus derechos humanos, es necesaria para dar un nuevo impulso a un sistema de derechos humanos que, cuando se trata de la protección de ciertas minorías, a veces se ignora sistemáticamente.

Teniendo en cuenta los principales objetivos de los foros regionales, los debates abordarán los cuatro siguientes temas generales.

Panel 1: Causas fundamentales de los conflictos contemporáneos que afectan a las minorías

No puede haber una verdadera prevención duradera de los conflictos si no se identifican y abordan las causas estructurales de las tensiones que afectan a las minorías. Estas a menudo se centran en los derechos humanos de las minorías, relacionados con la tierra, los recursos, los derechos lingüísticos, la adaptación religiosa, la participación efectiva y las consideraciones culturales. Un enfoque que se ocupe de estas causas de fondo, y no solo de las inmediatas, tiene más probabilidades de conducir a sistemas de gobernanza que garanticen una paz sostenible y a largo plazo. En la actualidad, la prevención de conflictos se lleva a cabo sobre todo en escenarios post-conflicto para evitar la reaparición de conflictos violentos. Sin embargo, el conocimiento temprano de las

causas estructurales también puede prevenir de manera eficaz el inicio de los conflictos que involucran a las minorías, y por lo tanto de la mayoría de los conflictos contemporáneos.

Panel 2: Marco normativo: los derechos humanos de las minorías y la prevención de conflictos

Cuando las minorías son objeto de violencia, discriminación o discursos de odio, este maltrato puede entenderse como una falta de protección de sus derechos humanos y considerarse una negación de su identidad étnica, nacional, religiosa o lingüística. El marco normativo, que incluye el derecho internacional y regional de los derechos humanos, proporciona una poderosa herramienta para analizar objetivamente y proponer soluciones. Además, el conjunto de normas y jurisprudencia relativas a la protección de las minorías en el derecho internacional está muy desarrollado y es muy diverso. Sin embargo, en las situaciones en las que están implicadas las minorías y que pueden acabar desembocando en un conflicto violento, no se hace referencia ni se utiliza lo suficientemente este marco. Hay que analizar todos los aspectos disponibles y apropiados del marco normativo relativo a la protección de los derechos humanos de las minorías y del derecho internacional, así como la mejor manera de aprovecharlos para prevenir y resolver los conflictos.

Panel 3: Obstáculos para la aplicación de los derechos de las minorías y la prevención temprana de conflictos

Debido al terrible y agudo coste humano de los conflictos violentos y los crímenes atroces como el genocidio y las crisis humanitarias que los acompañan, la atención y los recursos se comprometen sólo una vez que las tensiones alcanzan estos puntos de inflexión. La prevención se discute sobre todo en un contexto de post-conflicto o de desarrollo. De ahí que se haga un gran esfuerzo por el cese de las hostilidades y la mediación entre las partes en conflicto. Sin embargo, lo ideal es que una prevención eficaz de los conflictos se produzca antes del inicio del conflicto violento y con la suficiente antelación para evitarlo con seguridad. Esto significa centrarse en la exclusión y la discriminación de las minorías, vinculadas a las violaciones de los derechos humanos, y en cuáles son los obstáculos para una aplicación más completa de estas obligaciones de derechos humanos abordando las principales causas de la mayoría de los conflictos contemporáneos. Los mecanismos dedicados y especializados en la materia con mandatos adecuados, son el medio más viable para conseguir estos objetivos. Estos mecanismos pueden existir a varios niveles, internacional, regional, el subregional, nacional y local. Identificar las situaciones en las que se niegan sistemáticamente los derechos de las minorías proporciona en la práctica un sistema de alerta temprana de posibles conflictos y un enfoque proactivo para garantizar la inclusión de las minorías y su participación plena e igualitaria en la sociedad. Asimismo,

la resolución de los problemas de las minorías y la protección de sus derechos humanos ofrece una herramienta convincente para prevenir eficazmente los costosos y prolongados conflictos intraestatales.

Panel 4: Formas de abordar las deficiencias de los mecanismos de derechos humanos para proteger a las minorías y prevenir los conflictos

Junto con el desarrollo de mecanismos regionales, subregionales y de otro tipo para la prevención de conflictos, debe reforzarse el marco normativo. La experiencia y la historia demuestran que la protección y la promoción de los derechos humanos de las minorías y sus aspiraciones dan lugar a un mayor sentimiento de unidad e identidad nacional, lo que en última instancia conduce a una reducción de las tensiones y a la estabilidad a largo plazo. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas es el instrumento jurídico específico para minorías más desarrollado a nivel internacional. Es necesario un debate enérgico con la participación de las minorías sobre las vías y los medios para avanzar en su protección y la prevención de los conflictos que las afectan. ¿Son necesarios instrumentos adicionales a nivel internacional o regional? ¿Es necesario reforzar las normas existentes mediante una mejor aplicación, supervisión y cumplimiento? Se invita a las personas participantes a presentar propuestas innovadoras para avanzar en normas y mecanismos que puedan mejorar significativamente la prevención temprana y eficaz de los conflictos prolongados y mortales.

Además de estos cuatro paneles temáticos, cada foro regional incluirá también un panel estatal de alto nivel formado por varias presentaciones estatales. Estas conversaciones pondrán de relieve las experiencias positivas y las lecciones aprendidas de los Estados que hayan participado en actividades de prevención de conflictos, profundizando en la comprensión del papel de la protección de los derechos humanos de las minorías en la prevención de conflictos.

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, la industria, los académicos y los expertos en cuestiones de minorías, así como los medios de comunicación y los agentes tecnológicos. Se intentará incluir en los foros regionales a otros titulares de mandatos de procedimientos especiales y a los miembros de los órganos de tratados de la ONU.

El formato de los foros regionales se anunciará más adelante ya que puede variar debido a la pandemia de COVID -19.

Resultados

Tomando como base los debates y las aportaciones de los participantes, se obtendrán dos resultados principales:

- Un documento con recomendaciones prácticas,
- Directrices sobre la cuestión de la prevención de conflictos y las minorías que se prepararán bajo el mandato del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías.

Los cuatro conjuntos de recomendaciones estarán disponibles como documentos de referencia para el 14º Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías que se celebrará en Ginebra en diciembre de 2021.

Más información

También está disponible una nota informativa titulada *Mecanismos e instrumentos de las Naciones Unidas sobre la prevención de conflictos y las minorías*.