



Asamblea General

Distr. general
21 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional*

**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**

Cuestiones de las minorías

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennès, de conformidad con la resolución [74/165](#) de la Asamblea y las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos [25/5](#) y [43/8](#).

* [A/75/150](#).



Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennés

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

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, Fernand de Varennés, ofrece un resumen de las actividades que ha llevado a cabo desde la presentación de su anterior informe a la Asamblea General y 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, el discurso de odio dirigido contra las minorías en los medios sociales y las iniciativas que promueven un enfoque regional para las cuestiones de las minorías. También ofrece un resumen de sus visitas a los países, comunicaciones y otras actividades.

En el estudio temático sobre la importancia y el alcance de las cuatro categorías de minorías (nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas), el Relator Especial examina la historia, los planteamientos y la jurisprudencia de las categorías en los mecanismos y las entidades de las Naciones Unidas, así como las opiniones de los Estados Miembros, las organizaciones de la sociedad civil, las minorías y otros interesados, 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 coherencia tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas en lo que respecta a las categorías de beneficiarios del sistema de derechos de las minorías de las Naciones Unidas y a guiar las actividades de su mandato en la esfera de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías.

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 43/8.

2. El Relator Especial ofrece un resumen de las actividades que ha llevado a cabo en 2019 y 2020 desde la presentación de su anterior informe a la Asamblea General (A/74/160) y, a continuación, presenta un estudio sobre la importancia y el alcance de las cuatro categorías de minorías (nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas) en el derecho internacional. Con este estudio, el Relator Especial pretende aportar una claridad muy necesaria a la hora de interpretar las cuatro categorías de minorías a los efectos de su mandato y de llevar el concepto a la práctica, y también a la hora de garantizar el reconocimiento y la promoción de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

II. Actividades del Relator Especial en 2019 y 2020

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

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, se centró en el tema de la apatridia percibida como una cuestión relativa a las minorías y suele seguir planteando esta cuestión en presentaciones y mediante su participación en actividades en todo el mundo, como se destaca en el presente informe.

5. En 2019 y 2020, el Relator Especial también puso en marcha actividades para 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.

6. En sus actividades de 2020 y 2021, el Relator Especial abordará la tercera prioridad temática relativa al discurso de odio dirigido contra las minorías en los medios sociales. Al igual que en el caso de la apatridia, el discurso de odio en los medios sociales suele dirigirse contra las minorías y repercutir en estas en la mayoría de los casos y, por lo tanto, es ante todo una cuestión de las minorías.

B. Enfoques regionales del mandato

7. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos de marzo de 2018, el Relator Especial indicó la posibilidad de adoptar un enfoque regional para el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, para que este fuera más accesible a las minorías de diferentes partes del mundo y reflejara mejor las preocupaciones y los contextos regionales¹. Las primeras medidas orientadas hacia un enfoque de este tipo se llevaron a cabo en 2019, con la organización, en mayo de ese año, de un foro regional europeo en el Parlamento Europeo en Bruselas, un foro regional de Asia y el Pacífico en Bangkok, en septiembre de 2019, y un foro regional de África y la región de Oriente Medio y el Norte de África, celebrado en Túnez en octubre de ese año, sobre el tema de la educación, el idioma y los derechos humanos de las minorías. Aunque inicialmente estaba previsto que se celebraran en cuatro regiones (Europa, Asia y el Pacífico, la región de África y Oriente Medio, y las Américas), los foros regionales de 2020 tuvieron que aplazarse hasta el segundo semestre del año debido a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Se espera poder celebrar dos foros regionales en el último trimestre de 2020 sobre el tema del discurso de odio y la incitación al odio contra las personas pertenecientes a minorías a través de los medios sociales, que también será el tema central del 13^{er} Foro anual sobre Cuestiones de las Minorías.

C. Misiones a los países

8. El Relator Especial visitó Kirguistán del 6 al 17 de diciembre de 2019. El informe sobre esa misión se presentará al Consejo de Derechos Humanos en su 46^o período de sesiones, en marzo de 2021.

D. Foro sobre Cuestiones de las Minorías

9. La información relativa al 12^o período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que tuvo lugar los días 28 y 29 de noviembre de 2019 y se centró en el tema de “la educación, el idioma y los derechos humanos de las minorías”, se puede encontrar en el informe anual del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos correspondiente a 2020 (véase [A/HRC/43/47](#), párrs. 71 a 77). El Relator Especial desea destacar los altísimos niveles de interés y participación demostrados en 2019: se inscribieron casi 1.000 participantes, de los cuales más de 600 se inscribieron para participar en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías y más de 300 para los foros regionales. Por primera vez, durante el Foro anual de Ginebra, se proporcionó interpretación a la lengua de señas internacional, en reconocimiento de los usuarios de lenguas de señas como miembros de una minoría lingüística. El 13^{er} período de sesiones del Foro estará centrado en el discurso de odio, los medios sociales y las minorías, y se celebrará en Ginebra los días 19 y 20 de noviembre de 2020.

E. Comunicaciones

10. En 2019, se envió un total de 51 comunicaciones a los Gobiernos y otros interesados, todas ellas presentadas conjuntamente con otros titulares de mandatos de los procedimientos especiales. De esas comunicaciones, 13 eran llamamientos urgentes, 32 eran cartas de transmisión de denuncias y 6 eran cartas en las que se

¹ Véase [A/HRC/37/66](#), párr. 64.

formulaban observaciones sobre leyes, políticas y prácticas concretas y se manifestaba preocupación al respecto.

11. La mayoría de las comunicaciones (29) se ocuparon de casos relativos a las minorías étnicas, mientras que 11 comunicaciones se refirieron a las minorías religiosas, 2 examinaron cuestiones relativas a los derechos de las minorías lingüísticas y 9 se refirieron a más de una categoría de minorías o a las minorías en general. Las comunicaciones abordaron violaciones de los derechos humanos tales como, por ejemplo, la persecución y la violencia contra las personas pertenecientes a minorías, incluidos los defensores de los derechos humanos, la detención arbitraria y la tortura, las restricciones y limitaciones impuestas a las libertades religiosas y la aplicación discriminatoria de las leyes de la lucha contra el terrorismo y las leyes de ciudadanía, el uso excesivo de la fuerza por los agentes del orden, los desalojos forzosos, 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 minorías².

F. Actividades de sensibilización y de otra índole

12. El Relator Especial considera que las actividades de sensibilización son un componente fundamental de su mandato, en particular en vista de la necesidad de poner de relieve y subrayar el aumento de la marginación de las minorías en el plano mundial; su mayor vulnerabilidad durante las crisis sanitarias y de otro tipo, como la pandemia de COVID-19; el hecho de que los discursos de odio en los medios sociales y de otra índole y los delitos de odio en todo el mundo se dirijan cada vez más contra las minorías; el papel central de los derechos humanos de las minorías para hacer frente a su exclusión a fin de prevenir los conflictos étnicos; y la falta de visibilidad de las cuestiones de las minorías y de referencia a estas en muchos foros, incluso dentro de las instituciones de las Naciones Unidas³.

G. Seguimiento de otras prioridades temáticas

13. El Relator Especial sigue profundamente preocupado por los acontecimientos relacionados con las prioridades temáticas de su mandato. Sigue recibiendo informes inquietantes de que la campaña de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) encaminada a erradicar la apatridia para 2024, la campaña “#IBelong”, se ve amenazada por la continuación de los procedimientos en Assam (India), así como en otros estados del país; podría ocurrir que, a raíz de esos procedimientos, se considerara que muchos millones de personas estarían en condiciones de demostrar su ciudadanía y que, debido a la nueva legislación del Gobierno que excluye a los miembros de la minoría musulmana del país de las vías aceleradas de acceso a la ciudadanía, estos últimos serían “extranjeros” y, por lo tanto, no ciudadanos, lo que podría convertirlos en apátridas.

14. A raíz de su prioridad temática de 2019 sobre la educación, el idioma y los derechos humanos de las minorías, el Relator Especial tiene cada vez más conocimiento acerca de Estados que parecen subestimar los derechos de las minorías lingüísticas en las cuestiones relacionadas con el idioma, el componente central de su identidad, y que incluso rechazan o menosprecian cada vez en mayor medida los derechos lingüísticos de las minorías en la educación. El Relator Especial considera

² Los detalles de todas las comunicaciones enviadas y la información recibida en virtud del mandato pueden consultarse en <https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments>.

³ Véase www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Awareness_raising_and_other_activities_2019_2020.docx.

que esos acontecimientos deben abordarse a través de directrices específicas y accesibles, basadas en las buenas prácticas de muchos Estados, a fin de proporcionar una mejor orientación sobre la forma de comprender y aplicar de manera eficaz los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías en esa esfera fundamental.

III. Estudio sobre la importancia y el alcance de las cuatro categorías de minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas en las Naciones Unidas

A. Introducción

15. En el presente estudio, el Relator Especial se basa en su estudio de 2019 sobre la necesidad de establecer una definición práctica de minoría ([A/74/160](#)) y analiza la importancia y el alcance de las cuatro categorías de minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas que figuran en diversos instrumentos de las Naciones Unidas con los siguientes fines:

a) Aclarar la importancia de las cuatro categorías de minorías reconocidas en el sistema de las Naciones Unidas a fin de evitar controversias y contradicciones, dentro y fuera de las Naciones Unidas, que puedan socavar la labor encaminada a lograr el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de las minorías;

b) Proporcionar una definición práctica de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, en consonancia con el mandato del Relator Especial establecido por el Consejo de Derechos Humanos.

16. El Relator Especial debe, en cumplimiento de su mandato, sensibilizar sobre el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de las personas pertenecientes a las cuatro categorías de minorías y trabajar para hacerlo realidad: nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, como se describe en el mandato del Consejo de Derechos Humanos. Varios instrumentos de las Naciones Unidas son también bastante claros y específicos en cuanto a que el concepto de minoría se circunscribe a un máximo de cuatro categorías de beneficiarios. Si bien se han celebrado numerosos debates sobre lo que constituye una minoría, la importancia de las cuatro categorías de beneficiarios en términos sustantivos hasta ahora todavía no se ha abordado de manera sistemática ni exhaustiva. Tal vez resulte sorprendente el hecho de que la importancia de las distintas categorías no se esclarece en el documento de orientación de las Naciones Unidas sobre las minorías⁴, donde ni siquiera se hace referencia a ella.

17. Esta deficiencia en la definición objetiva y sistemática de qué personas constituyen una minoría en los instrumentos de las Naciones Unidas es un obstáculo recurrente para el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de las minorías. Los diferentes Estados Miembros de las Naciones Unidas han tenido a veces opiniones divergentes sobre los grupos de personas que constituyen una minoría. A veces, incluso se ha sugerido de forma no tan sutil que las minorías “no existen realmente”. Casi siempre, la falta de claridad en cuanto a quiénes son los beneficiarios que se engloban dentro de las categorías de minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas se ha utilizado para tratar de limitar las personas que pueden solicitar la protección de los derechos humanos como miembros de una minoría.

⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación* (Nueva York y Ginebra, 2010).

18. Como se indica en el estudio, esa incertidumbre también ha llevado, en ocasiones, a suponer que la determinación de los beneficiarios de la protección de los derechos humanos de las minorías se deja al libre arbitrio de los Gobiernos nacionales. Algunos Estados Miembros también pueden tener reparos a la hora de colaborar en cuestiones relativas a las minorías, ya que carecen de definiciones de qué personas constituyen las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y de lo que eso entraña.

19. Las respuestas al llamamiento del Relator Especial a la presentación de comunicaciones han puesto de relieve opiniones divergentes e incluso contradictorias: en sus respuestas, algunos Estados han insistido en que no tienen minorías porque sus constituciones garantizan la igualdad de todos los ciudadanos, de modo que no existe ninguna discriminación hacia grupos nacionales o étnicos, religiosos y lingüísticos⁵. Para estos, queda implícito que las minorías en el territorio de un Estado deben, de alguna manera, ocupar una posición no dominante en la jurisdicción en la que se encuentran. Sin embargo, algunos Estados insisten en lo contrario: que cualquier grupo “vulnerable”, no solo los grupos nacionales o étnicos, religiosos y lingüísticos, puede constituir una minoría y que, por lo tanto, no es necesario distinguir entre esas cuatro categorías de beneficiarios, a pesar de que se enumeren en los documentos de las Naciones Unidas⁶.

20. Como primera medida para abordar algunos de esos asuntos, el Relator Especial, en su informe de 2019 a la Asamblea General⁷, proporcionó una definición práctica del concepto de minoría, en consonancia con el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la que se indica que 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, cuyos miembros comparten características comunes de la cultura, la religión o el idioma, o una combinación de estas, y sin ningún requisito de ciudadanía, residencia, reconocimiento oficial u otra circunstancia.

21. En esencia, una minoría es un grupo que no es mayoritario, a nivel nacional, en términos de cultura, religión o idioma.

22. Ese concepto reconoce como hecho objetivo la existencia de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas y no se basa en ningún reconocimiento jurídico por parte de los Estados ni en la posesión de un estatuto especial en la legislación nacional. Sin embargo, los tres adjetivos utilizados para definir quiénes son beneficiarios como miembros de una minoría en virtud del artículo 27 del Pacto no abarcan de manera integral las categorías de minorías en las Naciones Unidas. Los diferentes instrumentos presentan ligeras variaciones: en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, se añade el término “minorías nacionales” a los tres del artículo 27 del Pacto, mientras que, en la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), los tres términos se sustituyen íntegramente por el de “minoría nacional”⁸. Asimismo, varios tratados europeos dan preferencia al término “minorías nacionales” y no hacen referencia por separado a las

⁵ Véase [CCPR/C/21/Rev.1/Add.5](#), párr. 4.

⁶ El modelo de cuestionario para las presentaciones y la lista de contribuyentes del anexo II pueden consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Sample_questionnaire_and_list_of_contributors.docx.

⁷ Véase [A/74/160](#), párr. 59.

⁸ En el apartado d) del artículo 17 y el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en el apartado c) del artículo 5 de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, se hace referencia específicamente a las minorías. Mientras que en esta última solo se mencionan las minorías nacionales, en la Convención sobre los Derechos del Niño se hace referencia a las “minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena”.

minorías étnicas, religiosas o lingüísticas⁹, mientras que la Carta Árabe de Derechos Humanos adopta un enfoque más cercano al de los instrumentos de las Naciones Unidas, aunque limitado a las minorías étnicas o religiosas¹⁰.

23. Esas incoherencias, controversias y contradicciones, así como la ambigüedad en torno a las categorías de beneficiarios, no han proporcionado “flexibilidad”, sino que han abierto la puerta a interpretaciones restrictivas y han permitido la exclusión de minorías “impopulares”. El resultado final ha contribuido en ocasiones a la ambivalencia, la inquietud o la incertidumbre en las respuestas o el apoyo de los Estados Miembros al mandato y a las actividades con relación a las cuestiones de las minorías. En lugar de ofrecer un enfoque inclusivo, flexible y abierto, la ausencia de un entendimiento común acerca de las personas que constituyen una minoría ha dado lugar a barreras e incluso a resistencia en cuanto a quiénes pueden solicitar la protección de las minorías. La única manera de acabar con esas barreras es aportar una mayor claridad y certidumbre, como indicó el Relator Especial en su declaración de 2017 ante la Asamblea General.

24. Durante la preparación del presente estudio, el Relator Especial invitó a los mecanismos de las Naciones Unidas y otros interesados a que presentaran comunicaciones. Muchas de las comunicaciones contenían información de gran valor sobre las prácticas nacionales con relación a la protección de las minorías. En otras, se describieron cuestiones y preocupaciones donde los derechos humanos de determinadas minorías no se estaban haciendo efectivos de manera plena. Sin embargo, solo en unas pocas comunicaciones se comentó directamente la importancia de las cuatro categorías específicas de beneficiarios. No obstante, los que casos en los que sí se formularon comentarios aportaron información y pusieron de relieve cuestiones que ayudaron a comprender mejor y a subrayar la importancia de proporcionar una descripción más clara de las cuatro categorías.

25. La gran cantidad de respuestas de organizaciones intergubernamentales, minoritarias, de la sociedad civil y de otras clases de organizaciones ha confirmado el carácter oportuno y pertinente del intento de ofrecer una mayor claridad y certidumbre en cuanto a la importancia y el alcance de las cuatro categorías de minorías (nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas) a los efectos del mandato del Relator Especial.

B. Contextualización histórica

26. La palabra “minoría”, en su sentido más habitual, hace referencia a la parte más pequeña o a un número que forma menos de la mitad de un conjunto, o a un grupo que se distingue de una mayoría más numerosa. En términos aún más simples, una minoría no es la mayoría, sobre la base de un factor distintivo dentro de una totalidad. En el sistema de las Naciones Unidas, la distinción se ha reducido a cuatro categorías específicas de beneficiarios dentro del territorio de un Estado: nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Esas son las agrupaciones particulares a nivel mundial que se considera que requieren atención y protección específicas en calidad de minorías.

27. En la descripción anterior, obviamente, se omiten los complejos procesos, negociaciones y concesiones que siempre han sido fundamentales para el eventual surgimiento de los compromisos característicos de los instrumentos internacionales.

⁹ En particular, el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

¹⁰ En el artículo 37 de la Carta Árabe de Derechos Humanos, se establece que las minorías no se verán privadas de su derecho a disfrutar de su propia cultura o a seguir sus propias enseñanzas religiosas.

Por supuesto, también sucede que distintos Estados o incluso diferentes grupos dentro de un Estado pueden percibir de distintos modos las categorías, en particular aquellas personas que pertenecen a las propias comunidades nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas. Ciertas tradiciones políticas y jurídicas pueden tener enfoques de larga data sobre el concepto de minorías, su rechazo o su limitación a grupos “étnicos” o “nacionales”; otros tienden a referirse de un modo más general a las nacionalidades, ya que pueden abarcar tanto mayorías como minorías; otros pueden considerar las minorías como una descripción ofensiva en sí misma; y otros pueden considerar que todas las poblaciones son indígenas, de modo que el concepto de minorías sería inadecuado.

28. Además, en los planos internacional y regional, las disposiciones de los tratados pueden tener unos tipos de redacción y unos propósitos distintos, por lo que son frecuentes las omisiones, incertidumbres o ambigüedades entre diferentes tratados que tratan cuestiones similares.

29. Esto también se aplica en relación con los “derechos de las minorías” desde el final de la Primera Guerra Mundial, que han tenido una repercusión considerable y constante en la formulación moderna de los derechos humanos de las minorías en las Naciones Unidas, en particular la bifurcación entre “minorías nacionales” o “minorías étnicas, religiosas y lingüísticas”. También explica en parte por qué la mayoría de los Estados europeos siguen refiriéndose principalmente a “minorías nacionales”, mientras que el sistema de las Naciones Unidas, desde la Segunda Guerra Mundial, ha tendido a dar preferencia al concepto de “minorías étnicas, religiosas y lingüísticas”¹¹.

1. Importancia y alcance de los beneficiarios en los instrumentos de las Naciones Unidas

30. La contextualización de la aparición de cuatro categorías de beneficiarios de las minorías en los tratados y declaraciones de las Naciones Unidas, en particular los de la UNESCO, a lo largo de decenios presenta una diversidad de puntos de vista y enfoques sobre el concepto de minorías. La mayoría de las comunicaciones presentadas al Relator Especial por los Estados europeos, por ejemplo, parecían centrarse en las “minorías nacionales”, al equiparar, en ocasiones, la categoría con las minorías “étnicas” y, con menos frecuencia, al incluir en ella las minorías lingüísticas¹². Muchas de esas comunicaciones confirmaron que, en general, no se consideraba que las minorías religiosas estuvieran comprendidas en la categoría de “minorías nacionales”. En los círculos europeos, también existe la tendencia a considerar que el término “minorías” significa automáticamente “minorías

¹¹ La reseña histórica pormenorizada que figura en el anexo III puede consultarse en: www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Historical_outline.docx.

¹² Se sigue debatiendo, principalmente en Europa, si los migrantes más recientes pueden constituir minorías nacionales o si los tratados europeos, como el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, se extienden únicamente a las minorías nacionales “tradicionales”. Por una parte, el Comité Consultivo del Convenio Marco sugirió un enfoque inclusivo y que, a falta de una definición, las Partes deben examinar el ámbito de aplicación personal que se dará al Convenio Marco en su país. Por otra parte, la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias define las lenguas minoritarias como “las que son tradicionalmente practicadas dentro de un territorio estatal formando un grupo numéricamente más reducido que el resto de la población del Estado”. Además, la mayoría de los Estados partes en el Convenio Marco hicieron distinciones entre las minorías nacionales “tradicionales” y los “migrantes recientes” en las declaraciones al ratificar el Convenio Marco, en sus propias definiciones, o explicaron a qué personas consideraban “minorías nacionales”, mientras que algunos indican que, para ser suficientemente “tradicionales”, las personas pertenecientes a una minoría deben haber vivido en sus territorios durante al menos 100 años. Solo unos pocos sugieren que los migrantes pueden ser minorías nacionales en virtud de este tratado.

nacionales”, lo que explica por qué los tratados y otros instrumentos del Consejo de Europa y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa hacen referencia a “minorías nacionales” y no a “minorías étnicas, religiosas y lingüísticas”¹³. Hubo una mayor variedad de opiniones en las presentaciones de fuera de Europa.

31. Independientemente de la falta de consenso sobre todos los detalles y matices entre las categorías de beneficiarios, las cuatro categorías distintas están ahora consagradas en los tratados e instrumentos de las Naciones Unidas, y crean diferentes obligaciones jurídicas en materia de derechos humanos. Además, en muchas de las comunicaciones, se apoyó la necesidad de aclarar la situación para evitar un enfoque inconexo respecto de la protección de los derechos humanos y garantizar la aplicación coherente de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas, así como para evitar que se niegue la existencia de las minorías.

32. Antes de proceder a la descripción del alcance y la importancia de cada una de las cuatro categorías, se deben abordar tres cuestiones preliminares y generales: las identidades sin exclusividad que se superponen, el concepto de libre autoidentificación y la ausencia de reconocimiento oficial o condición particular, cuestiones a las que el Relator Especial se refirió específicamente en el párrafo 53 de su informe de 2019 a la Asamblea General:

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.

33. La primera cuestión es que ninguna de las categorías es necesariamente exclusiva. Debería ser evidente que las personas pueden pertenecer al mismo tiempo a una minoría lingüística, religiosa y étnica, e incluso “pertenecer” a más de una dentro de la misma categoría. Una persona canadiense de una familia húngaro-polaca mixta criada en una comunidad francófona minoritaria consideraría que pertenece no a una sino a tres minorías lingüísticas: la francesa, la húngara y la polaca. Una persona humanista de habla kurda nacida en el Iraq pero que viva en Australia también podría considerarse al mismo tiempo kurda y musulmana en términos culturales y lingüísticos, así como humanista, de habla kurda y suní en el plano cultural. Una persona dalit, india y convertida al budismo que trabajara en Etiopía encerraría simultáneamente más de una identidad cultural, lingüística y religiosa minoritaria. Asimismo, una persona peruana, afrodescendiente e hispanohablante puede ser miembro de la mayoría lingüística y, al mismo tiempo, pertenecer a una minoría étnica, así como a una minoría religiosa, si resulta ser baháí.

34. Ninguno de los ejemplos anteriores es excepcional: se trata de la realidad de las complejidades de la libre elección y la diversidad humana. Por otra parte, ninguna de las complejidades es insuperable desde el punto de vista de los derechos humanos: la persona canadiense podría plantear una serie de argumentos de derechos humanos si se le impidiera usar el polaco en casa; la persona australiana y kurda también podría oponerse de forma válida a las barreras que le impidiesen participar en las festividades de Eid al-Fitr como parte de su cultura, cuando no de sus creencias como humanista; y la persona dalit india o la persona peruana afrodescendiente podrían enfrentarse a situaciones de discriminación racial o religiosa.

¹³ Véase [E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2](#), párr. 8.

35. Nada de lo formulado en las categorías de minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas sugiere que las personas que pertenecen a una minoría puedan ser caracterizadas “solo” como miembros de una minoría étnica o lingüística, pero no de ambas. Los rohinyás de Myanmar, por ejemplo, no son “solo” musulmanes (algunos pueden ser ateos o pueden haberse convertido al cristianismo o al budismo, o haber profesado esas religiones durante generaciones), sino que también tienen un idioma y una cultura diferentes, lo que significa que ellos (o al menos la mayoría de ellos) pueden ser al mismo tiempo miembros de una minoría étnica, religiosa y lingüística. Lo mismo podría decirse de los huteritas en el Paraguay, los rusos en Letonia y los coptos en Egipto.

36. La segunda cuestión hace referencia a los asuntos relacionados con la identidad propia, donde las personas pueden elegir libremente pertenecer a una minoría étnica, religiosa o lingüística. Al margen de que una persona pueda pertenecer al mismo tiempo a más de un grupo étnico, lingüístico o incluso religioso, también puede optar por cambiar o dejar a un lado una o más formas de identificación. Las personas pueden, por ejemplo, convertirse a una fe o un sistema de creencias diferente, unirse a una determinada comunidad lingüística o cultural, o abandonar una de esas comunidades. No se trata necesariamente de una “vía de sentido único” que va desde las minorías hacia las mayorías: las personas que se identifican con una cultura, una religión o un idioma mayoritarios también pueden optar por pertenecer a una cultura, una religión o una comunidad lingüística minoritarias por diversas razones, por ejemplo, por una mayor identificación con la identidad de la minoría o una preferencia por esta, por el matrimonio o los vínculos familiares, porque sea la comunidad en la que viven y con la que se suelen relacionar, etc.

37. Otras dimensiones de la cuestión pueden ser los obstáculos formales o respaldados o permitidos por el Estado a la libre elección de las personas de pertenecer a una minoría étnica, religiosa o lingüística. Es posible que se les niegue a las personas el derecho a “pertenecer libremente” a una minoría en determinados contextos, por ejemplo, si las autoridades públicas:

- a) Afirman que “no existe” una cultura, religión o lengua minoritarias;
- b) Prohíben la pertenencia a una cultura, religión o lengua minoritarias (como cuando se prohíben las conversiones);
- c) Niegan el reconocimiento o el estatuto oficial de una cultura, religión u organización o grupo lingüístico minoritarios, de modo que impiden la pertenencia directa o indirecta;
- d) Afirman que las personas “no pertenecen de un modo suficiente” a una minoría, o incluso cuando la propia comunidad minoritaria rechaza la declaración subjetiva de la persona respecto a su pertenencia a esa minoría.

38. En las secciones que figuran a continuación sobre las categorías específicas de minorías, se describen en mayor profundidad las distintas barreras a la capacidad de las personas para elegir libremente su pertenencia a una minoría. En las comunicaciones, se mencionaron algunas de las barreras con referencia a las minorías religiosas y, con menor frecuencia, a las minorías lingüísticas, étnicas y nacionales.

39. La última barrera a la libre autoidentificación trata la cuestión general de si existe una dimensión objetiva en la pertenencia de una persona a una minoría concreta. Si bien algunos observadores señalan simplemente que las personas son “libres de elegir”, casi no se ha estudiado lo que eso implica en realidad, es decir, si se trata de una cuestión puramente subjetiva (“pertenezco a una minoría porque digo que pertenezco a ella”) o si es necesario que haya una dimensión objetiva, como una conexión demostrable entre la postura subjetiva de la persona y la comunidad en

cuestión. En su redacción, los cuatro instrumentos de las Naciones Unidas que contienen disposiciones específicas sobre las minorías no van mucho más allá de la simple afirmación de que las personas consideradas deben ser “personas que pertenecen” a minorías.

40. Las dimensiones de este aspecto específico incluyen lo que la persona sostiene, la conducta de las autoridades estatales y la forma en que la propia comunidad minoritaria percibe las afirmaciones subjetivas de las personas respecto a su pertenencia a una minoría. Por ejemplo, esto puede ocurrir evidentemente en el contexto de una minoría religiosa, en la que se puede excluir a una persona mediante una decisión formal de rechazo de su pertenencia individual al grupo, o cuando una persona busca ciertos beneficios o ventajas que podrían estar relacionados con la asociación a una minoría indígena. No cabe duda de que existen muchas complejidades y matices, algunos de los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

a) Las personas son libres de sostener que son o no son miembros de una minoría (el “principio subjetivo”);

b) Las personas deben “pertenecer” a ella para que no se les deniegue el derecho a que, junto con otros miembros del grupo, disfruten de su propia vida cultural, profesen y practiquen su propia religión o empleen su propio idioma. Una persona puede considerar que “pertenece” a una minoría, pero eso no implica que ese hecho sea objetivamente exacto ni que los miembros de la comunidad étnica, religiosa o lingüística deban aceptar tal afirmación de personas que puedan o no tener una conexión con la minoría;

c) A menos que existan cuestiones de derechos civiles que afecten a la persona que afirma pertenecer a una minoría, como asuntos contractuales, cuestiones de propiedad, etc., no corresponde a las autoridades cuestionar el principio subjetivo relativo a la pertenencia a una minoría étnica, religiosa o lingüística. La afirmación subjetiva de una persona de pertenecer a una minoría no se deberá verificar ni impugnar;

d) En caso de que el propio grupo minoritario presente objeciones acerca de que la persona no pertenece al grupo, debe demostrarse que existe una “conexión” suficiente con otros miembros de la comunidad. Las objeciones de las autoridades o de los miembros de una mayoría acerca de que una persona no pertenece a una minoría nacional o étnica, religiosa y lingüística no pueden prevalecer sobre la libre elección de las personas de pertenecer a ella si esta asociación cuenta con el reconocimiento de otros miembros de la minoría o se puede demostrar de manera objetiva. No se trata de un componente meramente subjetivo, sino que es más objetivo a efectos de demostración.

41. La postura según la cual existe tanto una dimensión objetiva como una subjetiva en los casos en que las personas pueden no pertenecer a una minoría apareció con bastante frecuencia en las comunicaciones de los Estados al Relator Especial y en ejemplos de políticas destinadas a proteger los derechos humanos de las minorías. Se ha sugerido que, en el caso de las políticas estatales favorables, las personas deben demostrar de manera objetiva que son miembros de comunidades minoritarias para poder beneficiarse de programas especiales destinados, por ejemplo, a minorías nacionales o pueblos indígenas. Algunas comunicaciones se limitan a indicar que las personas deben ser libres de pertenecer a una religión o un sistema de creencias, así como a cambiar de religión o sistema de creencias, como una simple cuestión de elección individual.

42. Afortunadamente, además de un nivel considerable de consenso (cuando no unanimidad) entre las comunicaciones de los Estados sobre esta dimensión concreta, existe una cantidad significativa de jurisprudencia internacional sobre esta cuestión¹⁴, incluso del Comité de Derechos Humanos. Esas orientaciones tienden a confirmar, en consonancia con la mayoría de las prácticas nacionales, que puede haber una dimensión objetiva necesaria en los casos en que la afirmación subjetiva de pertenecer a una minoría no esté corroborada por otros miembros de la comunidad. En *Lovelace c. Canadá* (CCPR/C/13/D/24/1977), el Comité de Derechos Humanos se enfrentó a un problema de legislación que privaba a las mujeres indígenas de su condición de “indígenas” al contraer matrimonio con un hombre no indígena. Según la legislación y la opinión concurrente del consejo indígena local, la Sra. Lovelace no podía comprar una casa en una reserva porque el consejo daba prioridad de la vivienda a los miembros de la minoría indígena maliseet. Sin embargo, para el Comité de Derechos Humanos, aunque algunos miembros de la minoría indígena maliseet creían que era necesario denegar a la Sra. Lovelace la “condición de indígena” y los consiguientes privilegios, incluido el derecho a vivir en su comunidad, no se rechazó el hecho objetivamente demostrable de que seguía “perteneciendo” a la minoría, en el sentido de ser maliseet desde el punto de vista étnico y cultural, y de que no podía ser “excluida” de esa conexión fáctica demostrable por ley. De la misma forma, cabe señalar las conclusiones del Comité de Derechos Humanos en *Kitok c. Suecia* (CCPR/C/33/D/197/1985), quien afirmaba ser miembro de una minoría indígena. En cuanto a la cuestión específica de determinar si el Sr. Kitok era una persona que “pertenecía” a la minoría, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por el hecho de que la legislación contuviese criterios que permitieran considerar que una persona sami desde el punto de vista étnico no lo era a efectos legislativos y, en esencia, señaló que un Estado no podía hacer caso omiso de los criterios étnicos objetivos a la hora de determinar la pertenencia a una minoría (por ejemplo, los vínculos con la comunidad sami y el hecho de haber vivido siempre en tierras samis) y distinguir este asunto de las cuestiones diferentes de qué actividades podrían realizar las personas que pertenecen a una minoría.

43. La tercera y última cuestión general se refiere a si se puede decir que una persona pertenece a una minoría nacional, étnica, religiosa o lingüística que carece de reconocimiento o estatuto oficial. En otras palabras, ¿puede una persona pertenecer, por ejemplo, a una minoría lingüística o religiosa que no “existe” de manera oficial en un Estado? En varios países, ciertos grupos religiosos minoritarios no gozan de reconocimiento como grupos distintos de la mayoría o incluso se consideran apóstatas y, por tanto, se les niega la condición jurídica que les permita operar abiertamente o llevar a cabo algunas de sus ceremonias o actividades religiosas. Este puede ser el caso de grupos como los bahaíes o los ahmadíes en algunos países, o los ateos o los humanistas en otros. Es posible que otros Estados no reconozcan que determinados idiomas son distintos del idioma mayoritario: el kurdo y el tamazight, por ejemplo, se consideraron durante mucho tiempo parientes o dialectos del turco o el árabe. Otros, como el corso, el bretón y el vasco, se consideraban variantes locales o formas corruptas del francés, el italiano o el español. También cabe señalar el hecho de que, hasta hace poco, las autoridades llevaban mucho tiempo mostrándose ambivalentes en cuanto al tratamiento de las lenguas de señas como lenguas “reales”. La denegación de cualquier reconocimiento o estatuto oficial de una cultura, religión o idioma no puede ser tal que afecte a la capacidad de pertenencia a ellos de una persona. Según

¹⁴ Véase Consejo de Europa, comentario temático núm. 3 sobre los derechos lingüísticos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en virtud del Convenio Marco, aprobado el 24 de mayo de 2012, ACFC/44 DOC(2012)001 rev, párr. 17: La afiliación a un grupo minoritario es una cuestión de elección personal que, sin embargo, debe basarse en algunos criterios objetivos relevantes para la identidad de la persona.

el Comité de Derechos Humanos, si una cultura, religión o idioma distintos son demostrables de manera objetiva, una persona puede hacer valer una reclamación de “pertenencia” a ellos, incluso en ausencia de una sanción oficial¹⁵.

44. La contextualización y las observaciones generales anteriores proporcionan un marco para abordar mejor el alcance y la importancia específicos de las cuatro categorías de beneficiarios que reconocen los instrumentos de las Naciones Unidas. Cada una de ellas presenta sus propios desafíos y requiere aclaraciones conceptuales para hacer frente a incertidumbres o confusiones ocasionales con el objeto de garantizar la protección de todas las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas del mundo.

2. Minorías lingüísticas

45. Un grupo lingüístico constituye una minoría si el idioma que habla no es el de la mayoría en un Estado. No es necesario que sea una lengua tradicional, que tenga una forma escrita, que posea un número mínimo de hablantes, que sea reconocida de manera oficial ni que se le conceda ningún tipo de estatuto ni de reconocimiento. Se trata de una determinación objetiva de si en un Estado “existe” o no una minoría lingüística.

46. Esa simple descripción todavía plantea diversos problemas. En algunos Estados, solo una lengua “tradicional” puede considerarse una lengua minoritaria. Otra posibilidad es que un “idioma oficial” no pueda ser al mismo tiempo una “lengua minoritaria”¹⁶.

47. Otro de los problemas está relacionado con el propio concepto de idioma y lo que diferencia a un idioma de una variedad o dialecto del mismo idioma (y el fascinante aforismo de que un idioma es un dialecto con un ejército y una armada, atribuido generalmente al lingüista y yiddishista Max Weinreich), así como con las distinciones entre los idiomas en sus formas oral y escrita. A esto se puede añadir la cuestión de si las personas que utilizan lenguas de señas pueden considerarse como personas que pertenecen a una minoría lingüística. Por último, hay situaciones en que, a pesar de ser casi idénticos en su forma escrita, los idiomas pueden ser ininteligibles entre ellos en su forma hablada, como en los casos del shanghainés, el cantonés y el mandarín (donde los dos primeros suelen describirse como “dialectos” del tercero, conocido oficialmente como “*putonghua*” o “el idioma común” en China).

48. La redacción de las disposiciones de los instrumentos de las Naciones Unidas, como el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su interpretación revelan un enfoque inclusivo que protegería los derechos humanos de todas las minorías lingüísticas, independientemente de la condición jurídica de las personas (se trate o no de ciudadanos), la situación de los idiomas (oficiales, reconocidos, admitidos o no), la duración de la asociación en un Estado (tradicional o no) o el número de hablantes (no se requiere un número mínimo de hablantes). Esto se basa una vez más en una evaluación objetiva y fáctica de la existencia o

¹⁵ Véase [CCPR/C/21/Rev.1/Add.5](#), párr. 5.2: “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 Parte”.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el informe explicativo de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, disponible en <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806d35eb>, en el que se explica, en su párr. 31, que la definición del artículo 1 de la Carta excluye los idiomas no tradicionales o no territoriales y los idiomas utilizados por las personas que no son ciudadanos, y deja a la discreción de las autoridades estatales la determinación de lo que constituye un idioma separado, criterio restrictivo que, en la práctica, da lugar a la exclusión de una cantidad nada insignificante de idiomas del ámbito de aplicación del tratado.

inexistencia de una minoría lingüística en un Estado. Ninguna de las disposiciones pertinentes de los instrumentos de las Naciones Unidas ni de su interpretación hace referencia a las variantes locales ni a los diferentes dialectos del mismo idioma. La cuestión, que sin duda es a menudo objeto de controversia, de cuándo las variantes o las diferentes formas de expresión constituyen idiomas independientes debe considerarse, como se repite a menudo, desde un punto de vista objetivo y sobre la base de las opiniones predominantes de los lingüistas en la materia.

49. Numerosas comunicaciones recibidas por el Relator Especial apoyan un enfoque inclusivo. Con relación a las lenguas de señas, por ejemplo, se señaló que, en 2020, la legislación de cerca de 50 Estados reconoce las lenguas de señas como idiomas, incluso como idiomas oficiales o nacionales. Claramente, la opinión predominante es que los usuarios de las lenguas de señas pueden constituir una minoría lingüística, independientemente del estatuto oficial de los idiomas, de su “tradicionalidad” en un Estado o de que las personas que pertenecen a esa minoría sean o no ciudadanos. Esta es también la opinión expresada por el propio Relator Especial en el Foro sobre Cuestiones de las Minorías de 2017¹⁷ y respaldada en varias resoluciones de ese y otros foros regionales sobre las minorías.

50. A pesar de su carácter no exhaustivo, la contextualización de las disposiciones de los instrumentos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos de las minorías y su interpretación en los últimos decenios sugieren que la importancia y el alcance de la categoría de minorías lingüísticas se pueden determinar de la siguiente manera:

a) Un idioma oficial de un Estado puede, al mismo tiempo, seguir constituyendo objetivamente una lengua minoritaria si no se trata de un idioma mayoritario, como en el caso del irlandés en Irlanda;

b) Las lenguas de señas son, desde un punto de vista objetivo, idiomas, como han reconocido muchos Estados, entre ellos Austria, Nueva Zelandia y Sudáfrica, y, por lo tanto, pueden ser los idiomas de minorías lingüísticas;

c) La negativa de las autoridades a reconocer la existencia de un idioma o su categorización únicamente como dialecto, variante local o criollo y, por lo tanto, no como un “idioma real” no es determinante. Sobre la base de los conocimientos lingüísticos objetivos imperantes, los hablantes de criollo haitiano (*kreyòl ayisyen*), por ejemplo, pueden pertenecer objetivamente a una minoría lingüística, ya que el criollo haitiano es un idioma a todos los efectos;

d) Los hablantes de cantonés en China, Malasia y Singapur pueden considerarse de manera objetiva como miembros de minorías lingüísticas, ya que su idioma es oralmente distinto, incluso ininteligible, con respecto al chino oficial (mandarín), con independencia de su descripción o estatuto oficial de “dialecto”;

e) El zulú es una lengua minoritaria, aunque es el mayor grupo lingüístico de Sudáfrica (hablado por alrededor del 25 % de toda la población). Un trabajador migratorio de Zimbabwe, incluso si solo ha vivido en Sudáfrica durante un breve período de residencia y carece de ciudadanía, puede pertenecer a la minoría lingüística zulú si es hablante de ese idioma;

f) Los hablantes de idiomas como el sami en Suecia, el tamasheq en Malí y el inuktitut en el Canadá pueden ser minorías lingüísticas en términos numéricos sin que ello afecte a su posición como pueblos indígenas también.

¹⁷ Véase [A/HRC/37/66](#), párr. 68.

3. Minorías religiosas o de creencias

51. Los instrumentos de las Naciones Unidas suelen hacer referencia a “minorías religiosas”. Esto es en cierto sentido engañoso, como se señaló en una cantidad importante de comunicaciones, ya que el concepto de “religión” se utiliza en realidad como una simplificación práctica para una categoría mucho más amplia, la de religión o creencia. El Comité de Derechos Humanos, otros expertos independientes de las Naciones Unidas, como el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias, y muchas otras partes admiten que la “religión” no puede interpretarse en un sentido estricto:

El artículo 18 protege las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia. Los términos “creencias” y “religión” deben entenderse en sentido amplio. El artículo 18 no se limita en su aplicación a las religiones tradicionales o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales¹⁸.

52. Existe un acuerdo generalizado en las comunicaciones en el sentido de que debe entenderse que el concepto de “religión” incluye “otras creencias”. Esta es también la postura de los instrumentos y las instituciones de las Naciones Unidas, como el Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que hizo referencia a la categoría de “minorías religiosas” como inclusiva de una amplia gama de “comunidades religiosas o de creencias”, incluidas las de “no creyentes, ateos o agnósticos”¹⁹.

53. El Relator Especial está de acuerdo en que, aunque el término “minoría religiosa” incluye en teoría a aquellas personas que carecen de creencias religiosas, los debates sobre las minorías religiosas suelen hacer que se pasen por alto las minorías no religiosas o no teístas. Las personas que no creen en una fe religiosa, como los agnósticos, los humanistas y los ateos, no se identificarían necesariamente como miembros de una minoría “religiosa”. Hacer referencia a “minorías religiosas o de creencias” lograría una redacción más inclusiva y precisa que sintetizaría plenamente el alcance de esta categoría. El Relator Especial ha llegado a la conclusión de que, en lo sucesivo, las actividades y los documentos relacionados con el mandato y los organismos de las Naciones Unidas deberán utilizar, siempre que sea posible, la expresión “minorías religiosas o de creencias” para representar de un modo más adecuado el alcance de las minorías a que se refiere esta categoría.

54. También hubo casi unanimidad en las comunicaciones acerca de que la existencia de una minoría religiosa o de creencias era una determinación objetiva que no se basaba en ninguna forma de reconocimiento o estatuto oficial y que, como el Relator Especial presenta en su informe de 2019 a la Asamblea General, una persona puede pertenecer libremente a una minoría religiosa sin ningún requisito de ciudadanía, residencia, reconocimiento oficial u otra circunstancia²⁰. Sin embargo, se señaló que, para muchas minorías religiosas o de creencias, la falta de reconocimiento por parte del Estado puede utilizarse como justificación de la discriminación y otras vulneraciones de los derechos humanos, por ejemplo, cuando la libertad de religión solo se extiende a las personas que pertenecen a religiones reconocidas constitucionalmente y no a todas las minorías religiosas o de creencias.

55. La autoidentificación de las personas puede estar relacionada con cuestiones de conversión forzada o de negación de la pertenencia, independientemente de si las personas son libres de pertenecer o no a una minoría religiosa o de creencias, y de autoidentificación individual no exclusiva, como en el caso del idioma. Una persona agnóstica francesa puede seguir considerándose judía en un sentido cultural y para

¹⁸ Véase [CCPR/C/21/Rev.1/Add.4](#), párr. 2.

¹⁹ Véase [A/HRC/25/66](#), párr. 8.

²⁰ Véase [A/74/160](#), párr. 53.

algunos propósitos, mientras que una persona singapurense puede identificarse fácilmente como budista y taoísta.

56. Una cuestión relativa a las minorías no religiosas en particular es si deben incluir a comunidades cohesionadas o de tamaño considerable o tener un sentido de solidaridad para constituir una minoría religiosa o de creencias. Como indicó el Relator Especial en su definición de 2019 (véase el párrafo 20) y en sus observaciones al Comité de Derechos Humanos y otros, el concepto de minorías, salvo en el caso de las minorías nacionales, como se examinará, no está sujeto al tamaño, la permanencia o la presencia tradicional de una comunidad en el territorio de un Estado. El concepto de religión o creencia no se limita por tanto a las religiones tradicionales, a las religiones y creencias con características institucionales ni a las prácticas análogas a las de las religiones tradicionales. Por consiguiente, las minorías religiosas o de creencias deben interpretarse en un sentido amplio²¹ y abarcan diversos sistemas religiosos o de creencias, como las religiones recién establecidas y las creencias no tradicionales, las prácticas espirituales o los sistemas de creencias chamánicas, así como las personas no religiosas, formen o no parte de estructuras institucionales o comunitarias oficiales.

57. Es necesario poner de relieve otros tres aspectos. En primer lugar, el concepto de “religión o creencia” no excluye las superposiciones con categorías culturales o lingüísticas minoritarias. Las minorías de religión o creencias pueden incluir cultos o textos sagrados en un idioma diferente al de la mayoría. Además, una minoría religiosa o de creencias puede tener su propia literatura, símbolos, ritos, costumbres y prácticas concretos, por ejemplo, días festivos, dietas, peregrinaciones y muchas otras actividades que también podrían considerarse culturales. Como se indica con frecuencia en el presente informe, la identificación de una persona como perteneciente a una minoría no excluye las situaciones múltiples o superpuestas de pertenencia a más de una categoría para muchos en la experiencia diaria de las minorías. Por ello, es esencial contar con un enfoque interseccional que reconozca los numerosos elementos diferentes que forman la identidad de una persona con respecto a las cuestiones relativas a la religión o las creencias, así como a la cultura y el idioma.

58. A menudo, se plantea un segundo problema con relación a las situaciones en que no se permite la salida de las personas, en que el rechazo por parte de una persona de su pertenencia a un determinado grupo religioso o de creencias, incluido el de la mayoría, está prohibido o incluso se castiga con la pena de muerte en algunos casos, o en que puede haber obstáculos debido a la falta de “existencia” o de reconocimiento oficial de una determinada religión o creencia. Las personas que se encuentran en esas situaciones no pueden convertirse a una minoría religiosa o de creencias ni pertenecer a ella, lo que plantea de nuevo el obstáculo de las autoridades (u otros), que impiden que las personas se identifiquen libremente a sí mismas como pertenecientes a una minoría (o a una mayoría). El Comité ha establecido firmemente que las personas son libres de elegir una religión o unas creencias minoritarias o mayoritarias, comprendido el derecho a cambiar las creencias actuales por otras o adoptar opiniones ateas, así como el derecho a mantener la religión o las creencias propias²².

59. En tercer lugar, un pequeño número de Estados declaró en sus comunicaciones que su comprensión de las minorías no incluía a los grupos religiosos. Ninguno de los Estados explicó en detalle las razones de esa omisión, a excepción de que, de forma ocasional, sugirieron que el concepto de minoría en su jurisdicción se limita a las minorías tradicionales, nacionales o étnicas, y no a las minorías religiosas. Ese enfoque restrictivo no está respaldado por el texto de los instrumentos de las Naciones Unidas ni por su interpretación, como se expone en la jurisprudencia y en el presente

²¹ Véase [HRI/GEN/1/Rev.1](#), observación general 23, párr. 5.3.

²² Véase [HRI/GEN/1/Rev.1](#), observación general 22, párr. 5.

informe. A pesar de su carácter no exhaustivo, la contextualización de las disposiciones de los instrumentos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos de las minorías y su interpretación en los últimos decenios sugieren lo siguiente en lo que respecta al propósito y la redacción de las disposiciones, lo que confirma la importancia y el alcance de la categoría de minorías religiosas o de creencias:

a) En la categoría de “minoría religiosa” se incluyen las creencias no religiosas o no teístas y otras creencias. Esta categoría debe entenderse en un sentido amplio, de modo que englobe las religiones o creencias no reconocidas y no tradicionales, como animistas, ateos, agnósticos, humanistas, “religiones nuevas”, etc.;

b) Al igual que en el caso de la categoría de las minorías lingüísticas, una religión puede ser una religión minoritaria, aunque sea oficial o esté reconocida;

c) El hecho de que las autoridades se nieguen a reconocer la existencia de una determinada religión o creencia, o de que clasifiquen oficialmente una religión o creencia como secta, culto prohibido, aberración o incluso amenaza, y, por lo tanto, no como una “religión o creencia real”, no es determinante. La cuestión de si existe una minoría religiosa o de creencias es un asunto fáctico y objetivo acerca de si hay en un Estado una minoría de personas que se adscriben libremente a una religión o creencia concreta;

d) Las minorías religiosas o de creencias, como ateos, científicos, bahaíes, ahmadíes, mormones, agnósticos y otros, independientemente de cómo estén descritos o reconocidos en un Estado, tienen derecho a la plena protección de sus derechos humanos en el derecho internacional, en particular como personas que pertenecen a una minoría religiosa o de creencias y frente a actos de violencia o persecución;

e) Las grandes agrupaciones religiosas pueden estar compuestas por diferentes conjuntos de creencias o tradiciones. El cristianismo, el hinduismo, el islam y el judaísmo incluyen una serie de divisiones religiosas o de creencias que, por lo tanto, pueden constituir minorías. Los católicos son una minoría religiosa o de creencias en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, al igual que los chiíes en el Yemen. El shaktismo en la India y el judaísmo jaredí son también religiones o creencias minoritarias;

f) Los adeptos de religiones o creencias no jerárquicas o no formalizadas, incluido el chamanismo y las religiones nuevas, también pueden constituir una minoría religiosa o de creencias. La presencia de una minoría religiosa o de creencias, como Falun Gong en China, los seguidores de la brujería en los Estados Unidos de América y los países de América Latina, los rastafaris en Etiopía o el chamanismo böö mörgöl en Mongolia, constituyen minorías religiosas o de creencias desde un punto de vista objetivo, independientemente de su vínculo tradicional o su grado de presencia en un Estado.

4. Minorías nacionales o étnicas

60. Las dos últimas categorías de minorías en los instrumentos de las Naciones Unidas se describen juntas porque tienden a considerarse similares, cuando no necesariamente idénticas.

61. En algunas comunicaciones se afirmó que las categorías de minorías nacionales o étnicas eran ahora en gran medida sinónimas, y la voz prominente en el momento de la formulación de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas parecía compartir esa opinión, al manifestar que “[d]ifícilmente se puede afirmar que existe una minoría

nacional, como quiera que sea que se la defina, que no sea también una minoría étnica o lingüística²³”.

62. Sin embargo, en varias de las comunicaciones se presentó una interpretación ligeramente diferente, en el sentido de que las minorías nacionales parecían referirse exclusivamente a minorías étnicas “tradicionales” o “autóctonas”, o a minorías étnicas compuestas por nacionales. Si bien las minorías nacionales estaban asociadas a un subconjunto particular de minorías étnicas, no todas las minorías étnicas eran necesariamente minorías nacionales.

63. En muchas comunicaciones, se consideró de manera explícita o implícita que las minorías conllevaban distintos niveles de titulares de derechos: un amplio primer nivel de derechos para las minorías en general; seguido en el siguiente nivel por derechos más específicos, por ejemplo, con relación a la educación y la participación política, para las “minorías nacionales” históricas más antiguas; y derechos de mayor alcance todavía para los pueblos indígenas, por ejemplo, en relación con la libre determinación interna. De hecho, como se indica en la contextualización histórica, parece que, en parte por esta razón, los delegados de algunos Estados afirmaron que solo las “minorías nacionales” deberían tener derecho a la educación en su propio idioma.

64. Hay otro legado del período anterior a la Segunda Guerra Mundial que debe tenerse en cuenta al tratar de definir con mayor claridad los límites de lo que constituye una minoría étnica. A fin de evitar las ideas erróneas racistas sobre la raza y la superioridad racial, así como las teorías que abogan por la existencia de razas humanas separadas, el término “raza”, que inicialmente en esa época se utilizaba con frecuencia como equivalente de “origen étnico”, comenzó a presentarse en períodos posteriores en los documentos de las Naciones Unidas como una especie de “supercategoría” o combinación que incluía a personas de diferentes orígenes, como ascendencia, origen o linaje, y características culturales no del todo inmutables, como el idioma.

65. Esto puede observarse en las conexiones que se hacen en los primeros instrumentos de las Naciones Unidas entre la etnia y la raza: la discriminación racial, tal como se define en el artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, hace referencia a la raza, el color, el linaje o el origen nacional o étnico, mientras que la anterior Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial desarrolla la categoría de manera ligeramente diferente, ya que incluye diferencias por motivos de raza, color u origen étnico. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general XXIV, también especificó que el tratado se refiere a todas las personas de distintas razas, grupos nacionales o étnicos o pueblos indígenas²⁴.

66. Los documentos ajenos a las Naciones Unidas también confirman la estrecha asociación entre ambos: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, en su artículo 1.1, aclara que el concepto de discriminación racial, además de la raza, incluye el color, el linaje o el origen nacional o étnico, mientras que los documentos europeos sobre la discriminación racial, como la directiva de la Unión Europea relativa la igualdad racial, abordan la igualdad del “origen racial o étnico” y reconocen que su especial relevancia para las minorías. Además, la recomendación núm. 7 de política general de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, sobre legislación

²³ Véase [E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2](#), párr. 6.

²⁴ Véase [HRI/GEN/1/Rev.9 \(Vol. II\)](#), recomendación general XXIV relativa al artículo 1 de la Convención, párr. 1.

nacional para combatir el racismo y la intolerancia racial, se refiere al trato diferenciado por motivos de raza, color, idioma, religión, nacionalidad, u origen nacional o étnico.

67. Cabe recordar también que, en los primeros debates sobre lo que se convertiría en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros documentos de las Naciones Unidas, se utilizó inicialmente la palabra “raza” en lugar de minorías “étnicas”.

68. Una vez más, si bien no existe un consenso absoluto entre los expertos, las prácticas de los Estados ni las comunicaciones presentadas al Relator Especial²⁵, se puede extraer la siguiente descripción al analizar desde un punto de vista histórico y contextual las categorías de minorías nacionales o étnicas en los instrumentos de las Naciones Unidas y otros instrumentos:

a) El término “minoría étnica” es una categoría amplia que incluye a personas asociadas por su ascendencia, origen o linaje, y puede incluir a personas que comparten características personales con otros miembros de una comunidad, como un idioma o una cultura comunes;

b) El término “minoría nacional” parecería hacer referencia, a pesar de cierta controversia al respecto, a una agrupación más restringida, generalmente de una minoría étnica o lingüística con una presencia más o menos prolongada en un Estado para ser considerada “suficientemente” tradicional o autóctona.

69. Una persona puede, al igual que sucede con otras categorías de minorías, pertenecer libremente a una minoría nacional o étnica sin ningún requisito de ciudadanía, residencia, reconocimiento oficial u otra circunstancia.

70. A pesar de su carácter no exhaustivo, la contextualización de las disposiciones de los instrumentos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos de las minorías nacionales o étnicas y su interpretación en los últimos decenios, así como una cantidad significativa de instrumentos regionales, sugieren los resultados siguientes para las conclusiones del presente informe en lo que respecta al propósito y la redacción de esas disposiciones, así como a la importancia y el alcance de la categoría de minorías nacionales o étnicas:

a) La categoría de “minoría étnica” es una categoría amplia e inclusiva. Reúne a personas vinculadas por el color, la ascendencia, el origen o el linaje, así como a personas unidas por características culturales distintas (principalmente el idioma), pero que pueden incluir un modo de vida particular²⁶, y (podría argumentarse en algunos casos) una religión. Las minorías nacionales parecen constituir una categoría más restringida, en la que una minoría étnica debe tener una asociación histórica en el territorio de un Estado. Los romaníes, por ejemplo, no están reconocidos como minoría nacional en algunos países, como Italia, pero suelen gozar de reconocimiento como minoría étnica;

b) Es posible que una persona ya no hable con fluidez el idioma que suele asociarse a una minoría nacional o étnica, como los cajunes en los Estados Unidos o los acadianos en el Canadá, pero quizás se siga identificando con ella por su patrimonio, su linaje y su identidad, y se considere desde un punto de vista objetivo que tiene esa conexión, aunque ya no hable con fluidez el idioma del grupo;

²⁵ Para consultar una descripción exhaustiva de estas categorías, véase Lilla Farkas, *The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities* (Comisión Europea, Luxemburgo, 2017).

²⁶ Véase [E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2](#), párr. 6.

c) Ninguna de estas categorías son exclusivas. Una minoría puede presentarse o percibirse como étnica “principalmente”, pero es posible que muchos o algunos de sus miembros no tengan el mismo patrimonio, la misma religión o la misma cultura. Los papúes de Indonesia pueden agruparse en general en una minoría étnica con unos orígenes o un linaje compartidos, pero ese grupo también está formado por personas de un gran número de idiomas y culturas papúes diferentes (alrededor de 200), donde la mayoría comparte religiones cristianas o creencias animistas. Por lo tanto, los miembros también pueden pertenecer a diferentes minorías lingüísticas o religiosas o de creencias al mismo tiempo que a la minoría étnica papú;

d) Las minorías étnicas, por su ascendencia, origen o linaje, pueden incluir a personas reconocidas por sus características físicas compartidas, como los afrodescendientes, así como a castas sociales y grupos similares, incluidos los dalits de la India (y otros lugares) y los burakumin del Japón. Algunas castas y los llamados “grupos sociales” a veces también tienen sus propias culturas y tradiciones distintivas;

e) Los grupos marinos y nómadas, como los dao de Taiwán y los moken de Myanmar y Tailandia, así como los tuaregs y los beduinos, son minorías étnicas, al igual que los nómadas de Irlanda y el Reino Unido, y los romaníes y los sintis en Europa y otros lugares. Si bien las formas de vida marinas o nómadas pueden haber sido abandonadas en gran medida, siguen siendo reconocibles como minorías étnicas por su ascendencia o linaje, así como, a veces, por sus idiomas propios y sus culturas singulares vinculados a las estructuras sociales, las tradiciones y la identidad;

f) Las personas, aunque no sean miembros de un grupo étnico por su ascendencia, pueden elegir libremente pertenecer a él y disfrutar de su cultura con otros miembros de la comunidad. Muchos de los hugonotes francófonos que fueron a Sudáfrica en el siglo XVII adoptaron el idioma afrikáans y pueden considerarse afrikáneres desde el punto de vista étnico;

g) La ciudadanía no es un requisito para ser una minoría étnica. No está claro si una minoría nacional solo puede estar compuesta por nacionales.

IV. Observaciones finales y recomendaciones

71. Las cuestiones de las minorías presentan una visibilidad cada vez mayor en la labor de las Naciones Unidas. Lamentablemente, esto se debe también a la mayor vulnerabilidad y a las desigualdades que sufrieron las minorías durante la pandemia de COVID-19, así como a la intensificación de otros fenómenos, como el incremento de los discursos de odio contra las minorías en los medios sociales, los incidentes resultantes de delitos de odio e incluso el número cada vez mayor (millones) de personas pertenecientes a minorías que podrían convertirse en apátridas en un futuro próximo. El Relator Especial ha actuado de manera proactiva en estas esferas, pero es evidente que es necesario seguir trabajando para que se comprendan y se aborden mejor estas cuestiones de derechos humanos.

72. En un plano más positivo, el Relator Especial ha destacado el éxito de diferentes iniciativas, como los foros regionales, con relación a las prioridades temáticas 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 para superar los obstáculos que impiden a las personas pertenecientes a minorías lograr la realización plena y efectiva de sus derechos humanos.

73. El Relator Especial ha propuesto un marco conceptual para aclarar el alcance y la importancia de las cuatro categorías de minorías (nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas) reconocidas en cuatro instrumentos de las Naciones Unidas, a fin de evitar incoherencias, incertidumbres y contradicciones, las cuales pueden hacer que no se aborde debidamente la protección de los derechos humanos de todas esas categorías de minorías ni se responda con prontitud en ese sentido.

Recomendaciones

74. El Relator Especial exhorta una vez más al ACNUR, el Secretario General, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos, con carácter urgente en vista de la magnitud de la crisis que está surgiendo en Assam y en otras partes de la India, donde millones de miembros de minorías corren el riesgo de ser considerados extranjeros, de ser objeto de nuevas leyes que excluyen a las minorías musulmanas del acceso a determinadas vías para la adquisición de la ciudadanía y de convertirse posiblemente en apátridas, a que estudien la posibilidad de entablar inmediatamente conversaciones con la India y adoptar medidas a nivel mundial a fin de proteger los derechos humanos de algunas de las personas más vulnerables del mundo, y a que eviten los casos cada vez más numerosos de discursos de odio y violencia contra las minorías musulmanas en lo que podría convertirse en una amenaza para la paz y la seguridad regionales.

75. El Relator Especial reitera también su invitación al ACNUDH, las entidades de las Naciones Unidas y los Estados Miembros a que sigan apoyando 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, y aportando contribuciones e ideas que estén más adaptadas a los distintos contextos y sean más accesibles para las partes interesadas en otras regiones.

76. El Relator Especial invita a las entidades de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros a que tomen nota de las siguientes categorías de minorías, así como de los diversos elementos del concepto de minoría formulados en su informe de 2019 a la Asamblea General, a fin de adoptar y aplicar de manera más coherente un entendimiento común para garantizar de manera más eficaz el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías:

a) **Minorías lingüísticas.** Una minoría lingüística existe de forma objetiva, independientemente de su condición o reconocimiento constitucional o jurídico. Los idiomas incluyen las lenguas no verbales, como las lenguas de señas, además de los idiomas que puedan tener una tradición literaria o incluso un alfabeto o una escritura escasos o nulos, y que puedan resultar ininteligibles en su forma oral respecto de otros, aunque compartan una escritura idéntica. Los dialectos dentro de un mismo idioma, de acuerdo con las opiniones científicas imperantes, no constituyen idiomas distintos;

b) **Minorías religiosas o de creencias.** Esta categoría incluye una amplia variedad de creencias religiosas, no religiosas, no teístas y de otra índole, como religiones o creencias no reconocidas y no tradicionales, por ejemplo, animistas, ateos, agnósticos, humanistas, “religiones nuevas”, etc. El Relator Especial recomienda que, siempre que sea posible, las entidades de las Naciones Unidas y otras partes sustituyan la expresión “minorías religiosas” por “minorías religiosas o de creencias”;

c) **Minorías nacionales o étnicas.** Una minoría étnica es una categoría amplia e inclusiva que agrupa a personas sobre la base del origen, el linaje o la cultura y, por lo tanto, incluye a los grupos nómadas y de castas. Una minoría nacional parece referirse a una minoría étnica o lingüística con presencia tradicional o de larga data en el territorio de un Estado.

77. El Relator Especial subraya la importancia de la libre autoidentificación de las personas para todas las categorías mencionadas, que ninguna de ellas es exclusiva y que pueden superponerse o cambiar con el tiempo.

78. El Relator Especial recomienda en particular que el ACNUDH, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los órganos creados en virtud de tratados y los titulares de mandatos de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos examinen sus planteamientos con relación a las categorías mencionadas a fin de evitar confusiones y contradicciones. En concreto, insta a no utilizar las definiciones que la Comisión de Derechos Humanos haya rechazado con anterioridad.

79. Invita a los Estados y a otras partes a que tomen conocimiento de su análisis y sus conclusiones sobre el concepto de minoría y las categorías aplicables en los instrumentos.
