



Asamblea General

Distr. general
15 de julio de 2019
Español
Original: inglés

Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar*

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Promoción efectiva de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, presentado de conformidad con la resolución [34/6](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/74/50](#).



Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías

Resumen

El Relator Especial ofrece un resumen de las actividades que ha llevado a cabo desde la presentación de su anterior informe a la Asamblea General, junto con un estudio temático sobre el concepto de minoría en el sistema de las Naciones Unidas.

En la sección dedicada a las actividades, el Relator Especial pone de relieve la labor constante relacionada con las prioridades temáticas relativas a la apatridia y a la educación y los idiomas de las minorías; las iniciativas que promueven un enfoque más regional de las cuestiones relativas a las minorías; las visitas a los países; las comunicaciones; y otras actividades. En la sección relativa al concepto de minoría, el Relator Especial examina la historia, los planteamientos y la jurisprudencia sobre este concepto en los mecanismos y las entidades de las Naciones Unidas, con el fin de arrojar luz sobre la cuestión tanto para su propio mandato como para todos los demás interesados a la hora de defender los derechos humanos de las minorías. El Relator Especial formula una serie de recomendaciones orientadas a garantizar una mayor claridad y coherencia para las entidades de las Naciones Unidas y para otros interesados, así como de recomendaciones relacionadas con una nueva crisis que afecta a las minorías.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Actividades del Relator Especial.....	4
A. Actividades relacionadas con las prioridades temáticas.....	4
B. Enfoques regionales del mandato.....	5
C. Misiones a los países.....	5
D. Foro sobre Cuestiones de las Minorías.....	5
E. Comunicaciones.....	6
F. Actividades de sensibilización y de otra índole.....	6
III. Estudio sobre el concepto de minoría en las Naciones Unidas.....	9
A. Introducción.....	9
B. Contextualización histórica.....	10
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	21

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre cuestiones de las minorías presenta este informe a la Asamblea General de conformidad con el mandato que le confió la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2005/79, prorrogado recientemente por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 34/6.

2. En el informe, el Relator Especial ofrece un resumen de las actividades que ha llevado a cabo desde la presentación de su anterior informe a la Asamblea General (A/73/205), y a continuación presenta un estudio sobre el concepto de minoría en el derecho internacional. Con este estudio, pretende aportar una claridad muy necesaria y una mayor certeza a la hora de interpretar qué personas constituyen una minoría a los efectos del mandato y de llevar el concepto a la práctica, y también a la hora de garantizar el reconocimiento y la promoción de los derechos humanos de esas personas por parte de los Estados, entre otras cosas mediante una mayor colaboración con los mecanismos internacionales de derechos humanos y el sistema de las Naciones Unidas en general.

II. Actividades del Relator Especial

3. En el desempeño de su mandato, el Relator Especial ha emprendido una serie de actividades con el fin de a) llevar a cabo estudios temáticos; b) hacer visitas a países; c) comunicarse con los Gobiernos y otros agentes en relación con las denuncias de violaciones de los derechos de las minorías; d) promover las buenas prácticas; y e) aumentar la conciencia y el conocimiento sobre los derechos humanos de las minorías en los que se sustenta su mandato sobre cuestiones de las minorías. A continuación se destacan algunas de las esferas prioritarias examinadas y de las actividades llevadas a cabo por el Relator Especial tras la presentación de su anterior informe.

A. Actividades relacionadas con las prioridades temáticas

4. El Relator Especial señaló cuatro prioridades temáticas en su primera declaración ante la Asamblea General, en octubre de 2017. En 2018, su primer año, el Relator Especial se centró en el tema de la apatridia percibida como una cuestión relativa a las minorías, y planteó a menudo esta cuestión en presentaciones y mediante su participación en actividades en todo el mundo, como se destaca en el presente informe. Además, organizó un taller en Galway (Irlanda) en el que participaron destacados expertos sobre la apatridia a fin de elaborar un informe y directrices prácticas sobre la forma de corregir de manera eficaz las políticas, las leyes y las prácticas que dan lugar a violaciones del derecho a la nacionalidad para millones de personas, que se ven expuestas al riesgo de apatridia. Más recientemente, el 3 de julio de 2019, el Relator Especial, junto con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales, expresó públicamente su profunda preocupación por la situación actual en el estado de Assam (India), y el examen del Registro Nacional de Ciudadanos, ya que los procedimientos judiciales y de otra índole podrían crear una situación de grave inestabilidad en la que entre 2 y 4 millones de personas, principalmente miembros de las minorías musulmana o bengalí, podrían convertirse en apátridas en 2019, lo que también preparaba el terreno para otra futura crisis humanitaria en una región donde la minoría rohinyá ya agrupa a 1 millón de personas vulnerables.

5. En 2019 el Relator Especial también puso en marcha actividades relacionadas con su segunda prioridad temática, relativa a la educación, el idioma y los derechos humanos de las minorías, una cuestión de gran importancia para la identidad de las minorías lingüísticas y de otro tipo. Está previsto organizar foros y consultas regionales sobre esta segunda prioridad temática en las regiones de Asia y el Pacífico y África y el Oriente Medio. La educación, el idioma y los derechos humanos de las minorías también serán el tema central del próximo Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebrará en Ginebra los días 28 y 29 de noviembre de 2019. Asimismo, se espera que en 2020 se elabore una guía práctica sobre esta cuestión.

6. La prioridad temática del Relator Especial en 2020 se referirá a la manera de hacer frente al discurso de odio en los medios sociales. Al igual que en el caso de la apatridia, el discurso de odio en los medios sociales suele dirigirse de forma desproporcionada contra las minorías.

B. Enfoques regionales del mandato

7. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, de fecha 16 de enero de 2018, el Relator Especial indicó la posibilidad de adoptar un enfoque más regional para el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, para que este fuera más accesible a las minorías de diferentes partes del mundo y tuviera más en cuenta las preocupaciones y los contextos regionales (véase [A/HRC/37/66](#), párr. 64). Las primeras medidas orientadas a poner en marcha un enfoque de este tipo se llevaron a cabo en 2019, con la organización de un foro regional europeo, que se celebró en el Parlamento Europeo en Bruselas, los días 6 y 7 de mayo de 2019. El éxito de ese primer foro de carácter regional ha generado un impulso favorable para mantener ese mismo enfoque, con miras a organizar otros dos foros regionales en Bangkok y Túnez durante el segundo semestre de 2019. Se espera poder celebrar en 2020 cuatro foros regionales sobre la tercera prioridad temática del Relator Especial, relativa al modo de atajar el discurso de odio y la incitación al odio contra las personas pertenecientes a minorías a través de los medios sociales. Para la organización y la coordinación de los tres foros regionales de 2019, el Relator Especial ha recibido apoyo de los asociados de la sociedad civil, entre ellos el Tom Lantos Institute.

C. Misiones a los países

8. El Relator Especial visitó España del 14 al 25 de enero de 2019, y presentará su informe sobre esa misión al Consejo de Derechos Humanos en su 43^{er} período de sesiones, que se celebrará en marzo de 2020.

D. Foro sobre Cuestiones de las Minorías

9. La información relativa al 11^o período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que tuvo lugar los días 29 y 30 de noviembre de 2018 y se centró en el tema “La apatridia: una cuestión de las minorías”, se puede encontrar en el informe anual del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos correspondiente a 2019 (véase [A/HRC/40/64](#), párrs. 85 a 98). El Relator Especial desea destacar el altísimo nivel de interés y participación demostrado en 2018 (con más de 600 participantes), así como las más de 200 intervenciones y 100 declaraciones por escrito que se hicieron durante los dos días del Foro. El 12^o período de sesiones del Foro se centrará en la educación y los derechos lingüísticos de las minorías y se celebrará en Ginebra en noviembre de 2019.

E. Comunicaciones

10. En 2018 se envió un total de 50 comunicaciones a los Gobiernos y otros interesados, frente a las 45 de 2017. Todas ellas fueron enviadas junto con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales. De esas comunicaciones, 11 eran llamamientos urgentes, 26 eran cartas de transmisión de denuncias y 13 eran cartas en las que se formulaban observaciones sobre leyes, políticas y prácticas concretas y se manifestaba preocupación al respecto.

11. Por lo que se refiere a la distribución geográfica, 20 de esas comunicaciones correspondieron a la región de Asia y el Pacífico, 21 a Europa y Asia Central, 5 al Oriente Medio y África del Norte, 3 a África Subsahariana y 1 a América Latina y el Caribe.

12. El mayor número de comunicaciones (27) se ocupó de casos relativos a las minorías étnicas, 20 comunicaciones se refirieron a las minorías religiosas y 4 examinaron cuestiones relativas a los derechos de las minorías lingüísticas. Las comunicaciones se refirieron a violaciones de los derechos humanos tales como, por ejemplo, la persecución y la violencia contra las personas pertenecientes a minorías y contra los defensores de los derechos humanos de las minorías, la detención arbitraria y la tortura, las restricciones y limitaciones impuestas a las libertades religiosas y la aplicación discriminatoria de las leyes sobre la blasfemia, el uso excesivo de la fuerza por los agentes del orden, los desalojos forzados, la discriminación en el ámbito de la educación, y las repercusiones de los proyectos de desarrollo y las actividades empresariales en los derechos humanos de las minorías.

F. Actividades de sensibilización y de otra índole

13. El 27 de febrero de 2019, el Relator Especial impartió un seminario público sobre su mandato y sobre los procedimientos especiales de las Naciones Unidas por invitación del Centro de Derecho Comparado y Derecho Público de la Universidad de Hong Kong.

14. El 2 de marzo de 2019, el Relator Especial intervino en una conferencia sobre la educación bilingüe planteada como una cuestión de las minorías, organizada en Komotini (Grecia) por la Western Thrace Minority University Graduates Association, la Culture and Education Foundation of the Western Thrace Minority, la Federation of Western Thrace Turks in Europe y la Federal Union of European Nationalities. La conferencia se centró en el bilingüismo de la minoría musulmana de Grecia y estableció comparaciones con los enfoques y las prácticas adoptados en otras partes del mundo. El 18 de marzo de 2019, la Alta Comisión del Canadá en el Camerún invitó al Relator Especial a participar en una mesa redonda con ocasión de la “Semaine de la Francophonie” y la “Journée internationale de la Francophonie”, en Yaoundé. La presentación del Relator Especial se dedicó especialmente a la puesta en práctica de los derechos humanos de las minorías lingüísticas como factor que contribuye a la consecución de la paz y la estabilidad. El 21 de marzo de 2019, el Relator Especial pronunció el discurso principal sobre la evolución y la situación de las minorías en el derecho internacional de los derechos humanos en la conferencia internacional conmemorativa del centenario del Estado del Líbano, titulada “Las comunidades del Estado del Líbano (1920-2020): reflexiones y perspectivas”, organizada por la Universidad del Espíritu Santo de Kaslik y acogida por el Centro de Investigación sobre las Minorías en el Oriente Medio de Jounieh (Líbano).

15. El 2 de abril de 2019, el Relator Especial participó como orador invitado en una conferencia sobre “Los derechos humanos y de las minorías en los países vecinos de la Unión Europea”, organizada en el Parlamento Europeo en Bruselas, por invitación

de su Comisión de Cultura y Educación. Se refirió a la importancia de reconocer que los derechos de las minorías eran derechos humanos, en particular en un momento en que había una gran cantidad de minorías de todo el mundo que sufrían una creciente vulnerabilidad y se enfrentaban a un nacionalismo populista que podría adoptar la forma de una intolerancia, una exclusión y una discriminación cada vez mayores. Los días 8 y 9 de abril de 2019, el Relator Especial participó en un taller de dos días sobre la educación inclusiva y los derechos de las minorías lingüísticas, organizado por la Alliance of Iraqi Minorities, el Centro Noruego de Estudios sobre el Holocausto y su Red de Derechos de las Minorías en Erbil (Iraq). Formuló observaciones introductorias sobre la importancia de reconocer el vínculo existente entre los derechos humanos de las minorías y el uso de sus idiomas en la educación. También hizo una exposición sobre su mandato y sobre los procedimientos especiales de las Naciones Unidas en general.

16. El 3 de mayo de 2019, el Relator Especial asistió como invitado, junto con el Coimisinéir Teanga (Comisionado de Idiomas) de Irlanda, Rónán Ó Domhnaill, a un seminario público sobre el tema “La educación, los derechos de las minorías lingüísticas y el idioma irlandés: perspectiva internacional de los derechos humanos”, organizado en el Centro Irlandés de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Irlanda Galway. Los días 6 y 7 de mayo de 2019, el Relator Especial organizó el Foro Regional Europeo sobre la Educación, el Idioma y los Derechos Humanos de las Minorías en el Parlamento Europeo, en Bruselas. Contribuyeron a los debates temáticos cerca de 170 participantes de los Estados, las organizaciones regionales e internacionales, entre ellas la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y el Consejo de Europa, y la sociedad civil, así como expertos destacados en la educación y el idioma. El 9 de mayo de 2019, el Relator Especial fue uno de los oradores principales en el foro ecuménico estratégico sobre el racismo, la xenofobia y la discriminación racial organizado por el Consejo Mundial de Iglesias y celebrado en el Instituto Ecuménico de Bossey, cerca de Ginebra. El 27 de mayo de 2019, el Relator Especial participó como panelista en el Foro Mundial de Medios de Comunicación de Deutsche Welle, que tuvo lugar en Bonn (Alemania). La mesa redonda fue organizada por antiguos becarios del Programa de Becas para las Minorías del ACNUDH y se tituló “Cambio de poderes: dar micrófonos a minorías”. El Relator Especial se refirió a la necesidad de desmontar la imagen de las minorías que se transmite en los medios sociales, y en particular el peligro de que sus voces se vean sepultadas y amenazadas por la creciente oleada de discurso de odio e información falsa.

17. Del 8 al 10 de junio de 2019, el Relator Especial organizó un taller de expertos en Galway (Irlanda), que reunió a un grupo de destacados expertos sobre la apatridia. En el taller se examinaron las causas profundas de la apatridia en todo el mundo y sus efectos desproporcionados sobre las personas pertenecientes a minorías, y se discutieron recomendaciones prácticas para responder de manera eficaz a la cuestión de la privación o la denegación de la ciudadanía. Tras el taller, y sobre la base de los informes presentados por el Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, y de las recomendaciones formuladas en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías en su 11º período de sesiones, el Relator Especial elaborará una guía práctica sobre la manera de encarar el problema cada vez más grave de la apatridia de las minorías. El 18 de junio de 2019, el Relator Especial intervino en la reunión de alto nivel sobre el tema “Perspectiva para una estrategia futura encaminada a prevenir y combatir el antisemitismo, el racismo, la xenofobia, la radicalización y el discurso de odio”, celebrada en Bucarest bajo los auspicios de la Primera Ministra de Rumania y organizada conjuntamente con el Congreso Judío Mundial. En su discurso, explicó

por qué las minorías eran el blanco principal del discurso del odio en todo el mundo y puso de relieve que, para prevenir y combatir el discurso de odio, y en especial el antisemitismo, había que encontrar un equilibrio difícil pero necesario entre la libertad de expresión y la prohibición del discurso de odio y la incitación a la violencia. Se refirió al mensaje del Secretario General de que el discurso de odio se estaba extendiendo como la pólvora a través de los medios sociales y constituía una amenaza para los valores democráticos, la estabilidad social y la paz. El 24 de junio, el Relator Especial dio una serie de conferencias en la escuela de verano de la Universidad de Aix-Marsella sobre la práctica de los derechos humanos, en Aix-en-Provence (Francia), haciendo particular hincapié en los problemas actuales relacionados con los derechos humanos, como la cuestión del discurso de odio y la incitación al odio contra las minorías a través de los medios sociales. El 25 de junio de 2019, pronunció el discurso de clausura del primer día de la sexta conferencia anual organizada por la Asociación Internacional de Comisionados Lingüísticos en Toronto (Canadá). El tema de la conferencia fue “Proteger a las minorías lingüísticas, construir sociedades más fuertes”, y el Relator Especial habló sobre la necesidad de que las sociedades inclusivas reflejaran y tuvieran en cuenta la diversidad lingüística, en consonancia con los principios de derechos humanos pertinentes relacionados con las minorías lingüísticas, como la prohibición de la discriminación por motivos de idioma, y la importante función que podían desempeñar a ese respecto los comisionados de idiomas. El 27 de junio de 2019, el Relator Especial participó como invitado en la Conferencia Mundial sobre la Apatridia, organizada por el Institute on Statelessness and Inclusion, en La Haya (Países Bajos). En su presentación, planteó la apatridia como una cuestión relativa a las minorías y se refirió al riesgo de un aumento espectacular del número de apátridas en todo el mundo debido a la evolución de las políticas y la legislación, como en Assam (India), donde millones de personas se enfrentaban a la amenaza de ser consideradas “extranjeras” y tratadas como no ciudadanas, con la consiguiente posibilidad de convertirse en apátridas en caso de no poder demostrar ninguna forma de ciudadanía. Advirtió de una grave situación que podría acabar creando las condiciones necesarias no solo para una posible nueva crisis humanitaria de gran magnitud, sino también para una grave desestabilización de toda la región, que superaría con creces las terribles condiciones sufridas por la minoría rohinyá de Myanmar.

18. El 3 de julio de 2019, el Relator Especial presentó las principales características del mandato sobre cuestiones de las minorías, así como el funcionamiento de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas, en el Programa Jurídico de Derechos Humanos de la Universidad Murdoch, en Ginebra. El 8 de julio de 2019, participó en dos reuniones a las que asistieron personas de todo el mundo en la Escuela Mundial de Verano de Derechos de las Minorías de 2019, organizada por el Tom Lantos Institute en Budapest. Explicó la función y las actividades realizadas en cumplimiento del mandato sobre cuestiones de las minorías y participó en un intercambio de preguntas y respuestas con los participantes. El mismo día, se reunió con el personal del European Roma Rights Centre en Budapest a fin de examinar sus actividades y las prioridades para el año siguiente.

19. El 3 de julio de 2019, el Relator Especial, junto con sus colegas Ahmed Shaheed, Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, y E. Tendayi Achiume, Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, emitieron un comunicado de prensa en el que expresaron su alarma y su profunda preocupación por un proceso relacionado con la inscripción de los ciudadanos en Assam (India) (el Registro Nacional de Ciudadanos), y por el hecho de que pudiera llegar a damnificar a 4 millones de personas, la mayoría de ellas pertenecientes a las minorías musulmana y de habla bengalí, que estaban expuestas al riesgo de apatridia, deportación o detención prolongada. También formularon advertencias sobre el auge del discurso de odio dirigido contra esas minorías en los medios sociales y los posibles efectos desestabilizadores de la marginación y las incertidumbres a que se enfrentaban millones de personas en esa y otras partes del país. El Relator Especial y sus colegas indicaron que el proceso podría exacerbar el clima de xenofobia y alimentar la intolerancia religiosa y la discriminación en la India, y podría dar lugar a que otros estados de la India utilizaran planteamientos similares para negar o retirar la ciudadanía a la minoría musulmana y otras minorías. También denunciaron que no habían recibido ninguna respuesta del Gobierno de la India en cuanto a las inquietudes que habían manifestado, reiteraron su petición de que se aclarara el proceso de Registro e instaron a las autoridades indias a que adoptaran medidas decididas para examinar la puesta en práctica del Registro y otros procesos similares en Assam y en otros estados, y a que velaran por que esos procesos no abocaran a la apatridia, la privación o denegación de la nacionalidad de forma discriminatoria o arbitraria, la expulsión masiva o la detención arbitraria.

III. Estudio sobre el concepto de minoría en las Naciones Unidas

A. Introducción

20. En el presente estudio se examina la necesidad de establecer una definición práctica de minoría con los siguientes fines:

- a) Cumplir el mandato del Relator Especial;
- b) Aclarar el sentido del concepto a fin de evitar controversias y contradicciones, dentro y fuera de las Naciones Unidas, que menoscaben el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las minorías;
- c) Precisar el concepto con arreglo al derecho internacional, en particular la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos y los principios aplicables en el marco de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

21. En cumplimiento del mandato que le ha encomendado el Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial debe sensibilizar sobre el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las personas pertenecientes a minorías y trabajar para hacerlo realidad. Esta labor consiste, entre otras cosas, en aclarar conceptos fundamentales que constituyen la esencia misma de las cuestiones relativas a las minorías, como, por ejemplo, quién puede pretender ser una minoría con arreglo al sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, hay otro elemento clave que exige que se aclare este extremo. La falta de coherencia a la hora de interpretar qué personas constituyen una minoría es un obstáculo recurrente para el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las minorías. Es posible que diferentes entidades de las Naciones Unidas se contradigan entre sí por considerar que constituyen minoría grupos de personas diferentes, y se aparten de la práctica de colegas de otras entidades. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen reparos a la hora de colaborar en cuestiones relativas a las minorías, ya que no saben qué personas constituyen una minoría ni lo que eso entraña.

En algunos países, puede incluso suponerse que la ausencia de una “definición” implica que corresponde a cada Estado determinar libremente quién constituye o no una minoría. En la mayoría de esos casos, la incertidumbre hace que se adopten lugar a enfoques restrictivos: en muchas situaciones, se considera que las personas no son “merecedoras” de esa condición porque no son minorías “tradicionales”, no son ciudadanas o no están suficientemente “dominadas”. El resultado final es que algunas minorías quedan excluidas porque no son el “tipo correcto” de minoría según diferentes partes.

22. Este tipo de incoherencias, controversias y contradicciones en relación con el concepto tanto en las Naciones Unidas como en diferentes organismos o secciones y entre ellos se viene produciendo desde hace décadas. La falta de un planteamiento convenido sobre qué personas constituyen una minoría en virtud del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también ha hecho que los Estados Miembros se muestren, como poco, inseguros en sus respuestas o sus compromisos, y también a la hora de aceptar las misiones a los países. Algunos se han mostrado, en ocasiones, ambivalentes, vacilantes o incluso hostiles, en vista de las incertidumbres a la hora de determinar quién debería considerarse que constituye una minoría y de hacer valer los derechos contemplados en dicha disposición y los compromisos contenidos en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992. En lugar de facilitar la flexibilidad, la transparencia y la posibilidad de lograr avances, la ausencia de puntos de referencia comunes que permitan establecer una definición de lo que constituye una minoría ha dado lugar a una interpretación restrictiva de las personas que pueden reivindicar la protección de las minorías. La única manera de remediar esta situación es aportar una mayor claridad, como indicó el Relator Especial en su declaración de 2017 ante la Asamblea General. Durante la preparación del presente estudio, el Relator Especial invitó a los mecanismos y las entidades de las Naciones Unidas a que presentaran comunicaciones¹.

B. Contextualización histórica

23. Entre las principales ideas erróneas que circulan en torno al concepto de quiénes constituyen una minoría dentro de las Naciones Unidas y sus entidades, se ha insinuado con frecuencia que en los años setenta hubo “un” intento, por parte de un experto independiente de las Naciones Unidas, de establecer una definición de lo que constituye una minoría y que, si bien es cierto que la definición no se aceptó en ese momento, todavía hoy puede servir como punto de referencia útil². Esta afirmación es incorrecta, sobre todo porque no fue el primer intento de ese tipo ni será el último. Además, muchos de los aspectos fundamentales de este planteamiento se han descartado, en particular en la jurisprudencia y en las aclaraciones aportadas por el Comité de Derechos Humanos.

¹ La información complementaria sobre la encuesta difundida durante la preparación del presente informe puede consultarse en:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Survey.docx.

² Diversos documentos de las Naciones Unidas se refieren en términos aprobatorios a la definición que propuso el Relator Francesco Capotorti en 1976. Véase, por ejemplo, ACNUDH, “Minorities under international law”, que puede consultarse en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationallaw.aspx>.

1. Largos años de incertidumbre

24. La falta de una definición convenida de minoría y las incoherencias, controversias y contradicciones mencionadas anteriormente son fruto de una incertidumbre que se ha prolongado largos años y que sigue afectando a la comunidad internacional en la actualidad. Los acontecimientos que tuvieron como resultado el estallido de la Segunda Guerra Mundial afectaron a las minorías de, al menos, dos formas significativas. En primer lugar, y quizá sea la circunstancia que más se aprecia en general, las atrocidades cometidas contra la minoría judía, y también contra otras minorías, como los romaníes, estaban muy presentes en el ánimo de quienes redactaron los dos documentos de derechos humanos más importantes de las Naciones Unidas: la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948, y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que fue incluso anterior a la Declaración Universal, ya que la Asamblea la aprobó un día antes, el 9 de diciembre de 1948. En segundo lugar, sin embargo, había un fuerte trasfondo de preocupación por la instrumentalización del concepto de “minoría nacional”, como, a juicio de algunas personas, había ocurrido cuando la Alemania nazi utilizó los supuestos malos tratos que recibían las minorías alemanas en los países vecinos como pretexto, al menos en parte, para justificar su expansión. Sin duda, después de los años cuarenta, también estaba extendido el fuerte sentimiento, en particular en los Estados occidentales, aunque no solo en ellos, de que la asimilación de las minorías era una estrategia deseable. La opinión que finalmente se impuso en las Naciones Unidas era que no debía establecerse ningún mecanismo específico para tratar a las minorías, a fin de romper radicalmente con los denominados “tratados de minorías” establecidos por la Sociedad de las Naciones.

25. A menudo se considera, erróneamente, que los tratados de minorías consagraron una serie de derechos colectivos que contribuyeron a la inestabilidad intrínseca del período de entreguerras y que, por tanto, fueron factores que propiciaron las condiciones para el inicio de la guerra, si es que no fueron una causa directa de ella. Lo irónico, como han señalado otros observadores, es que muchos de esos tratados no se limitaron a proteger a las minorías, sino que en realidad constituyeron los primeros tratados internacionales de derechos humanos, ya que ampliaron la prohibición de la discriminación o la libertad de expresión y de religión a todos los habitantes de los Estados interesados, no solo a las minorías³. La mayoría de las disposiciones de esos tratados eran, de hecho, individualistas, en contra, también a este respecto, de la forma en que normalmente se los presenta.

26. Como señaló una antigua Jefa de la Sección de Pueblos Indígenas y Minorías en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estos argumentos, ecos de lo que todavía puede oírse a veces en el discurso actual sobre los derechos de las minorías, imperaban en gran medida en 1948, y la propuesta de redacción que hizo la División de Derechos Humanos de la Secretaría de las Naciones Unidas, al igual que otras disposiciones sobre los derechos de las minorías en la Declaración Universal de Derechos Humanos, acabaron rechazándose⁴.

³ Fernand de Varennes y Elżbieta Kuzborska, “Minority language rights and standards: definitions and applications at the supranational level” en *The Palgrave Handbook on Minority Languages and Communities* (Londres, Palgrave Macmillan, 2019).

⁴ Antti Korkeakivi, “Beyond adhocism: advancing minority rights through the United Nations” en *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*, Rainer Hofmann y otros, eds. (Brill Nijhoff, 2018).

2. Numerosas propuestas para una definición

27. La definición de minoría aportada por Francesco Capotorti se presenta a veces como la única disponible en las Naciones Unidas (véase [E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1](#)), lo que explica que se siga mencionando aunque fuera rechazada por la Comisión de Derechos Humanos. Para ser del todo exactos, el trabajo del Sr. Capotorti consistió en un estudio más general sobre los derechos de las minorías contempladas en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El primer intento específico de definir el concepto de minoría a los efectos del Tratado tras su entrada en vigor se llevó a cabo a petición de la Comisión de Derechos Humanos, casi diez años después del informe del Sr. Capotorti, y corrió a cargo del magistrado canadiense Jules Deschênes (véase [E/CN.4/Sub.2/1985/31](#)), pero se hicieron otros muchos intentos antes y después del Sr. Deschênes.

28. En función de lo que cada persona entienda que es una definición, entre 1947 y 2010 hubo un número considerable de definiciones, formulaciones y descripciones establecidas por diferentes entidades de las Naciones Unidas, expertos designados, comités, comisiones o subcomisiones⁵. (Los extractos más relevantes figuran en la información complementaria del presente informe relativa a las definiciones y descripciones del término “minoría” en las entidades del sistema de las Naciones Unidas)⁶.

29. También hubo, en diversas ocasiones, otras propuestas de definición, por ejemplo, las que presentaron, a solicitud del Secretario General, varios Estados Miembros en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 14 A (XXXIV) de la Comisión de Derechos Humanos, de 6 de marzo de 1978, tras el rechazo de la definición del Sr. Capotorti, entre ellas, por ejemplo, las propuestas de Grecia, Alemania y el Canadá (véase [E/CN.4/1987/WG.5/WP.1](#), párrs. 12 a 16).

30. La gran cantidad de propuestas demuestra la existencia de discrepancias y opiniones divergentes muy firmes, tanto en lo que respecta a la determinación de qué minorías son titulares de derechos como en lo referente a la naturaleza y el alcance de sus derechos. Para simplificar y resumir la idea, cabe señalar que había divergencias de calado como las siguientes:

a) Entre, por un lado, los Estados que sostenían una opinión meramente individualista de los derechos humanos, que no estaban cómodos con que se reconocieran derechos vinculados a ningún grupo concreto y buscaban una ruptura completa con el planteamiento de los tratados de minorías establecidos por la Sociedad de las Naciones, y, por otro, los Estados que consideraban necesario contar con medidas específicas que reconocieran la desigualdad inherente que sufrían muchas minorías⁷;

b) Los Estados que consideraban que los debates de las Naciones Unidas sobre los derechos de las minorías formaban parte del enfrentamiento de la “Guerra Fría”, de tal forma que muchas democracias occidentales se preocuparon automáticamente por el hecho de que la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y sus aliados trataran de arrogarse el papel de defensores de minorías “oprimidas” y, por tanto, instrumentalizaran los debates sobre los derechos de las minorías;

⁵ Para consultar una lista parcial de las propuestas, véase [E/CN.4/1987/WG.5/WP.1](#).

⁶ Puede consultarse en:

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Definitions_Descriptions.docx

⁷ Tal vez sea útil señalar que la posición del primer grupo de Estados quedó debilitada porque enseguida se reconoció la conveniencia de considerar que algunos grupos, en particular las mujeres, los niños y los pueblos indígenas, necesitaban atención específica.

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

31. Por último, a riesgo de simplificación, también existía una brecha entre los Estados que preferían adoptar un planteamiento minimalista a la hora de establecer una disposición relativa a las minorías, a fin de que no entrañara reivindicaciones colectivas ni impusiera amplias obligaciones a los Estados, y los que consideraban que al menos algunas minorías tenían derecho a una protección más amplia, como la prevista en los tratados de minorías anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

32. La falta de consenso hizo que se omitiera toda referencia a las minorías en el primer instrumento de derechos humanos no vinculante de las Naciones Unidas, pero seguía habiendo opiniones que sostenían con firmeza que esta cuestión se acabaría abordando en un tratado de derechos humanos.

3. **Hacia una disposición convencional relativa a las minorías y la ausencia de una definición “formal”**

33. Llama la atención que no se incluyera prácticamente ninguna referencia a las minorías en los primeros tratados y declaraciones de las Naciones Unidas: no se usa el término en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos ni la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, ni en ningún otro tratado hasta el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos a fines de los años sesenta⁸. Desde el punto de vista conceptual, parecía haber dos escollos principales: la definición de quiénes eran las minorías para establecer cualquier disposición futura relativa a estas y la determinación del objeto o, más exactamente, el contenido de los derechos que estas podían hacer valer. Sin embargo, después de 1947, hubo otro proceso que acabaría dando lugar a la inclusión de una disposición sobre las minorías en un tratado aun cuando inicialmente se había omitido en la Declaración Universal en 1948⁹.

⁸ Contrariamente a las ideas erróneas que circulan con frecuencia, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no es la única disposición de un tratado de las Naciones Unidas que se refiere a las minorías. Los artículos 17 d) y 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño también mencionan a niños de minorías a los que se reconocen distintos derechos, al igual que la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en su artículo 5 c). Cabe señalar que el tratado de la UNESCO cita solo a las “minorías nacionales”, término que se utiliza más comúnmente en los contextos europeos, mientras que el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se refiere a las minorías nacionales, sino a las minorías lingüísticas, religiosas o étnicas. La Convención sobre los Derechos del Niño tampoco hace mención de las minorías nacionales y está más en consonancia con el artículo 27 del Pacto, ya que contempla las “minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena”.

⁹ No obstante, algunos Estados (en particular la Unión Soviética, Yugoslavia y Dinamarca) insistieron tanto en que la situación de las minorías se incluyera de manera específica en un posible tratado de derechos humanos que la resolución sobre la Carta Internacional de Derechos Humanos relativa a la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos incluyó, en su parte C, el compromiso de que la Subcomisión llevara a cabo un estudio exhaustivo sobre las minorías a fin de que las Naciones Unidas pudieran adoptar medidas eficaces para la protección de las “minorías étnicas, nacionales, religiosas y lingüísticas” (resolución 217 (III) C de la Asamblea General).

34. El comité de redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos formuló una primera propuesta de disposición relativa a las minorías que estaba influida en gran medida por los enfoques contemplados en los tratados de minoritarias de la Sociedad de las Naciones (véase E/CN.4/21, anexo F, art. 46):

En los Estados habitados por un número considerable de personas de una raza, un idioma o una religión distintos de los de la mayoría de la población, las personas pertenecientes a esas minorías étnicas, lingüísticas o religiosas tendrán derecho, en la medida en que tal posibilidad sea compatible con el orden público, a establecer y mantener sus escuelas e instituciones culturales o religiosas, y a utilizar su propio idioma en la prensa, en las reuniones públicas y ante los tribunales y otras autoridades del Estado.

35. Sin embargo, el comité de redacción consideró que la “importancia suprema” de la disposición implicaba que la Comisión de Derechos Humanos debía examinarla más de cerca y decidir al respecto, y que algunas cuestiones debían remitirse a la propia Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (*ibid.*). La Subcomisión finalmente designó a cuatro de sus miembros para que agruparan los debates y las propuestas de la Subcomisión, y formuló otra propuesta (véanse E/CN.4/52 y E/CN.4/52/Corr.1, secc. I, art. 36):

En los Estados habitados por grupos étnicos, lingüísticos o religiosos bien definidos que se distingan claramente del resto de la población y que deseen que se les otorgue un trato diferenciado, las personas pertenecientes a esos grupos tendrán derecho, en la medida en que tal posibilidad sea compatible con el orden público y la seguridad, a establecer y mantener sus escuelas e instituciones culturales o religiosas, y a utilizar su idioma y su escritura propios en la prensa, en las reuniones públicas y ante los tribunales y otras autoridades del Estado, si así lo eligen.

36. Hay tensiones notorias entre las dos primeras versiones, en lo que se refiere a las personas que constituyen una minoría y en cuanto a la naturaleza y el alcance de sus derechos¹⁰. La segunda propuesta es notablemente más restrictiva que la propuesta inicial: la palabra “minoría” ha desaparecido por completo y se ha sustituido por grupos de ciudadanos, y una serie de consideraciones subjetivas y otros requisitos que no figuran en el proyecto inicial hacen que resulte más difícil y exigente reivindicar los derechos: las minorías deben desear “que se les otorgue un trato diferenciado” y deben ser “claramente diferentes de la mayoría”, y sus derechos son objeto de expresiones como “si así lo eligen” y “compatible con el orden público y la seguridad”. Asimismo, en la segunda versión ha desaparecido toda referencia a las instituciones religiosas, y además las minorías deben distinguirse claramente del resto de la población.

¹⁰ Estas tensiones también presentaban dimensiones políticas que están fuera del alcance del presente informe. Las deliberaciones sobre la incorporación de una disposición relativa a las minorías en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tuvieron lugar durante un período de la historia en el que toda propuesta relacionada con las minorías era objeto de críticas en un debate fuertemente impregnado por la “Guerra Fría”, y en un momento en el que las preocupaciones por la “balcanización” de un país mediante la concesión de derechos a los grupos étnicos se sumaban al miedo a la “sovietización”. Así pues, algunos Estados, como Francia y los Estados Unidos de América, se opusieron por lo general a los derechos humanos individualistas sin hacer ninguna concesión a los grupos vulnerables, como las minorías, en respuesta a lo que se consideraba una instrumentalización de los debates sobre los derechos de las minorías por parte de la Unión Soviética. Véase Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Clarendon Press, 1991), pág. 135.

37. Las diferencias señaladas más arriba ponen de manifiesto las dificultades existentes para lograr algún tipo de acuerdo durante la redacción de la Declaración Universal, que se prolongaron hasta la aprobación del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el período posterior, tanto en lo que referente a quién puede pretender ser una minoría como a lo que ese reconocimiento conlleva desde el punto de vista de los derechos. Ante todo, es este tira y afloja sobre lo amplia que debería ser una disposición relativa a las minorías — en cuanto a qué personas puede considerarse que constituyen una minoría— y sobre su profundidad —en el sentido del alcance que deberían tener las medidas previstas para su protección— lo que ha hecho que resulte tan difícil llegar a un consenso sobre una definición.

38. Posteriormente, en 1951, se estableció una definición más clara y específica cuando la Subcomisión presentó a la Comisión un proyecto de resolución que incluía el texto siguiente (véase [E/CN.4/641-E/CN.4/Sub.2/140](#), anexo I, resolución II), y se advertía que en cada caso debían tenerse en cuenta múltiples complejidades:

- i) El término minoría incluye únicamente a los grupos no dominantes de una población que poseen y desean preservar unas tradiciones étnicas, religiosas o lingüísticas estables o unas características muy diferentes de las del resto de la población;
- ii) Esas minorías deben abarcar un número de personas que sean suficientes por sí mismas para preservar esas tradiciones o características; y
- iii) Esas minorías deben ser leales al Estado del que son nacionales.

39. Entre otros problemas, algunos miembros de la Comisión consideraban que esta definición era demasiado restrictiva (en la medida en que se limitaba a nacionales que debían demostrar su “lealtad” al Estado), lo que hizo que tampoco se mantuviera esta definición, ni ninguna de las otras que se propusieron en los decenios siguientes.

4. Falta de consenso con respecto a las minorías y sus derechos

40. Además de la incertidumbre ya mencionada, siempre ha habido un debate subyacente, aunque no siempre expresado como tal, entre dos conceptos contrapuestos en lo que respecta a la protección de las minorías: un concepto general capaz de abarcar una gama más amplia de personas (no ciudadanos, migrantes, residentes), pero con un conjunto más reducido de derechos en relación con su idioma, su religión y su cultura; y una categoría más restringida de titulares de derechos, a menudo asociados al concepto de minorías tradicionales o nacionales, pero con derechos de protección más amplios y más consolidados. A esto hay que añadir, naturalmente, el considerable número de Estados que no son particularmente favorables a ningún reconocimiento de los derechos de las minorías más allá de las normas generales de derechos humanos individualistas, o que incluso niegan la existencia de toda minoría lingüística, religiosa o étnica dentro de sus fronteras. Estas percepciones y preocupaciones contrapuestas siguen vigentes hoy en cierta medida, aunque, en algún sentido, las aclaraciones aportadas por la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos en cuanto a la interpretación del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como la interpretación del tenor de dicha disposición de conformidad con el derecho internacional en virtud de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, convergen en un resultado bastante claro e inequívoco.

5. Definición de quién constituye una minoría: opciones elegidas en la redacción del artículo 27 del Pacto Internacional

41. Como regla general de interpretación, debe atribuirse al término “minoría” el sentido corriente que tenga en su contexto “teniendo en cuenta su objeto y fin”, y “se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes”¹¹. Los extensos debates y la falta de acuerdo demuestran que no existe ningún “sentido especial” del término que pueda extrapolarse a partir de las numerosas propuestas de definiciones y descripciones realizadas, ni en los extensos debates y proyectos de propuestas presentados en los trabajos preparatorios de lo que se acabaría convirtiendo en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹².

42. Sin embargo, el tenor del artículo 27 es muy significativo, ya que representa una desviación respecto de algunas restricciones y limitaciones contenidas en muchas de las definiciones y descripciones anteriores en cuanto a la determinación de qué personas debe considerarse que constituyen una minoría, y también cambia considerablemente la naturaleza y el alcance de los derechos que esas personas puedan reclamar. En cuanto a lo primero, la propia disposición descarta el concepto de “minoría nacional” mencionado con tanta frecuencia en los contextos y la historia europeos.

43. Desde el principio, puede ser útil subrayar que el término “minoría” no tiene ningún sentido si no se asocia con algunos indicadores: las personas de género diferente o con diferentes ideologías políticas o diferentes orientaciones sexuales pueden constituir una minoría. Incluso las personas con ojos azules podrían pretender constituir una “minoría” allí donde la mayoría de la población tenga los ojos marrones. Normalmente, el sentido corriente del término “minoría” es de carácter numérico, al menos en la mayoría de los idiomas, a menos que se indique otra cosa¹³.

44. Por tanto, al tratar de definir quién constituye una minoría, es engañoso e inútil referirse al término de forma aislada. Dejando de lado todos los debates, desacuerdos y disensiones en el momento de la redacción de esta disposición, el punto de partida para determinar el sentido de minoría en virtud de este tratado de derechos humanos es estudiar el sentido corriente de los términos empleados. Esta medida inicial representa una primera indicación de las “opciones elegidas”, ya que la redacción del artículo 27 del Pacto se aleja considerablemente de muchos de los elementos subjetivos, requisitos y restricciones que figuraban en documentos anteriores:

a) En primer lugar, el comienzo mismo de la disposición describe el contexto en el que se debe definir una minoría, al indicar: “En los Estados en que existan minorías [...]”;

¹¹ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 31.

¹² Aunque está centrado en las minorías lingüísticas, puede consultarse un esquema detallado e instructivo de las diversas propuestas y deliberaciones sobre la forma de definir el concepto de minoría en Alexandre Duchêne, *Ideologies across Nations: The Construction of Linguistic Minorities at the United Nations (Language, Power and Social Progress)* (Berlín y Nueva York, Mouton de Gruyter, 2008), en particular págs. 171 a 180 y 218 a 229.

¹³ Véase, por ejemplo, la definición de “minoría” que ofrece el Oxford Advanced American Dictionary:

1. La parte menor de un grupo; menos de la mitad de las personas o cosas de un grupo grande;
2. Grupo pequeño dentro de una comunidad o un país que es diferente por motivos de raza, religión, idioma, etc.

Los derechos de las minorías étnicas o raciales.

Idiomas de las minorías.

Una gran minoría de habla alemana en la parte oriental del país.

b) En segundo lugar, aclara que esta disposición no contempla “todas” las minorías, sino solo las minorías lingüísticas, religiosas o étnicas. Así pues, se aparta de los textos anteriores, que a veces mencionaban las minorías raciales o nacionales, entre otras;

c) En tercer lugar, descarta por completo requisitos de carácter más subjetivo que figuraban en las propuestas anteriores, como la necesidad de que las personas merezcan ser titulares de derechos de las minorías, por ejemplo, siendo “leales”, “no dominantes” o “no indígenas” o estando “deseosas de mantener” sus identidades. Ninguno de estos criterios se mantiene en la redacción de esta disposición jurídicamente vinculante;

d) En cuarto lugar, menciona individuos (“personas”) y no grupos;

e) Por último, también parece omitir deliberadamente otras sugerencias restrictivas, como la necesidad de ser nacional o residente permanente del país en cuestión, una minoría tradicional o una persona con algún tipo de presencia prolongada en el Estado. Este último aspecto es, como han señalado muchas personas, bastante evidente, ya que la redacción de la disposición, en su sentido corriente, es la que debería tener con arreglo al artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, al usar las palabras “las personas [...] con los demás miembros de su grupo”, en lugar de los términos “ciudadanos” o “nacionales”, que figuran en los tratados orientados a restringir los derechos que afectan a estas últimas categorías de personas.

45. El aspecto central que debe retenerse de lo expuesto es que, cuando se considera en su contexto histórico, el término minoría, según se define en la redacción final aprobada en el artículo 27, es amplio, ya que descarta todas las demás restricciones propuestas anteriormente para determinar las personas que podían ejercer sus derechos, salvo por omitir la categoría de “minoría nacional”. Lo expuesto es una lectura textual de la disposición jurídica, por lo que podría ser útil señalar que el sentido que se acaba de describir no es ambiguo ni oscuro, ni conduce a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable¹⁴. Es a la vez claro y amplio; la disposición garantiza determinados derechos a todas las personas de un Estado que pertenecen a una minoría lingüística, religiosa o étnica, sin imponer ningún otro requisito ni condición previa, reconocidos en el derecho internacional conforme “al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos teniendo en cuenta su objeto y fin”. Cabe señalar que el sentido formal de los términos en cuestión se aparta de lo que se sugirió en las propuestas de los Sres. Capotorti y Deschênes cuando, en 1976 y 1985, recibieron el mandato de aclarar el contenido del artículo 27 del Pacto o la definición de minoría. Los acontecimientos posteriores, y en particular la interpretación del concepto de minoría por el propio Comité de Derechos Humanos, en su calidad de órgano de expertos creado en virtud de tratados al que el Consejo de Derechos Humanos encargó la aplicación del artículo 27, parecen confirmar esta interpretación de qué personas constituyen una minoría.

¹⁴ Véase la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, art. 32.

6. Jurisprudencia del Consejo de Derechos Humanos y su enfoque del artículo 27 y el concepto de minoría

46. Una novedad importante que ha tenido lugar desde que en los años setenta se intentó aclarar qué personas constituyen una minoría ha sido la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, ya que, en cierto modo, debería ser el órgano responsable en última instancia de aclarar el contenido y los conceptos que recoge el artículo 27. Casi 40 años después de que aprobara su primer dictamen sobre el artículo 27 en 1981¹⁵, y con la adopción de una observación general sobre dicha disposición y su jurisprudencia, el Comité ha confirmado en los últimos años, además, que la lectura textual de este artículo del Tratado, que concuerda con el sentido corriente de los términos previstos como punto de partida en el derecho internacional, parecería englobar muy claramente lo que podría considerarse como una interpretación o definición prácticas del concepto de minoría.

47. No obstante, desde los años noventa principalmente, el Comité empezó a emitir dictámenes sobre un número cada vez mayor de comunicaciones relativas al artículo 27. De este modo, el Comité pudo elaborar en 1994 la siguiente descripción en su observación general de lo que consideraba que era un miembro de una minoría lingüística, religiosa o étnica:

5.1. Según los términos del artículo 27, las personas sujetas a protección son las pertenecientes a un grupo de minoría y que comparten en común una cultura, una religión y un idioma. De esos términos se desprende también que para la protección de esas personas no es indispensable que sean ciudadanos del Estado parte en el que viven o se encuentran. A este respecto, también son pertinentes las obligaciones dimanantes del artículo 2 1), dado que con arreglo a este artículo todo Estado parte se compromete a garantizar a todas las personas que se encuentran en su territorio y están sujetas a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, excepto los derechos aplicables exclusivamente a los nacionales, por ejemplo, los derechos políticos a que se refiere el artículo 25. Por consiguiente, ningún Estado parte puede limitar la aplicación de los derechos enunciados en el artículo 27 exclusivamente a sus nacionales.

5.2. El artículo 27 reconoce derechos a las personas pertenecientes a las minorías que “existan” en un determinado Estado parte. Habida cuenta de la naturaleza y el alcance de los derechos reconocidos en virtud de este artículo, no procede determinar el grado de permanencia que supone la expresión “que existan”. Esos derechos se refieren sencillamente a que no se debe negar a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a practicar su propia religión y a emplear su propio idioma. Así como no necesitan ser nacionales ni ciudadanos, tampoco necesitan ser residentes permanentes. En consecuencia, no debe denegarse el ejercicio de esos derechos a los trabajadores migratorios o a las personas que se encuentren de visita en un Estado parte y que constituyan alguna de esas minorías. Con este fin, les corresponde, al igual que a cualquier otra persona que se encuentre en el territorio de ese Estado parte, los derechos generales de libertad de asociación y de expresión. La existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística en un determinado Estado parte exige que esos derechos se establezcan en función de criterios objetivos y no por decisión unilateral del Estado parte¹⁶.

¹⁵ Comunicación núm. 24/1977, *Lovelace c. el Canadá*, dictamen aprobado el 30 de julio de 1981.

¹⁶ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 23 (1994) sobre los derechos de las minorías.

48. La descripción anterior de las personas que constituyen una minoría implica, de forma resumida, las siguientes cuestiones:

- a) Los criterios son objetivos, fácticos y no dependen del reconocimiento del Estado;
- b) No hay ninguna restricción de carácter subjetivo, ya sea en cuanto al deseo de mantener la propia identidad o al hecho de ocupar una posición no dominante en una zona determinada;
- c) Se abarca a todas las personas pertenecientes a una minoría étnica, religiosa o lingüística en un Estado determinado, con independencia de su condición jurídica o la duración de la vinculación con un Estado. No es preciso demostrar la ciudadanía ni la vinculación temporal con el Estado;
- d) Las personas son titulares de derechos en virtud del artículo 27, aun cuando los intereses que estén en juego puedan ser colectivos;
- e) La existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística no viene determinada por un Estado ni depende de ninguna forma de reconocimiento. Queda establecida en función de criterios objetivos.

49. Lo que también resulta instructivo en esta observación general es lo que falta en ella: no incluyó los requisitos que figuraban en algunas de las definiciones o descripciones anteriores propuestas, que habrían restringido los derechos enunciados en el artículo 27 a grupos más limitados de personas que comparten en común una cultura, una religión y un idioma; y no es necesario demostrar la lealtad al Estado o la situación no dominante, ni existe un requisito de demostrar ningún tipo de vinculación subjetiva a la cultura, la religión o el idioma propios. El enfoque propuesto en la observación general podría considerarse tal vez como el más amplio e inclusivo posible: todas las personas pertenecientes a una de las tres categorías de minorías enumeradas tienen derecho a reivindicar los derechos previstos en el artículo 27, “incluso” los trabajadores migratorios o las personas que se encuentren de visita. No es restrictiva en el sentido de exigir algún vínculo con el Estado o cualquier otro tipo de requisito subjetivo o de otra índole.

50. Por su parte, la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos es, lógicamente, coherente con el entendimiento general de este concepto de minoría. Como ha sido habitual desde 1947, ha habido opiniones contrapuestas manifestadas por diversas partes tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas, y también en algunas comunicaciones del Comité de Derechos Humanos.

51. Por otra parte, cabe señalar que el número de comunicaciones que han dado lugar a la emisión de dictámenes sobre el artículo 27 no es muy grande. Una de las principales razones de esta situación es que muchas comunicaciones que afectan a las minorías nunca se tratan, desde el punto de vista sustantivo, con arreglo al artículo 27, ya que se resuelven de conformidad con otras normas de derechos humanos. Por ejemplo, las cuestiones relativas a las minorías religiosas a menudo se examinan y se concluyen haciendo referencia únicamente a derechos como la libertad de religión o de creencias, o a la prohibición de la discriminación por motivos de religión, y nunca llegan a ser examinadas con arreglo al artículo 27¹⁷.

52. No obstante, todas las comunicaciones parecen compatibles con la descripción de minoría que se recoge en la observación general. Además, añaden otros elementos que determinan quién pertenece a una minoría con arreglo al artículo 27, los cuales

¹⁷ Por ejemplo, comunicación núm. 694/1996, *Waldman c. el Canadá*, dictamen aprobado el 3 de noviembre de 1999, en relación con la financiación de las escuelas de la minoría judía, y comunicación núm. 1621/2007, *Raihman c. Letonia*, dictamen aprobado el 28 de octubre de 2010, en relación con un miembro de la minoría rusa.

se expresaban de manera implícita, cuando no explícita, en la observación general. Dichos elementos pueden resumirse de la siguiente forma:

a) Los pueblos indígenas pueden constituir minorías lingüísticas, religiosas o étnicas en los Estados en que están ubicados. La mayor parte de la jurisprudencia del Comité relativa al artículo 27 se refiere a los pueblos indígenas. Esto significa que, en algunos países, las personas que pertenecen a grupos indígenas también pueden verse en la situación de que, según un criterio numérico, son miembros de una minoría cultural, religiosa o lingüística¹⁸;

b) El “territorio” que se debe considerar para determinar si un grupo constituye una minoría lingüística, religiosa o étnica es la totalidad del Estado, y no una de sus unidades subnacionales¹⁹;

c) Uno de los criterios objetivos, tal vez el principal, para determinar si un grupo es minoritario en un Estado es el numérico. Una minoría en el territorio de un Estado significa que no es la mayoría. Objetivamente, eso implica que un grupo étnico, religioso o lingüístico representa menos de la mitad de la población de un país²⁰.

53. Estos dictámenes jurisprudenciales, la propia observación general del Comité y el tenor del artículo 27, interpretado según las normas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en consonancia con el historial de deliberaciones, descripciones y definiciones propuestas a lo largo de los decenios, proporcionan el apoyo necesario para llegar a una clara definición práctica. Sobre la base de todo lo anterior, el Relator Especial, en el marco del mandato de promover el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de las minorías, también usará y promoverá el siguiente concepto de minoría, tanto dentro de las Naciones Unidas como en el desempeño de sus actividades:

Una minoría étnica, religiosa o lingüística es todo grupo de personas que constituye menos de la mitad de la población de todo el territorio de un Estado y cuyos miembros comparten características comunes de la cultura, la religión o el idioma, o una combinación de estas. Una persona puede pertenecer libremente a una minoría étnica, religiosa o lingüística sin ningún requisito de ciudadanía, residencia, reconocimiento oficial u otra circunstancia.

¹⁸ Véanse, entre otras, las comunicaciones núms. 511/1992, *Lansman y otros c. Finlandia*, dictamen aprobado el 26 de noviembre de 1994, y 167/1984, *Ominayak y la Agrupación del Lago Lubicon c. el Canadá*, dictamen aprobado el 26 de marzo de 1990.

¹⁹ Comunicaciones núm. 359/1989 y 385/1989, *Ballantyne, Davidson y McIntyre c. el Canadá*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1993 (CCPR/C/47/D/359/1989 y 385/1989/Rev. 1), párr. 11.2:

Esta disposición se refiere a las minorías presentes en los Estados, esto es, como ocurre siempre que el Pacto emplea el término “Estado” o “Estados”, en los Estados que lo han ratificado.

Además, el artículo 50 del Pacto aclara que sus disposiciones son aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna. Por consiguiente, las minorías a las que se refiere el artículo 27 son los grupos minoritarios dentro de un Estado, y no minorías dentro de una provincia. Un grupo puede ser mayoritario en una provincia y, no obstante, constituir una minoría en el Estado y, por tanto, estar protegido con arreglo al artículo 27.

²⁰ *Ibid.* Un grupo puede ser mayoritario en una provincia y, no obstante, constituir una minoría en el Estado y, por tanto, estar protegido con arreglo al artículo 27. No se puede considerar como minoría lingüística a los ciudadanos canadienses de habla inglesa.

IV. Conclusiones y recomendaciones

54. En el presente informe, el Relator Especial ha puesto de relieve algunas novedades relacionadas con sus prioridades temáticas, así como algunos obstáculos que deben afrontarse en relación con dichas prioridades, entre ellos el alarmante surgimiento de una posible situación de crisis humanitaria y desestabilización, que entraña el riesgo de que se considere a millones de personas en la India como “extranjeras” y, por tanto, no ciudadanas, lo que podría abocarlas a la apatridia.

55. El Relator Especial también ha señalado algunas iniciativas importantes, como la adopción del enfoque de los foros regionales respecto a las prioridades temáticas en cumplimiento de su mandato de promover la aplicación de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, y de examinar las vías y los medios para superar los obstáculos existentes que dificultan el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

56. El Relator Especial ha propuesto un marco conceptual para aclarar la definición de minoría en función del historial y la formulación de las principales disposiciones de las Naciones Unidas sobre las minorías, a fin de evitar las incoherencias, las incertidumbres e incluso las contradicciones que existen actualmente dentro de las entidades de las Naciones Unidas y entre ellas, y también con respecto a numerosos Estados Miembros de las Naciones Unidas. No cabe cruzarse de brazos ante una situación en la que no hay un entendimiento común sobre qué personas constituyen una minoría, puesto que tal estado de cosas puede perjudicar a las minorías en la medida en que genera dudas a la hora de determinar qué personas están facultadas para reclamar derechos de protección en relación con su cultura, su religión o su idioma. El resultado ha sido una situación de relativa anarquía, como se desprende de algunas respuestas aportadas por las entidades de las Naciones Unidas, que han adoptado posiciones en gran medida divergentes, incoherentes e incluso, a veces, contradictorias y restrictivas a la hora de considerar quién constituye una minoría²¹.

Recomendaciones

57. El Relator Especial invita al ACNUDH, las entidades de las Naciones Unidas y los Estados Miembros a que apoyen la organización de foros regionales sobre cuestiones de las minorías y colaboren a tal efecto, con el fin de complementar y enriquecer la labor y las recomendaciones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías aportando contribuciones e ideas que estén más adaptadas a los distintos contextos y sean más accesibles para las partes interesadas en otras regiones.

58. El Relator Especial exhorta al ACNUR, el Secretario General, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos a que, con carácter urgente en vista del riesgo y la magnitud de la crisis que está surgiendo en Assam (India), donde pronto habrá millones de personas pertenecientes a minorías que serán consideradas como extranjeras y tratadas como no ciudadanas y que, posiblemente, se convertirán en apátridas, estudien la posibilidad de deliberar y adoptar medidas inmediatas sobre esta cuestión con el Gobierno de la India a fin de proteger los derechos humanos de las personas afectadas y evitar una

²¹ La información complementaria del presente informe contiene una selección de ejemplos de esa divergencia, incluso dentro de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, en lo que respecta al concepto de minoría en las instituciones, y puede consultarse en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_UN_Responses.docx.

situación que podría convertirse fácilmente en una amenaza a la paz y la seguridad regionales.

59. El Relator Especial invita a las entidades de las Naciones Unidas a que tomen nota de la siguiente definición práctica del concepto de minoría con arreglo al artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos, y formulen observaciones sobre la definición de pertenencia a una minoría, a fin de adoptar y aplicar de manera más coherente un enfoque y una interpretación comunes y, por ende, garantizar de manera más eficaz el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las personas pertenecientes a minorías:

Una minoría étnica, religiosa o lingüística es todo grupo de personas que constituye menos de la mitad de la población de todo el territorio de un Estado y cuyos miembros comparten características comunes de la cultura, la religión o el idioma, o una combinación de estas. Una persona puede pertenecer libremente a una minoría étnica, religiosa o lingüística sin ningún requisito de ciudadanía, residencia, reconocimiento oficial u otra circunstancia.

60. A este respecto, el Relator Especial recomienda en particular que el ACNUDH, otras entidades de las Naciones Unidas, los órganos creados en virtud de tratados y los procedimientos especiales examinen la forma en que describen públicamente quién se considera que constituye una minoría y sustituyan sus enfoques por el planteamiento del Relator Especial y el Comité de Derechos Humanos a fin de evitar confusiones y contradicciones en las Naciones Unidas. En particular, insta a que no se usen definiciones que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas haya rechazado con anterioridad.

61. El Relator Especial invita, en particular, a la red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías a que tome nota de las opiniones del Relator Especial y el Comité de Derechos Humanos sobre el concepto de minoría e integre la interpretación que hacen el Relator Especial y el Comité, así como la definición práctica del Relator Especial, en sus actividades y publicaciones, cuando proceda.