



# Asamblea General

Distr. general  
29 de julio de 2016  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 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**

## **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 el informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Sra. Rita Izsák-Ndiaye, de conformidad con la resolución [68/172](#) de la Asamblea General.

---

\* [A/71/150](#).



## **Informe de la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, Sra. Rita Izsák-Ndiaye**

### *Resumen*

En el presente informe se abordan los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas que se encuentran en situaciones de crisis humanitarias, tales como conflictos o desastres causados por peligros naturales o antropogénicos.

Las crisis humanitarias suelen afectar en forma desproporcionada a las comunidades minoritarias debido a su identidad diferenciada, su ubicación geográfica, su situación de pobreza, la discriminación de la que son objeto u otras circunstancias específicas.

El objetivo del presente informe es examinar algunos de los factores subyacentes de esos efectos desproporcionados. En primer lugar, la Relatora Especial analiza la probabilidad de que las minorías estén más expuestas a los efectos de las crisis humanitarias o los desastres. En segundo lugar, considera las dificultades o formas de discriminación específicas que pueden sufrir las minorías en el curso o después de posibles desplazamientos o trastornos provocados por crisis humanitarias o desastres, aun cuando el desencadenante de ese desplazamiento o cambio de situación no esté directamente vinculado a su pertenencia al grupo minoritario.

## Índice

|   | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| I. Introducción.....  | 4             |
| II. Actividades de la Relatora Especial.....  | 4             |
| A. Misiones a los países en 2016 .....  | 4             |
| B. Informe anual de 2016 al Consejo de Derechos Humanos .....   | 6             |
| C. Foro sobre Cuestiones de las Minorías .....  | 6             |
| III. Minorías en situaciones de crisis humanitarias.....  | 6             |
| A. Introducción .....   | 6             |
| B. Metodología .....  | 8             |
| C. Necesidad de contar con datos desglosados .....  | 9             |
| D. Definición de crisis humanitaria .....   | 10            |
| E. Marcos jurídicos y de políticas internacionales y regionales pertinentes para la<br>protección de las minorías afectadas por crisis humanitarias ..... | 11            |
| F. Relación entre crisis humanitaria y condición de minoría.....  | 15            |
| G. Problemas de derechos humanos específicos que enfrentan las minorías afectadas por<br>crisis humanitarias .....  | 17            |
| H. Las minorías y los desastres causados por peligros naturales o antropogénicos .....  | 22            |
| I. Dificultades que enfrentan las minorías desplazadas para encontrar soluciones<br>duraderas .....   | 25            |
| IV. Conclusiones y recomendaciones.....   | 26            |

## **I. Introducción**

1. La Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías presenta este informe a la Asamblea General en su septuagésimo primer período de sesiones de conformidad con la resolución [68/172](#) de la Asamblea General y la resolución [25/5](#) del Consejo de Derechos Humanos.

2. En la sección II del presente informe se reseñan brevemente las actividades de la Relatora Especial. En la sección III se aborda en particular el tema de las minorías en situaciones de crisis humanitarias y se examinan las dificultades específicas que enfrentan los miembros de las minorías que ya están en situación de vulnerabilidad debido a su condición de desplazados internos, solicitantes de asilo, refugiados o víctimas de desastres. En la última sección se presentan conclusiones y se formulan recomendaciones.

## **II. Actividades de la Relatora Especial**

3. La Relatora Especial resume sus actividades recientes en su informe de 2015 al Consejo de Derechos Humanos en su 31<sup>er</sup> período de sesiones ([A/HRC/31/56](#), párrs. 2 a 19), y en los boletines publicados en el sitio web de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

### **A. Misiones a los países en 2016**

#### **1. Iraq**

4. La Relatora Especial visitó el Iraq del 27 de febrero al 7 de marzo de 2016. Reconoció que el Iraq tiene una larga historia de rica diversidad, pero observó con pesar que los años de marginación, conflicto, tensiones étnicas y religiosas, así como los actos de terrorismo recientes, han llevado a una pérdida de confianza entre las comunidades y de estas hacia el Gobierno. Las minorías del Iraq denuncian que se sienten atacadas, marginadas y desprotegidas. La Relatora Especial observó también que si bien el llamado Estado Islámico en el Iraq y el Levante, o EIIL, ha causado enorme sufrimiento y ha atacado a determinadas comunidades minoritarias, las dificultades que enfrentan las minorías se remontan a mucho antes y tienen raíces más profundas en la sociedad iraquí. La Relatora Especial señaló asimismo que, ante la crisis de desplazamiento y los efectos desproporcionados que esta tiene en las minorías, debería aprobarse también una ley sobre protección de los derechos de las minorías y sobre desplazamientos internos, y reconocerse expresamente el derecho de todos los grupos étnicos y religiosos a igual protección y su derecho a soluciones duraderas que les permitan regresar a sus hogares o, cuando esto no sea posible o conveniente, integrarse o reasentarse en el medio local.

5. La Relatora Especial también reparó en particular en la situación de la comunidad yazidí y señaló que según información disponible todas las atrocidades cometidas contra los yazidíes, incluidos los asesinatos y las lesiones a su integridad física o mental, habrían sido cometidas con la intención de destruirlos total o parcialmente como comunidad. Instó a que se llevara a cabo una investigación exhaustiva de los delitos perpetrados por el EIIL y las demás partes en el conflicto y que se procesara a los responsables de todos los crímenes y violaciones de los

derechos humanos cometidos, incluidos crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio. La Relatora Especial presentará su informe completo al Consejo de Derechos Humanos en su 34º período de sesiones, en marzo de 2017.

## **2. República de Moldova**

6. La Relatora Especial visitó la República de Moldova del 20 al 29 de junio de 2016. La República de Moldova es una sociedad multiétnica, multirreligiosa y multicultural con un amplio marco jurídico de protección de los derechos de las minorías, pero la falta de recursos presupuestarios destinados específicamente a los problemas de las minorías y la insuficiente atención institucional que se presta a esos problemas siguen siendo los principales obstáculos que impiden su correcta aplicación.

7. La Relatora Especial observó que para muchas comunidades el uso de su lengua materna era sumamente importante y tenía un componente emocional muy grande y que constituía un aspecto esencial de su identidad individual y comunitaria. Alentó al Gobierno a adoptar las medidas que fueran necesarias para garantizar la calidad de la educación, tanto en la lengua materna de las minorías, como en el idioma oficial. Pidió que se introdujeran metodologías educativas y aulas multilingües y que la administración pública brindara sus servicios en el idioma oficial, en ruso y en otros idiomas minoritarios. En consultas con minorías religiosas se constató que en gran parte del país las relaciones entre las distintas religiones seguían siendo pacíficas, aunque se habían denunciado algunos incidentes de discriminación racial y ataques cometidos contra las comunidades musulmanas y judías por motivos religiosos. Las comunidades romaníes seguían sufriendo marginación económica, social y política y solían ser víctimas de discriminación, en particular en el acceso al mercado laboral, la educación y los servicios de atención médica.

8. Al referirse a la posible agudización de las divisiones étnicas, lingüísticas y comunitarias en la sociedad, insistió en que el futuro de la República de Moldova no debía estar determinado ni condicionado por definiciones geopolíticas, sino por valores y principios como el respeto de los derechos humanos, la gobernanza inclusiva y la protección de los derechos de las minorías. La Relatora Especial presentará su informe completo al Consejo de Derechos Humanos en su 34º período de sesiones en marzo de 2017.

## **3. Sri Lanka**

9. La Relatora Especial ha sido invitada a visitar Sri Lanka del 10 al 20 de octubre de 2016 y agradece esa oportunidad, que ha sido desde hace años una de las prioridades de su mandato. Su intención es analizar la situación de las minorías en todo el país, teniendo en cuenta la reciente finalización del conflicto armado que duró más de 30 años, así como las primeras elecciones, celebradas en 2015, que han ampliado los espacios democráticos e impulsado un nuevo compromiso con la promoción y la protección de los derechos humanos. La Relatora Especial presentará su informe completo al Consejo de Derechos Humanos en su 34º período de sesiones en marzo de 2017.

## **B. Informe anual de 2016 al Consejo de Derechos Humanos**

10. En marzo de 2016, en el 31<sup>er</sup> período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial presentó un informe temático titulado “Minorías y discriminación basada en la casta y otros sistemas análogos de condición hereditaria” ([A/HRC/31/56](#)).

## **C. Foro sobre Cuestiones de las Minorías**

11. En sus resoluciones 6/15 y [19/23](#), el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Relatora Especial que orientara la labor del Foro sobre Cuestiones de las Minorías.

12. El octavo período de sesiones del Foro se celebró en Ginebra los días 24 y 25 de noviembre de 2015 y tuvo como enfoque temático la problemática de las minorías en el sistema de justicia penal (véase [A/HRC/31/56](#)). Participaron más de 500 delegados, incluidos representantes de Estados Miembros, mecanismos de las Naciones Unidas, órganos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y minorías. Los participantes señalaron dificultades y prácticas eficaces para combatir la discriminación contra las minorías en todas las etapas del proceso de justicia penal. El Foro presentó sus recomendaciones al Consejo en su 31<sup>er</sup> período de sesiones ([A/HRC/31/72](#)).

13. El noveno período de sesiones del Foro, que se centrará en el tema de las minorías en situaciones de crisis humanitarias, se celebrará en Ginebra los días 24 y 25 de noviembre de 2016.

14. En cumplimiento de su mandato de orientar la labor del Foro (resolución [25/5](#)), la Relatora Especial ha estado reflexionando y participando en discusiones con el fin de afinar y mejorar el formato del Foro, así como su influencia y alcance. En este sentido, la Relatora Especial organizó y moderó un acto paralelo en Ginebra, que se realizó simultáneamente al Foro de 2015, sobre la protección de los derechos de las minorías en el sistema de las Naciones Unidas, sus antecedentes y perspectivas, y la labor para el futuro. Ante el consenso generado en este acto paralelo, en 2016 la Relatora Especial ha decidido convocar una consulta paralela al septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General en Nueva York. La reunión procurará llegar a los agentes humanitarios que trabajan desde Nueva York, incluida la sociedad civil, teniendo en cuenta que el Foro se centrará en las minorías en situaciones de crisis humanitaria. La Relatora Especial espera que con esta consulta se logre una mayor difusión del Foro sobre las Minorías y una mayor colaboración con él, y que se fortalezcan las relaciones entre las organizaciones e iniciativas pertinentes con sede en Ginebra y en Nueva York.

## **III. Minorías en situaciones de crisis humanitaria**

### **A. Introducción**

15. Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), las necesidades humanitarias mundiales han alcanzado una magnitud nunca antes vista. A diciembre de 2015, se estimaba que había alrededor de 125 millones de personas

en el mundo que requerían asistencia humanitaria<sup>1</sup>. Las crisis humanitarias persistentes en la República Árabe Siria, Sudán del Sur y el Iraq, así como otros desastres naturales y brotes epidémicos, como el del virus del Ébola en África Occidental, han afectado la vida de decenas de millones de personas. Muchísimas personas continúan sufriendo como consecuencia de otros conflictos, crisis y desastres nuevos, crónicos o recurrentes. Además, las cifras de personas desplazadas en todo el mundo han alcanzado niveles sin precedentes y las situaciones de violencia y conflictos prolongados multiplican el número, tanto de refugiados como de desplazados internos. Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a finales de 2015 el número de personas desplazadas a la fuerza ascendía a 65,3 millones en todo el mundo. Esta es la cifra de desplazados por persecución, conflictos, violencia generalizada o violaciones de los derechos humanos más alta hasta la fecha<sup>2</sup>. Otros 107,3 millones de personas (también la cifra más alta hasta la fecha) fueron desplazadas por desastres<sup>3</sup>.

16. Sin embargo, no se dispone de datos precisos sobre cuántas personas pertenecientes a minorías son afectadas por crisis y dónde. Hay mucha gente a la que no se llega y que no se puede contabilizar debido a que las situaciones cambian rápidamente y al hecho de que en los contextos más susceptibles a crisis muchas veces se carece de datos demográficos. Aun así, durante su mandato, la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías ha observado que las minorías, ya sean étnicas, nacionales, religiosas o lingüísticas, pueden verse directa o indirectamente afectadas de manera desproporcionada, debido precisamente a su condición de minoría, durante la crisis en sí o después de ella, al buscar protección. En el cumplimiento de su mandato, la Relatora Especial se ha ocupado reiteradamente de la difícil situación de estas minorías en contextos de crisis humanitarias, a través de visitas a los países<sup>4</sup>, consultas, actividades paralelas e informes temáticos<sup>5</sup>, y en respuesta a situaciones nuevas y de emergencia, mediante comunicaciones<sup>6</sup> y comunicados de prensa<sup>7</sup>. No obstante, a pesar de estas contribuciones, la Relatora

<sup>1</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Global Humanitarian Overview 2016”.

<sup>2</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Global Trends 2015”.

<sup>3</sup> Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, “Global Estimates 2015”.

<sup>4</sup> Visita al Iraq, 2016, informe que se publicará en el 34º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, en 2017; visita a Ucrania, 2014 ([A/HRC/28/64/Add.1](#)); visita a Nigeria, 2014 ([A/HRC/28/64/Add.2](#)); visita a Colombia de la ex Experta Independiente sobre cuestiones de las minorías, 2010 ([A/HRC/16/45/Add.1](#)).

<sup>5</sup> “Discurso de odio e incitación al odio contra las minorías en los medios de comunicación”, 2015 (véase [A/HRC/28/64](#)); “Prevención y lucha contra la violencia y las atrocidades contra minorías”, 2014 (véase [A/69/266](#)); “Enfoques de protección y promoción de los derechos de las minorías religiosas basados en los derechos de las minorías”, 2013 (véase [A/68/268](#)); “El papel de la protección de los derechos de las minorías en la promoción de la estabilidad y la prevención del conflicto”, 2011 (véase [A/HRC/16/45](#)).

<sup>6</sup> Véanse ejemplos de comunicaciones referidas a minorías en situaciones de crisis humanitarias en: IRQ 1/2015; IRQ 5/2014; PAK 6/2014; LKA 9/2014; COL 4/2013; COL 4/2013.

<sup>7</sup> Comunicado de prensa, Kosovo, “Rights experts urge the UN to implement a panel opinion on Roma IDPs poisoned in camps in Kosovo”, 15 de abril de 2016 (toda referencia a Kosovo en el presente documento ha de entenderse de conformidad con la resolución [1244 \(1999\)](#) del Consejo de Seguridad y sin perjuicio del estatuto de Kosovo), [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19822&LangID=E#sthash.eXIGbWyl.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19822&LangID=E#sthash.eXIGbWyl.dpuf); Comunicado de prensa, Estados Unidos de América, “Flint [Michigan, United States of America]: Fundamentally about human rights – UN experts underline”, 3 de marzo de 2016, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17139&LangID=E#sthash](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17139&LangID=E#sthash).

Especial observa que sigue habiendo una enorme carencia de investigación y conocimiento sobre las necesidades y vulnerabilidades específicas de las minorías en situaciones de crisis humanitaria a nivel mundial.

17. Esto se puso de manifiesto quizás más recientemente en la Cumbre Humanitaria Mundial convocada en 2016 por el Secretario General ante el reconocimiento de que los conflictos y disturbios civiles estaban llevando el sufrimiento y las necesidades de asistencia humanitaria a niveles sin precedentes. Bajo el lema de “No dejar a nadie atrás”, como principio rector, la Cumbre reunió a agentes humanitarios con el objetivo de buscar formas de mejorar el sistema humanitario internacional para abordar la magnitud de los desafíos que enfrenta el mundo hoy. Este principio también fue la responsabilidad básica 3 del Informe del Secretario General (véase [A/70/709](#), anexo) y se incluyó en el Resumen de la Presidencia como uno de los objetivos fundamentales de la Cumbre. No obstante, la Relatora Especial observa con pesar que fueron muy pocas las deliberaciones de la Cumbre en las que realmente se hizo referencia a la situación específica de las minorías y a su mayor grado de vulnerabilidad. Además, en el Resumen de la Presidencia no se hizo mención alguna de las minorías en situaciones humanitarias<sup>8</sup>.

18. En este contexto, la Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías decidió dedicar su informe final a la Asamblea General a este importante tema, partiendo de las siguientes dos preguntas orientativas:

- ¿Están las minorías más expuestas a las crisis humanitarias y a los desastres y, por lo tanto, sufren más penurias, son más susceptibles al desplazamiento o tienen mayor necesidad de refugiarse en otros países?
- ¿Qué dificultades adicionales enfrentan las minorías al buscar protección ante una situación de crisis humanitaria o desastre, aun cuando el desencadenante de su desplazamiento o cambio de situación no se vincule directamente con su pertenencia a un grupo minoritario?

## B. Metodología

19. El presente informe se basa en un estudio documental de publicaciones existentes, resultados de las visitas de la Relatora Especial a los países y la información recibida en el marco de su procedimiento de comunicaciones. Las fuentes consultadas incluyen publicaciones de las Naciones Unidas e informes de

---

MpAeHPkC.dpuf; Comunicado de prensa, Iraq, “Immediate action needed to protect human rights of Yazidis in grave danger”, 12 de agosto de 2014, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14936&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14936&LangID=E); Comunicado de prensa, Iraq, “Impact of conflict on minorities ‘devastating’”, 25 de julio de 2014, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E); Comunicado de prensa, Nigeria, “A forgotten tragedy – UN experts call for a stronger response to internal displacement in Nigeria”, 23 de julio de 2014, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E#sthash.Wr00IjDa.dpuf](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E#sthash.Wr00IjDa.dpuf); Comunicado de prensa, República Centroafricana, “Evacuation of internally displaced populations should be used as a last resort”, 25 de abril de 2014, [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14896&LangID=E); Comunicado de prensa, Sri Lanka, “UN experts alarmed at deportations of Pakistani asylum seekers without assessment”, 14 de agosto de 2014.

<sup>8</sup> Cumbre Humanitaria Mundial, Resumen de la Presidencia, disponible en: <https://consultations2.worldhumanitariansummit.org/bitcache/de48eab6333479f7fd399e702332e109af7d9a54?vid=582978&disposition=inline&op=view>.



otras organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y el mundo académico. En el informe se brinda un panorama general de algunas de las cuestiones más apremiantes que están en juego, para lo cual se analizan tendencias y patrones recurrentes a nivel mundial en lo que respecta a dificultades específicas que enfrentan las minorías afectadas por las crisis. Lo que se describe a continuación no es una lista exhaustiva de las dificultades que enfrentan, y es importante señalar que las minorías suelen verse afectadas por una serie de problemas de derechos humanos adicionales debido a las circunstancias muy específicas que les toca vivir en situaciones de emergencia complejas.

20. Si bien reconoce la gran diversidad de las experiencias de las minorías afectadas por crisis humanitarias, la Relatora Especial adoptó un enfoque mundial, centrándose en temas y patrones comunes a todas las minorías desplazadas, independientemente de la región. La Relatora Especial cita también ejemplos concretos con el fin de resaltar las dificultades específicas que enfrentan las minorías. Estos casos se brindan a modo ilustrativo y no deben considerarse en modo alguno una enumeración exhaustiva.

21. Con su análisis, la Relatora Especial espera contribuir a una mayor comprensión de las formas de discriminación y violencia que sufren las minorías durante las crisis y después de ellas, y espera que su informe aporte a la búsqueda de mejores métodos para garantizar que en situaciones de crisis humanitarias se trate a las minorías con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos.

### **C. Necesidad de contar con datos desglosados**

22. Aunque existen algunos estudios sobre situaciones específicas de desplazamiento que afectan a minorías, la Relatora Especial observó que hay una falta de datos mundiales desglosados y precisos que permitan tener un panorama mundial más claro de cómo afectan a las minorías las crisis humanitarias, ya sea que se originen en conflictos o en desastres. Si bien se dispone de algunos estudios de caso especiales sobre situaciones concretas, aún queda mucho por hacer para documentar mejor este fenómeno a nivel mundial mediante la recopilación de datos desglosados exhaustivos.

23. La Relatora Especial es consciente de que la falta de información fácilmente accesible sobre este tema se debe a diversas razones. En primer lugar, es probable que las minorías desplazadas o afectadas por crisis sean reacias a identificarse a sí mismas como minorías étnicas, nacionales, religiosas o lingüísticas por temor a sufrir más discriminación o violencia. En segundo lugar, los Estados pueden no estar dispuestos a reunir estos datos, en tanto no consideran ciudadanos a los miembros del grupo minoritario afectado, no reconocen su condición de minoría o que hayan sido desplazados o no desean llamar la atención a dificultades específicas que enfrentan determinados miembros de sus sociedades. Por último, en contextos de desplazamiento, los organismos humanitarios tienden a desglosar las estadísticas principalmente por sexo y edad, y rara vez tienen en cuenta otras categorías, incluidas la condición de minoría o las necesidades especiales. La falta de datos precisos y de evaluación de las necesidades de las minorías y otros grupos específicos ha repercutido, por lo tanto, en la capacidad de llevar a cabo programas humanitarios que atiendan y aborden plenamente la discriminación que enfrentan las minorías en los contextos de crisis.

24. Por consiguiente, se requieren más estudios y datos para conocer el alcance total de los efectos de las crisis humanitarias y los desastres en las comunidades minoritarias. En particular, es necesario desglosar los datos, no solo por sexo y edad, sino también por categorías de diversidad, como el origen étnico y la religión, que deben determinarse según las realidades de cada contexto. Esta información debe brindarse voluntariamente, respetando plenamente las normas internacionales de protección y uso de datos, y ayudaría a predecir y evitar los efectos desproporcionados que tienen las crisis, los conflictos y los desastres en determinadas comunidades y contribuiría al desarrollo de mecanismos de alerta temprana y evaluación de riesgos que son muy necesarios.

#### **D. Definición de crisis humanitaria**

25. Por crisis humanitaria se entiende una situación en la que un país, región o sociedad sufre un colapso total o considerable de la autoridad debido a un conflicto interno o externo, y que requiere una respuesta internacional que excede el mandato o la capacidad de un solo organismo o del programa en curso de las Naciones Unidas para el país.

26. A nivel nacional, esto puede estar relacionado con conflictos armados internos u hostilidades dentro de un Estado. A nivel internacional, puede estarlo con conflictos internacionales armados entre dos o más fuerzas armadas de distintos países. El estallido de tales conflictos puede producir movimientos en masa de personas que huyen de la violencia y el caos. Eso puede dar lugar a situaciones de desplazamiento interno y corrientes migratorias internacionales, cuando las personas y las comunidades afectadas se ven obligadas a abandonar sus hogares y convertirse en desplazados internos dentro de su propio país, o se ven forzadas a emigrar al exterior y hasta a solicitar asilo. Los conflictos también pueden provocar otras crisis humanitarias en gran escala, como epidemias o inseguridad alimentaria o hídrica, entre otras.

27. En su informe la Relatora Especial también incluye los desastres, ya sean de origen natural o antropogénico (véase la sección H más adelante). Definidos como calamidades que alteran seriamente el funcionamiento de una comunidad o sociedad, los desastres generan pérdidas humanas, materiales y económicas o ambientales que superan la capacidad de la comunidad o de la sociedad para afrontar la situación con sus propios recursos. Pueden ser provocados por peligros naturales espontáneos, como huracanes, tsunamis, terremotos, erupciones volcánicas o incendios forestales naturales, o ser consecuencia de fenómenos más frecuentes en gran escala y de evolución lenta, como las sequías o inundaciones recurrentes. Los desastres pueden devastar comunidades, producir pérdidas de vidas humanas y provocar desplazamientos o migraciones y pueden dar lugar también a situaciones más complejas de emergencia, como la pérdida de medios de vida, hambrunas, crisis de vivienda y pandemias, las que a su vez pueden ocasionar desplazamientos masivos.

28. Los desastres tecnológicos o antropogénicos son fenómenos causados por los seres humanos y que se producen en asentamientos humanos o en sus inmediaciones. Pueden incluir degradación, contaminación y accidentes ambientales, y pueden también causar trastornos calamitosos para las sociedades y las comunidades.

29. Cabe señalar además que una serie de factores externos, como el cambio climático, la urbanización no planificada y el subdesarrollo y la pobreza pueden agudizar la frecuencia, complejidad y gravedad de las crisis y sus efectos en las poblaciones, y en particular en las comunidades minoritarias. Si bien trasciende el alcance del presente informe, a la Relatora Especial también le interesa cómo pueden afectar esos factores a las comunidades minoritarias, que pueden ser especialmente susceptibles a su influencia negativa, debido a las condiciones preexistentes de marginación en que viven.

## **E. Marcos jurídicos y de políticas internacionales y regionales pertinentes para la protección de las minorías afectadas por crisis humanitarias**

### **1. Derecho internacional de los derechos humanos**

30. La Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135, de 18 de diciembre de 1992, es el marco normativo general que rige la protección de los derechos de las minorías. La Declaración establece que los “Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad” (resolución 47/135, anexo, art. 1, párr. 1).

31. En su comentario acerca de la Declaración (véase E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, párr. 24), el Grupo de Trabajo sobre las Minorías afirmó que la protección de la existencia de las minorías comprendía su existencia física, su permanencia en los territorios en que habitaban y su acceso continuo a los recursos materiales necesarios para continuar su existencia en esos territorios, y que no se debía excluir físicamente a las minorías del territorio, ni tampoco se debía excluir su acceso a los recursos necesarios para su sustento.

32. En los tratados internacionales fundamentales de derechos humanos se desarrollan más a fondo los principios de dignidad e igualdad inherentes a todos los seres humanos y se consagran el derecho a la igualdad y el derecho a la no discriminación<sup>9</sup>. Los principios de no discriminación e igualdad son, de hecho, los pilares fundamentales sobre los que se basa la protección de los derechos humanos y de las minorías. Asimismo, el derecho a la libertad y la seguridad personales<sup>10</sup>, la prohibición de la tortura y otros malos tratos<sup>11</sup> y el derecho a la vida<sup>12</sup> son pertinentes para el trato de las minorías en un contexto de crisis humanitaria.

<sup>9</sup> Estos incluyen: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; y la Convención sobre los Derechos del Niño, entre otros tratados. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Derechos de las minorías: normas internacionales y orientaciones para su aplicación”, HR/PUB/10/3 (Nueva York y Ginebra, 2010), cap. 1A.

<sup>10</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 3 y 9; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 9; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 a) y b).

<sup>11</sup> *Ibid.*, artículo 5; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 b).

33. Dado que las minorías suelen estar en riesgo de apatridia, también son pertinentes la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. El artículo 9 de la Convención de 1961 dispone que los “Estados contratantes no privarán de su nacionalidad a ninguna persona, o a ningún grupo de personas, por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos”.

## 2. Derecho internacional humanitario

34. El derecho internacional humanitario se basa en los principios de humanidad, imparcialidad<sup>13</sup>, neutralidad<sup>14</sup> e independencia<sup>15</sup> y en la norma fundamental de “no hacer daño”. En el contexto de los derechos de las minorías, esto está intrínsecamente vinculado al principio de no discriminación, y, por lo tanto, todas las acciones humanitarias deben procurar dar un trato igualitario a las minorías, sin hacer distinciones en su contra.

35. El Comité Permanente entre Organismos (CPO), que es el principal mecanismo de coordinación entre organismos de la asistencia humanitaria, ha elaborado Directrices Operacionales sobre la Protección de las Personas en Situaciones de Desastres Naturales<sup>16</sup>. Este documento contiene también referencias importantes a las minorías y un anexo sobre la protección de grupos específicos, con referencias cruzadas a las directrices pertinentes.

36. La Federación Internacional de la Cruz Roja también ha elaborado un Marco estratégico en materia de género y diversidad para el período 2013-2020, que contiene algunos puntos importantes sobre la inclusión de las minorías en el trabajo de socorro humanitario. En este Marco se señala específicamente la importancia de la diversidad y se resalta que si se acepta la diversidad se pueden disminuir los efectos de muchos otros problemas humanitarios, incluidos la violencia, la desigualdad en la atención médica y las consecuencias negativas de los desastres<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> *Ibid.*, artículo 3; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6; y Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 5 b).

<sup>13</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, principios rectores: Los agentes humanitarios no deben tomar partido en las hostilidades y en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

<sup>14</sup> *Ibid.*: La acción humanitaria debe llevarse a cabo en función de la necesidad, dando prioridad a los casos más urgentes y sin hacer distinciones sobre la base de la nacionalidad, raza, sexo, creencias religiosas, clase u opinión política.

<sup>15</sup> *Ibid.*: La acción humanitaria debe ser autónoma de los objetivos políticos, económicos, militares o de otro tipo que cualquier agente humanitario pueda tener respecto a las zonas donde se estén ejecutando medidas humanitarias.

<sup>16</sup> Proyecto de Brookings-Bern sobre Desplazamientos Internos, “Directrices Operacionales del IASC sobre la protección de las personas en situaciones de desastres naturales” (Washington, D.C., 2011), disponible en: [www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106\\_operational\\_guidelines\\_nd\\_spanish.pdf](http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/0106_operational_guidelines_nd_spanish.pdf).

<sup>17</sup> Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, “International Federation of Red Cross strategic framework on gender and diversity issues 2013-2020”, disponible en [www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201412/IFRC%20Strategic%20Framework%20on%20Gender%20and%20Diversity%20Issues-English.pdf](http://www.ifrc.org/Global/Documents/Secretariat/201412/IFRC%20Strategic%20Framework%20on%20Gender%20and%20Diversity%20Issues-English.pdf).

### 3. Derecho internacional de los refugiados

37. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 son los principales instrumentos jurídicos internacionales que definen las obligaciones de protección internacional de los refugiados a nivel mundial. La Convención define quién es un refugiado y los derechos asociados al estatuto de refugiado. El Protocolo de 1967 eliminó posteriormente las restricciones temporales establecidas en la Convención de 1951. En efecto, según los principios básicos de protección de los refugiados, definidos en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, corresponde brindar protección específica a estas personas en razón de la persecución que sufren por su condición de minoría.

38. En su artículo 3, la Convención también dispone que los “Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”. Por lo tanto, los refugiados que llegan a un país y pasan a ser una minoría en el país de acogida deben ser protegidos contra toda discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

39. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) también ha elaborado políticas y materiales que proporcionan orientaciones adicionales con respecto a los refugiados y sobre cómo garantizar que las respuestas de protección que se brinden a los refugiados sean participativas y no discriminatorias y tengan en cuenta las necesidades específicas de todas las personas afectadas, incluidas las necesidades específicas de los integrantes de grupos minoritarios. En 2005, su Comité Ejecutivo, integrado por más de 90 Estados, aprobó la Conclusión General 102 sobre la protección internacional, por la que se reconoce “la importante contribución de la estrategia de inclusión de consideraciones de edad, sexo y diversidad en la identificación, mediante un enfoque participativo, de los riesgos a que hacen frente en materia de protección diferentes miembros de la comunidad de refugiados; y alienta al ACNUR y a las ONG asociadas a él a que sigan desarrollando y aplicando sobre el terreno esta importante estrategia, como medio para proteger los derechos y el bienestar de todos los refugiados, en particular el trato no discriminatorio y la protección de las mujeres y los niños refugiados y los grupos de minorías refugiadas”.

40. La Política de edad, género y diversidad del ACNUR (de 2011) se ocupa específicamente de la diversidad, que se define como los “diferentes valores, actitudes, perspectivas culturales, creencias, origen étnico, nacionalidad, orientación sexual, identidad de género, aptitud, salud, estatus social, habilidades y otras características personales específicas” (véase la secc. II.5). Reconoce además que las “mujeres y los hombres que pertenecen a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas o a grupos indígenas a menudo experimentan discriminación y marginación, factores que se agravan en situaciones de desplazamiento forzado. Los factores de edad, sexo y otros factores específicos pueden exponerlos a riesgos de protección y discriminación adicionales”. Por lo tanto, advierte a los funcionarios del ACNUR que es de “fundamental importancia trabajar en estrecha colaboración con minorías y grupos indígenas para identificar los riesgos que enfrentan así como las estrategias para mitigarlos” (véase la secc. V.23).

41. Por último, el documento del ACNUR titulado “El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el

desplazamiento forzado”<sup>18</sup> (de 2011) es un instrumento muy útil en el que se reconocen las vulnerabilidades potenciales de las minorías que son desplazadas y el hecho de que esos obstáculos pueden multiplicarse en situaciones de desplazamiento forzado, aumentando así los riesgos en materia de protección.

#### **4. El derecho internacional relativo a los desplazamientos internos**

42. Los Principios Rectores de los desplazamientos internos (1998) (véase [E/CN.4/1998/53/Add.2](#)) se basan en la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional vigentes, así como en normas análogas del derecho de los refugiados, y tienen por objeto servir de orientación internacional para los Estados, las organizaciones internacionales y otros agentes pertinentes en su labor de asistencia y protección a los desplazados internos. En el principio 6.2 se dispone que la “prohibición de los desplazamientos arbitrarios incluye los desplazamientos: a) basados en políticas de apartheid, ‘limpieza étnica’ o prácticas similares cuyo objeto o resultado sea la alteración de la composición étnica, religiosa o racial de la población afectada”. En el principio 9 se dispone además que “los Estados tienen la obligación específica de tomar medidas de protección contra los desplazamientos de pueblos indígenas, minorías, campesinos, pastores y otros grupos que experimentan una dependencia especial de su tierra o un apego particular a ella”.

#### **5. Normas regionales pertinentes**

43. En el plano regional también hay algunos instrumentos y referencias específicas a las minorías en contextos de crisis. La Organización de la Unidad Africana aprobó la Convención por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (1969). Asimismo, en la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, celebrada en 2006, 11 Estados aprobaron el Pacto sobre la Seguridad, la Estabilidad y el Desarrollo en la Región de los Grandes Lagos. Este pacto tiene carácter vinculante e incluye diez protocolos separados, entre ellos el Protocolo sobre la Protección y la Asistencia a los Desplazados Internos. Los principios 6 y 9 del Protocolo reproducen las disposiciones de los Principios Rectores 6 y 9 ya mencionados sobre la protección contra el desplazamiento y la protección específica otorgada a los pueblos indígenas, las minorías y otros grupos.

44. Este Protocolo sirvió también de impulso para que la Unión Africana elaborara el primer instrumento regional jurídicamente vinculante sobre los desplazados internos: la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala). La Convención, que se aprobó en 2009 y entró en vigor en 2012, promueve un enfoque regional para la protección de los derechos de los desplazados internos en los esfuerzos para lograr la paz, la seguridad y el desarrollo. En lo que respecta a la protección de los derechos de las minorías, en el artículo 4 5) se establece que las categorías prohibidas de desplazamiento arbitrario, sin ser exhaustivas, incluyen el desplazamiento “basado en políticas de discriminación racial u otras prácticas

---

<sup>18</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el desplazamiento forzado” (Ginebra, 2011), disponible en: [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50bdb1242](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50bdb1242).

similares destinadas a alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población o que tengan ese resultado”. En el artículo 4 5) de la Convención se dispone que: “Los Estados Parte se esforzarán por proteger del desplazamiento a las comunidades que tienen especial apego y dependencia a la tierra debido a su particular cultura y valores espirituales, excepto por imperiosas y convincentes razones de interés público”.

45. La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (Declaración de Cartagena) de 1984 se considera un logro clave en el desarrollo del régimen de protección de los refugiados en América. La Declaración de Cartagena amplía la definición de refugiado y va más allá de lo establecido en el artículo 1 A) de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, extendiendo la condición de refugiado “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Aunque no tiene carácter vinculante, algunos Estados la han incorporado a su legislación nacional.

46. Por otra parte, en 2013, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó otros dos instrumentos jurídicos internacionales: la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia y la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Esta última establece una protección más amplia para los grupos vulnerables, incluidas las minorías, y contiene también disposiciones innovadoras que benefician específicamente a los desplazados internos de la región. Prohíbe expresamente la discriminación contra los desplazados internos en el acceso a los servicios públicos y la restricción de los derechos relacionados con el empleo, los medios de vida y la participación política. Por consiguiente, esta Convención puede servir asimismo en situaciones de discriminación contra desplazados internos que pertenezcan también a otros grupos minoritarios. Pero la Convención aún no ha entrado en vigor.

## **F. Relación entre crisis humanitaria y condición de minoría**

47. Existe a veces una relación causal directa entre pertenecer a un grupo minoritario y ser afectado por una crisis humanitaria. La pertenencia a un grupo minoritario puede ser, de hecho, un factor que contribuye directamente al desplazamiento en el contexto de un conflicto. Como ha señalado la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la “falta de respeto, de protección y de efectividad de los derechos de las minorías puede ser, si no la causa principal de los desplazamientos, al menos uno de los factores que contribuyen a ellos, y en el peor de los casos puede llevar incluso a la extinción de tales comunidades. Así pues, el desplazamiento de las minorías puede servir de indicador de la medida en que sus derechos se respetan, se protegen y tienen efectividad en el país del que han sido desplazadas”<sup>19</sup>.

48. No obstante, si bien hay estudios de casos que documentan la relación directa entre minorías y crisis humanitarias, las investigaciones sobre este tema se han

<sup>19</sup> ACNUDH, “Derechos de las minorías: Normas internacionales y orientaciones para su aplicación” HR/PUB/10/3 (Nueva York y Ginebra, 2010).

limitado mayormente a informes especiales sobre situaciones o conflictos concretos. Es muy difícil, de hecho, encontrar estadísticas o datos sobre el efecto desproporcionado que tienen los conflictos y las crisis en las minorías.

49. Las tendencias generales indican, no obstante, una correlación entre los efectos de las crisis y la condición de minoría<sup>20</sup>. Como señaló la Relatora Especial en su informe sobre las minorías religiosas (A/68/268, párr. 81), lamentablemente la información recibida de todas las regiones pone de manifiesto los riesgos aún mayores que afrontan las minorías religiosas, tanto en tiempos de paz como en contextos de conflicto y posteriores a un conflicto. Esas personas pueden ser blanco de ataques a nivel individual o afrontar inseguridad, principalmente en actividades comunitarias. A nivel de grupo, las violaciones incluyen el desplazamiento forzoso y la depuración cultural de ciudades, aldeas y otros territorios para eliminar a los “otros”, considerados “impuros” y “deshumanizados” desde una perspectiva religiosa.

50. De hecho el desplazamiento de comunidades minoritarias siguió aumentando en 2014 y 2015. En el Iraq, país que la Relatora Especial visitó en febrero de 2016, el Estado Islámico en el Iraq y el Levante ha atacado a la minoría yazidí por su identidad, y los integrantes de esta minoría han tenido que abandonar sus hogares, en particular en Sinjar, en el norte del Iraq. Otras comunidades minoritarias iraquíes, como los cristianos, los turcomanos, y ciertas tribus árabes suníes, también han estado particularmente expuestas a ataques de miembros del Estado Islámico en el Iraq y el Levante.

51. La violencia contra las minorías durante los conflictos también puede llevar al desplazamiento prolongado de esas minorías. Por ejemplo, en 1990, los Tigres de Liberación del Eelam Tamil expulsaron del norte de Sri Lanka a la totalidad de la población musulmana, estimada en por lo menos 70.000 personas, y hasta la fecha muchos de los expulsados no han podido regresar a sus tierras.

52. Incluso en casos en los que no se da un conflicto armado propiamente dicho, la discriminación contra grupos minoritarios en una sociedad puede alcanzar un grado tal que lleve a que se cometan delitos motivados por prejuicios y provoque desplazamientos internos. En Myanmar, la violencia y las atrocidades perpetradas contra los rohinyá, sumadas a la negativa del Gobierno a reconocer su condición de minoría étnica y concederles la ciudadanía, ha obligado y sigue obligando a los rohinyá a huir a otras partes del país o al extranjero.

53. Las minorías pueden verse afectadas de manera desproporcionada por disputas por sus tierras o recursos naturales. Por ejemplo, en Nigeria, la Relatora Especial observó que la competencia por la tierra entre pastores nómadas y agricultores locales era una causa importante de conflictos en los estados de Kaduna y Plateau, y que muchas veces esas disputas se presentaban como conflictos interreligiosos (véase A/HRC/28/64/Add.2, párr. 30).

54. Las minorías pueden sufrir también de manera desproporcionada los efectos de los conflictos debido a factores agravantes. Por ejemplo, las minorías marginadas o pobres pueden habitar en las zonas más remotas o las regiones o barrios más empobrecidos, incluidos barrios marginales urbanos, donde la protección

<sup>20</sup> Véase A/HRC/32/35, párr. 76, donde el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos señaló que el desplazamiento interno afectaba de manera desproporcionada a ciertas comunidades, entre ellas los grupos minoritarios.



humanitaria o incluso policial es limitada, y, por lo tanto, pueden verse afectadas en forma desproporcionada cuando se produce una crisis, o pueden estar menos preparadas para hacer frente a nuevos conflictos debido a su vulnerabilidad y marginación.

## **G. Problemas de derechos humanos específicos que enfrentan las minorías afectadas por crisis humanitarias**

55. Si bien las minorías pueden ser afectadas de maneras distintas o de forma indirecta por las crisis humanitarias debido a su condición de minoría, también pueden muchas veces enfrentar problemas de derechos humanos y formas de discriminación particulares en el curso o después de posibles desplazamientos o trastornos causados por las crisis humanitarias, en función precisamente de su pertenencia a un grupo minoritario de la sociedad, aun cuando el desencadenante de su desplazamiento o cambio de situación no esté directamente vinculado a su pertenencia a ese grupo. De hecho, la Relatora Especial observa que la pertenencia a una minoría, sumada a otros factores potenciales de discriminación, como el género, puede afectar enormemente la protección humanitaria que recibe una persona.

56. Por un lado, las desventajas que sufren las minorías en términos de acceso a la asistencia humanitaria en situaciones de crisis suelen estar dadas por limitaciones logísticas existentes. En situaciones de crisis y conflicto, puede suceder que la asistencia humanitaria se concentre en las capitales o en un número reducido de campamentos muy grandes de refugiados o desplazados internos, reconocidos oficialmente, y que por lo tanto llegue muy poca asistencia a la periferia, donde pueden habitar minorías y poblaciones vulnerables.

57. No obstante, si bien las limitaciones externas de las respuestas de emergencia son sin duda considerables, incluidas las limitaciones en materia de seguridad, acceso y costos, estas son barreras que deberían y podrían sortearse mediante una planificación y un diseño ajustados a cada situación. Asimismo, si bien los agentes humanitarios deben considerar los factores de riesgo que existen en los conflictos, la aversión al riesgo no puede implicar que los agentes humanitarios deban priorizar las situaciones más accesibles en detrimento de las más vulnerables. Por el contrario, un factor fundamental para el éxito de toda intervención humanitaria es la capacidad de superar ciertas restricciones, o al menos de adaptarse a ellas, para garantizar que todos accedan a la asistencia humanitaria en igualdad de condiciones y sin discriminación.

58. Si bien ninguna situación de crisis es igual a otra, en las siguientes secciones la Relatora Especial destaca varias esferas clave de preocupación que podrían causar o agravar la vulnerabilidad de las minorías en situaciones de crisis humanitaria.

### **1. Amenazas a la existencia: violencia contra las minorías en momentos de crisis**

59. Las minorías afectadas por las crisis y los desastres pueden ser atacadas precisamente por su pertenencia a una minoría, y su seguridad e integridad físicas pueden estar particularmente expuestas, tanto durante una crisis como después de ella. Lamentablemente, muchos conflictos contemporáneos se basan, de hecho, en ideologías que postulan la superioridad de ciertos grupos y en las que el ataque a las minorías es uno de los principales impulsores del conflicto (véase [A/68/266](#)). Los

problemas que pueden enfrentar las minorías durante los conflictos incluyen, entre otros, la violencia y los ataques xenófobos, tanto físicos como verbales, contra ellas. Esto podría atribuirse al desmoronamiento del orden público durante los conflictos, o bien los ataques contra el grupo minoritario podrían ser en realidad parte del conflicto de fondo. En algunos casos, los ataques contra la integridad física de las minorías durante el conflicto pueden incluso ser uno de sus aspectos centrales, y llegar al grado de convertirse en actos de depuración étnica, crímenes de lesa humanidad o crímenes atroces.

60. Las minorías pueden sufrir también restricciones específicas a su libertad de circulación durante los conflictos y las crisis humanitarias, lo que incluye que pueden ser objeto de controles más frecuentes o hasta estar impedidas, debido a su identidad, de cruzar fronteras o puestos de control al intentar huir de un conflicto, y pueden también sufrir intimidación, discriminación e incluso violencia al tratar de huir. Por ejemplo, es un hecho bien documentado que migrantes y personas en busca de asilo provenientes de África Subsahariana han sido discriminados e intimidados por motivos raciales y han sido víctimas de violencia al intentar atravesar los países de África Septentrional camino a Europa<sup>21</sup>. En algunos casos, los solicitantes de asilo pertenecientes a minorías pueden ser detenidos arbitrariamente y deportados por la fuerza a sus países de origen sin que se evalúen debidamente sus solicitudes de asilo<sup>22</sup>, o pueden encontrar obstáculos específicos para poder registrarse como solicitantes de asilo debido a características que tienen que ver con su condición de minoría<sup>23</sup>.

61. En otras circunstancias, por ejemplo durante conflictos internos, se restringe la libertad de circulación de ciertas minorías en razón de su identidad, debido a que son vistas como una amenaza. Esto puede llevar a que se niegue el paso a zonas seguras a esas personas y se restrinja su acceso a la asistencia humanitaria debido a la identidad u origen étnico de su comunidad. El Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos observó esto con respecto a desplazados internos en relación con los musulmanes suníes en la región del Kurdistán en el Iraq (véase [A/HRC/32/35/Add.1](#), párr. 43).

62. La violencia contra las minorías puede ser también más insidiosa, como ha quedado de manifiesto con la actual crisis migratoria en Europa. Los recientes conflictos prolongados en el Oriente Medio, y en particular en la República Árabe Siria, han producido corrientes migratorias en masa hacia Europa en 2015 y 2016. Sin embargo, esto también ha estado acompañado de ciertas reacciones xenófobas contra corrientes particulares de solicitantes de asilo y refugiados que huyen de las crisis, y esas reacciones pueden a su vez provocar más violencia en su contra y aumentar su inseguridad.

<sup>21</sup> Amnistía Internacional, “Libya is full of cruelty: stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees” (Londres, 2015). Disponible en: [www.amnesty.org.uk/sites/default/files/libya\\_is\\_full\\_of\\_cruelty.pdf](http://www.amnesty.org.uk/sites/default/files/libya_is_full_of_cruelty.pdf).

<sup>22</sup> Véase el llamamiento urgente, caso núm. LKA 9/2014; véase también ACNUDH, “Sri Lanka: United Nations experts alarmed at deportations of Pakistani asylum seekers without assessment”, 14 de agosto de 2015, disponible en: [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942) &

<sup>23</sup> Human Rights Watch, *World Report: 2016—Events of 2015* (Nueva York, 2016).

## 2. Acceso a alimentos, agua y saneamiento, atención médica, educación y oportunidades de empleo

63. Dada su extrema vulnerabilidad, las minorías enfrentan problemas adicionales en el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales básicos, ya sea durante las crisis o después de ellas. Debido a la discriminación y a la marginación de la que son objeto, las minorías afectadas por crisis y desastres suelen no tener acceso adecuado a agua y saneamiento, alimentación suficiente y otros servicios, como atención médica y educación.

64. Por ejemplo, la minoría muhamashín en el Yemen se ha visto seriamente afectada por el conflicto yemení y está casi totalmente desprotegida ante una situación prolongada de conflicto, crisis y recursos humanitarios limitados. A diferencia de otros afectados por el conflicto, los muhamashín suelen ser desplazados a lugares descampados o a las periferias urbanas, donde se dificulta aún más su acceso a vivienda, agua, asistencia médica de emergencia u otros recursos<sup>24</sup>.

65. La desigualdad que sufren determinados grupos minoritarios desplazados en el disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales puede verse agudizada por la falta de documentación adecuada. Durante una crisis, esto puede obstaculizar aún más el acceso a la asistencia humanitaria, incluido el acceso a diversos servicios públicos, como la atención médica, la educación y los programas de vivienda y empleo, así como a la integración social. Por ejemplo, en su informe sobre Serbia y Kosovo<sup>25</sup>, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos observó que la falta de documentación de los desplazados internos romaníes, askalíes y egipcianos los había perjudicado más que a otros desplazados internos en el acceso a los servicios básicos (A/HRC/26/33/Add.2, párr. 20).

66. Los grupos minoritarios que huyen de situaciones de crisis pueden enfrentar obstáculos desproporcionados en el acceso a los mercados laborales, tanto en los campamentos como en las comunidades de acogida. El origen de estos obstáculos suele estar en la discriminación y el miedo. También pueden enfrentar impedimentos particulares con respecto al derecho a la educación, especialmente en el caso de los niños que huyen de una crisis y llegan a un país cuyo idioma no conocen.

## 3. Acceso al derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad

67. El problema de la vivienda, la tierra y la propiedad durante las crisis y después de ellas puede tener consecuencias significativas para las minorías. Las minorías suelen no tener documentos oficiales que certifiquen la propiedad de su tierra y esa carencia se vincula muchas veces claramente con el problema de la documentación. Por otra parte, la tierra puede tener un significado particular para las comunidades minoritarias, ya que algunos grupos pueden tener un vínculo especial con sus tierras o bien toda su cultura puede depender de la tierra. Luego de una crisis, por lo tanto, es fundamental resolver el tema de la seguridad de la tenencia a la hora de atender los problemas que enfrentan las minorías desplazadas.

<sup>24</sup> Glenn Payot, Oficial de Promoción del Grupo pro Derechos de las Minorías, declaración de promoción realizada en el 31<sup>er</sup> período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 15 de marzo de 2016. Disponible en: <http://minorityrights.org/advocacy-statements/mrg-calls-the-attention-of-the-un-human-rights-council-on-minorities-in-yemen-and-ogiek-in-kenya/>.

<sup>25</sup> Toda referencia a Kosovo en el presente documento ha de entenderse de conformidad con la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y sin perjuicio del estatuto de Kosovo.

68. En algunos casos, puede que al estallar un conflicto se confisque la propiedad de las minorías<sup>26</sup>. En su informe de la visita a Ucrania, la Relatora Especial se refirió, entre otros problemas, a la pérdida de propiedad de los desplazados de la República Autónoma de Crimea, incluidas denuncias de confiscaciones de bienes (véase [A/HRC/28/64/Add.1](#), párrs. 48 y 62). Además, cuando las minorías huyen o son expulsadas de sus tierras debido a conflictos o crisis, y en las tierras que debieron abandonar se establecen nuevas comunidades, para las minorías puede ser particularmente difícil recuperar esas tierras. Esta dificultad puede agravarse cuando las minorías no tienen documentación que certifique su propiedad (véase [A/HRC/22/49/Add.1](#)), en particular en aquellos casos en que la propiedad estaba basada en el derecho consuetudinario.

69. Según las Directrices del Comité Permanente entre Organismos, deben respetarse los reclamos tradicionales de los grupos de minorías étnicas relacionados con títulos y propiedad de la tierra, aun en ausencia de los títulos de propiedad de las tierras. Esto supone brindar asistencia o asesoramiento legal a esas comunidades y promover enmiendas legislativas y procesales, cuando sean necesarias, a fin de salvaguardar sus derechos a las tierras<sup>16</sup>.

#### 4. Retornos forzados

70. Las minorías también pueden estar particularmente en riesgo de ser obligadas a retornar, ya sea en el contexto de una crisis humanitaria que todavía está en curso o cuando esa crisis se considera superada. El retorno debe ser siempre voluntario y realizarse en forma segura y digna, dando participación a las minorías y en consulta con ellas. Lamentablemente, la Relatora Especial ha observado con preocupación casos en los que integrantes de minorías son deportados y obligados a retornar a situaciones de crisis o persecución<sup>27</sup>.

71. Los retornos que se producen tras el cese de conflictos están ampliamente documentados, en particular el retorno de romaníes de Europa Occidental a los Balcanes<sup>28</sup>. En los casos en que se producen deportaciones sin consentimiento, las minorías pueden enfrentar numerosos impedimentos al disfrute de sus derechos humanos fundamentales, incluidos: falta de acceso a documentos personales y apatridia; problemas para recuperar sus propiedades o encontrar vivienda; dificultades en el acceso a educación, salud, empleo y asistencia social; y separación de sus familiares. En algunos casos, la pérdida del estatuto de protegido temporal en los países de acogida y la repatriación forzada a sus países de origen, sumadas a la ausencia de políticas adecuadas para la integración de los repatriados, han empujado a las comunidades minoritarias a un círculo de migración continua<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> ACNUDH, “Iraq: impact of conflict on minorities ‘devastating’-United Nations experts”, 25 de julio de 2014, disponible en: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=14904](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?LangID=E&NewsID=14904).

<sup>27</sup> ACNUDH, “Sri Lanka: United Nations experts alarmed at deportations of Pakistani asylum seekers without assessment”, 14 de agosto de 2014, disponible en: [www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942&](http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14942&).

<sup>28</sup> Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, “Rights displaced: forced returns of Roma, Ashkali and Egyptians from Western Europe to Kosovo”, 27 de octubre de 2010, disponible en: <https://www.hrw.org/report/2010/10/27/rights-displaced/forced-returns-roma-ashkali-and-egyptians-western-europe-kosovo>.

<sup>29</sup> Angela Mattli y Stephan Müller, “Lost in transition: the forced migration circle of Roma, Ashkali and Balkan Egyptians from Kosovo” (Ostermundigen, Suiza, Society for Threatened

## 5. Grupos vulnerables específicos

### a) Apátridas

72. Las minorías suelen estar afectadas en forma desproporcionada por la apatridia (véase [A/HRC/7/23](#), párr. 20)<sup>30</sup>, debido a la existencia de leyes discriminatorias en materia de nacionalidad y ciudadanía, que pueden denegar la ciudadanía o privar de ella a ciertos grupos étnicos, lingüísticos o religiosos, o debido a la aplicación discriminatoria de leyes de nacionalidad, por motivos similares. Las minorías también pueden estar más expuestas a la apatridia al no contar con documentos personales.

73. Los apátridas son especialmente vulnerables ya que no gozan del derecho a la nacionalidad ni de ninguno de los derechos humanos y civiles correspondientes y pueden ser objeto de ataque por las autoridades nacionales, o no ser debidamente protegidos por ellas. En momentos de crisis humanitarias, conflictos o desastres naturales, esta falta de protección puede ser particularmente grave. La apatridia suele ser una de las causas de fondo de los desplazamientos forzados, particularmente en tiempos de crisis. A su vez, los desplazamientos forzados pueden aumentar el riesgo de apatridia, sobre todo porque los desplazados pueden perder sus documentos en la huida.

74. En Myanmar, por ejemplo, leyes de nacionalidad discriminatorias han determinado la apatridia de los rohinyá, y estos siguen enfrentando obstáculos en el acceso a la asistencia humanitaria, hecho que se puso especialmente de relieve durante el estallido de violencia en 2012 (véase [A/HRC/32/18](#), párrs. 19 y 26).

75. En particular, dada su condición de minorías y personas desplazadas puede ser especialmente difícil para los integrantes de minorías afectadas por situaciones de crisis obtener documentación o conseguir que les repongan los documentos perdidos o destruidos (véase [A/HRC/26/33/Add.2](#), párr. 21).

### b) Mujeres y niñas pertenecientes a minorías

76. Las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías y que son afectadas por crisis humanitarias enfrentan problemas específicos debido a la convergencia de múltiples formas de discriminación. Según la Recomendación general sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (véase [CEDAW/C/GC/30](#), párr. 36), durante y después de los conflictos, determinados grupos de mujeres corren un mayor riesgo de ser víctimas de violencia, en especial violencia sexual, como es el caso de las desplazadas internas y las refugiadas, las mujeres de distintas castas, etnias, identidades nacionales o religiosas u otras minorías, “a quienes se suele atacar en tanto que representantes simbólicas de su comunidad”. El Comité observó además que las mujeres y las niñas apátridas enfrentan un mayor riesgo de abuso durante los conflictos, debido, entre otros factores, a su condición de minoría (*ibid.*, párr. 60). Las mujeres pertenecientes a minorías pueden estar particularmente expuestas a violencia sexual y por razón de género, así como a otras formas de violencia, incluidas la esclavitud

---

Peoples, 2015). Disponible en:

[https://assets.gfbv.ch/downloads/kosovobericht\\_low\\_doppelseiten\\_online.pdf](https://assets.gfbv.ch/downloads/kosovobericht_low_doppelseiten_online.pdf).

<sup>30</sup> La denegación o privación de ciudadanía y la apatridia afectan a unos 15 millones de personas en 49 países, en particular a integrantes de grupos minoritarios.

y la trata. La Relatora Especial quedó profundamente preocupada y consternada al escuchar testimonios de mujeres yazidíes en el Iraq que han sido víctimas de violencia sexual y por razón de género en manos del EIIL. Estos actos deben ser investigados a fondo y sus autores, procesados<sup>31</sup>.

77. Además, durante los conflictos, los desastres naturales y otras situaciones de emergencia, se descuidan fácilmente las necesidades en materia de salud sexual y reproductiva. Esto puede agravarse en particular en el caso de las mujeres pertenecientes a minorías, que pueden tener menos posibilidades de acceder a servicios humanitarios ya de por sí limitados durante las crisis, por muchas de las razones señaladas anteriormente<sup>32</sup>.

78. En situaciones de crisis las mujeres pertenecientes a minorías también enfrentan obstáculos específicos en el acceso a los derechos relativos a la tierra y la propiedad y en la protección de esos derechos. Cuando las mujeres no pueden ser propietarias ni heredar ni alquilar, pueden verse imposibilitadas de encontrar vivienda segura, en particular en el caso de las mujeres pertenecientes a minorías. También puede suceder que no puedan hacer valer sus derechos de herencia o probar que tienen bienes en propiedad conjunta o bienes matrimoniales, especialmente si perdieron sus documentos de matrimonio o estos se destruyeron o nunca existieron, hecho que puede afectar sobre todo a las mujeres pertenecientes a minorías que han contraído matrimonio con arreglo a normas de derecho tradicional o consuetudinario no reconocidas por el Estado.

## **H. Las minorías y los desastres causados por peligros naturales o antropogénicos**

79. Según indican los datos disponibles, las comunidades minoritarias serían más vulnerables a los desastres, tanto naturales como antropogénicos, debido a que pueden estar mal preparadas para tales emergencias y ser afectadas en forma desproporcionada por ellas. Además, la experiencia ha demostrado que es menos probable que las comunidades minoritarias puedan beneficiarse en igual medida de una asistencia humanitaria o recuperación adecuada cuando se produce el desastre o después de que se produce.

### **1. Vulnerabilidad a los desastres**

80. Las razones que determinan que las minorías sean afectadas de manera distinta en un contexto de desastre son diversas. En cuanto a su mayor vulnerabilidad, la Relatora Especial señala que puede deberse al hecho de que las minorías desfavorecidas viven muchas veces en zonas remotas y marginales que son más susceptibles a desastres o que cuentan con menos recursos para una fácil evacuación. Por ejemplo, los hogares y asentamientos de las minorías pueden estar

<sup>31</sup> Véase Rita Izsák-Ndiaye, Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, declaración al término de su visita oficial al Iraq, 27 de febrero a 7 de marzo de 2016, disponible en: [www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17157&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17157&LangID=E).

<sup>32</sup> Paola Salwan Daher, Asesora Mundial en Promoción, Centro de Derechos Reproductivos, declaración oral en el séptimo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías, Ginebra, noviembre de 2014. Disponible en: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session7/item6/Participants/Center for Reproductive rights.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Session7/item6/Participants/Center%20for%20Reproductive%20rights.pdf).

ubicados en la periferia de barrios más establecidos y en zonas más susceptibles a desastres, tales como llanuras aluviales, ciudades costeras y laderas inestables, o estar más próximos a vertederos u otros lugares indeseables que pueden ser sitios potenciales de desastres antropogénicos. También puede ser que las minorías marginadas vivan en zonas de barrios marginales o de viviendas precarias, o en regiones más remotas que suelen carecer de infraestructura básica, y, por consiguiente, pueden estar particularmente expuestas durante los desastres (véase [A/HRC/31/56](#), párr. 92).

81. Existen numerosos ejemplos de todo el mundo de minorías que han sido especialmente afectadas por desastres naturales. En 2014, las inundaciones en Bosnia y Herzegovina tuvieron un efecto desproporcionado en ciertas comunidades romaníes<sup>33</sup>. En 2005, los musulmanes del sur, el sudeste y la costa oriental de Sri Lanka fueron los más afectados por el tsunami que azotó al país. China, por ejemplo, es uno de los países con mayor incidencia de desastres, los cuales afectan en forma desproporcionada a las zonas rurales del país, donde residen minorías étnicas.

## 2. Acceso a asistencia humanitaria

82. Lamentablemente, las minorías no solo pueden ser afectadas en forma desproporcionada por los desastres, sino que también pueden sufrir discriminación en el acceso a la asistencia humanitaria en momentos de desastres, y ese acceso en condiciones desiguales suele extenderse a la fase de recuperación, perpetuando su atraso social y económico en el proceso de recuperación a más largo plazo de esos fenómenos.

83. Como señaló en su informe de 2016 al Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial observa que el análisis de las respuestas de emergencia a los desastres naturales en Asia Meridional, en particular en la India, el Pakistán, Sri Lanka y Nepal, ha puesto de manifiesto que los dalit, por ejemplo, son víctimas de una grave discriminación en todas las fases de la respuesta a los desastres, desde el rescate hasta la recuperación ([A/HRC/31/56](#), párr. 93).

84. Así ocurrió también con el huracán Katrina en 2005, que causó estragos en toda la costa del Golfo de los Estados Unidos. Si bien el huracán produjo uno de los mayores desplazamientos internos en la historia de los Estados Unidos, obligando a más de 1 millón de personas a abandonar sus hogares y comunidades, el desastre también tuvo una clara dimensión racial. Con respecto a la evacuación, en el estado de Louisiana, por ejemplo, el plan de evacuación financiada dependía de los vehículos personales como medio principal de evacuación, pero los afroamericanos, que conformaban la mayoría de la población de Nueva Orleans antes de Katrina, estaban en gran desventaja con respecto a sus pares blancos, ya que tenían menos probabilidad de tener automóviles. Otro ejemplo proviene del Pakistán, donde se denuncia que los miembros de la comunidad musulmana ahmadía no tuvieron

---

<sup>33</sup> Michelle Yonetani, “Global estimates 2015: people displaced by disasters” (Ginebra, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados, 2015). Disponible en: [www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf](http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf).

acceso en condiciones de igualdad a los servicios humanitarios brindados luego de las inundaciones devastadoras de 2010<sup>34</sup>.

85. La Relatora Especial no está sugiriendo que el trato distinto hacia las minorías en las situaciones posteriores a desastres se deba siempre necesariamente a que los proveedores de asistencia humanitaria tengan la intención deliberada de discriminar. Es posible que las zonas políticamente dominantes sean más accesibles a los puntos de ingreso de los fondos, los materiales y el personal de socorro, y ello dé lugar a lo que muchas veces se conoce como sesgo de accesibilidad.

86. No obstante, los agentes estatales son los principales responsables de la organización y la distribución de la asistencia humanitaria. Además, hay casos probados de relaciones no armoniosas o tensas entre el Estado, que representa a la mayoría, y los grupos minoritarios afectados, lo cual puede incidir en la labor de socorro, incluso en el caso de las organizaciones internacionales cuando el control está en manos nacionales. Este es un duro recordatorio de que no tener debidamente en cuenta los derechos humanos en la labor de socorro en los casos de desastre puede tener como consecuencia, entre otras, la discriminación y el acceso desigual a la asistencia, y que los organismos de asistencia pueden ser cómplices involuntarios.

87. Por otra parte, otras razones más vinculadas a la discriminación institucionalizada que sufren las minorías marginadas pueden también ser factores explicativos más decisivos del acceso dispar de las minorías a la asistencia humanitaria en situaciones posteriores a desastres. Por ejemplo, las comunidades minoritarias suelen estar aisladas o desconfiar de las instituciones, las organizaciones y los organismos encargados de la planificación y la respuesta en casos de emergencia. Como se señala en el informe de 2015 de la Relatora Especial a la Asamblea General (A/70/212), las relaciones entre las comunidades minoritarias y las fuerzas de seguridad suelen ser problemáticas. Las minorías se quejan frecuentemente tanto del exceso como de la falta de actuación policial y también denuncian que sufren abusos a manos de la policía. Dado que estos mismos organismos suelen cumplir un papel fundamental como agentes de respuesta inicial en momentos de crisis humanitaria, la desconfianza hacia las fuerzas de seguridad y el sistema judicial y el aislamiento social y político pueden ser obstáculos que impiden el desarrollo efectivo de la labor de socorro<sup>35</sup>.

88. Por otra parte, la comunicación es un componente esencial de toda planificación y asistencia en casos de emergencia. A fin de llegar a las personas vulnerables, es necesario difundir los planes y la información de emergencia antes, en el curso y después de las emergencias y los desastres. En particular, en el caso de grupos minoritarios cuyos miembros no dominan el idioma mayoritario, recibir información adecuada en momentos de desastre puede suponer un desafío importante. Incluso las actividades multilingües pueden resultar insuficientes para brindar información efectiva para todos, debido a las dificultades que plantea la elaboración de materiales adaptados a las características culturales.

89. Una planificación eficaz y adecuada puede ser crucial para las comunidades que viven en regiones que son propensas a tales fenómenos. Sin embargo, como el

<sup>34</sup> Atif M. Malik, "Denial of flood aid to the Ahmadiyya Muslim community of Pakistan", 2011, disponible en: <https://cdn2.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/13/2013/06/Malik-FINAL2.pdf>.

<sup>35</sup> Véase Comité Internacional de la Cruz Roja, *To Serve and To Protect: Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces* (Ginebra, 2014).



poder político tiende a ser asimétrico, las minorías y las poblaciones desfavorecidas pueden estar en desventaja a la hora de lograr que los órganos oficiales, tanto electivos como designados, adopten decisiones equitativas en materia de políticas a través de procesos convencionales.

### **3. Efectos de las deficiencias en la respuesta de emergencia**

90. Las deficiencias en la respuesta de emergencia pueden tener consecuencias catastróficas y causar, entre otras cosas, pérdida de la capacidad para trabajar o vivir de forma independiente, lesiones permanentes y hasta muertes. Esto puede agravarse en el caso de las minorías, que tienden a sufrir daños desproporcionados en los desastres. Por lo tanto, las necesidades de las minorías deben abordarse en las tres fases de las operaciones de respuesta de emergencia: en la planificación y preparación previa; durante el fenómeno en sí; y en la recuperación.

91. No integrar adecuadamente los principios de no discriminación y protección de las minorías en la planificación de la respuesta a los desastres tiene consecuencias duraderas. Si las minorías consideran que han recibido menos atención durante tales desastres, eso no solo puede alimentar la desconfianza hacia las autoridades, sino que podría también contribuir activamente a exacerbar futuros conflictos étnicos y tensiones entre las comunidades minoritarias y otras comunidades o con el Estado. En particular en sociedades frágiles donde las relaciones entre las comunidades minoritarias y las mayorías ya son tensas, las respuestas de socorro y reconstrucción no deben concebirse como respuestas independientes a desastres naturales, sino que deben tener siempre en cuenta también las repercusiones más amplias que pueden tener sus enfoques para los derechos humanos.

92. Por último, si bien tradicionalmente los desplazamientos internos producidos por desastres han sido de corta duración, su frecuencia y gravedad crecientes, a causa, entre otras cosas, del cambio climático, anuncian situaciones más crónicas, que podrían traer aparejados nuevos desplazamientos más prolongados o definitivos y requerir respuestas más integrales a los desplazamientos, teniendo particularmente en cuenta las necesidades de las minorías. Por otra parte, la mayor frecuencia de las inundaciones y otros desastres recurrentes puede afectar considerablemente la resiliencia de las personas que viven en zonas propensas a desastres, entre otras cosas debido a la pérdida de medios de vida y la destrucción de viviendas e infraestructura básica.

## **I. Dificultades que enfrentan las minorías desplazadas para encontrar soluciones duraderas**

93. Las minorías pueden enfrentar dificultades particulares para encontrar soluciones duraderas, incluido en el regreso a sus lugares de origen (en el caso de los desplazados internos) o la repatriación voluntaria (en el caso de los refugiados) luego de superado lo peor de las crisis o los desastres, o bien el asentamiento en otra zona del país (en el caso de los desplazados internos) o el reasentamiento en otro Estado (en el caso de los refugiados) en las comunidades de acogida.

94. En cuanto al regreso o la repatriación, las minorías pueden enfrentar obstáculos particulares si tuvieron que huir debido a actos de violencia perpetrados contra ellas por su condición de minoría y las causas de fondo de esa violencia aún

no se han resuelto. Puede suceder también que las minorías se resistan a regresar o no puedan regresar a sus hogares, ya que volver a su lugar de origen o residencia habitual significaría exponerse a una mayor marginación debido a las consecuencias del conflicto o desastre, que puede haber cambiado, por ejemplo, el perfil demográfico de la zona. Asimismo, el regreso o la repatriación suele ser más difícil para quienes no tienen tierras a donde regresar, lo cual suele ser el caso de las minorías marginadas que no tienen seguridad de tenencia de sus tierras.

95. La integración local y el asentamiento en una comunidad nueva puede ser particularmente difícil para los desplazados internos y los refugiados que pertenecen a minorías, ya que necesitan adaptarse a entornos nuevos donde carecen de redes de apoyo y pueden ser discriminados por las comunidades de acogida.

96. Si bien la posibilidad de reasentar en otros países a refugiados que se encuentran en campamentos representa solo un porcentaje mínimo de las soluciones a largo plazo, también es motivo de preocupación que algunas minorías étnicas o nacionales sean sistemáticamente excluidas de esos programas.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

97. **En vista de que el noveno Foro sobre Cuestiones de las Minorías, que se celebrará en Ginebra los días 24 y 25 de noviembre de 2016, permitirá reflexionar más a fondo sobre este tema y que en él se elaborará un informe con una serie de recomendaciones concretas sobre las minorías en situaciones de crisis humanitaria, que se presentará al Consejo de Derechos Humanos en 2017, la Relatora Especial se limitará aquí a formular las siguientes observaciones finales y recomendaciones generales.**

98. **La situación humanitaria mundial actual es alarmante. La prolongación y persistencia de conflictos están provocando crisis de desplazamiento en masa: hay un número sin precedentes de refugiados y desplazados internos y se están produciendo tensiones y conflictos interétnicos e interraciales en casi todas las regiones del mundo. Muchos conflictos amenazan con agravarse y están surgiendo nuevos conflictos. La causa de fondo de estos conflictos suele estar en disputas por el poder, políticas de identidad, competencias por los recursos, crecientes desigualdades socioeconómicas y en materia de ingresos, y sociedades cada vez más polarizadas, lo cual hace a las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas particularmente vulnerables. Muchas de las personas que huyen de sus países por miedo a ser perseguidas son de hecho miembros de grupos minoritarios que son objeto de persecución precisamente debido a su identidad minoritaria. Además, los efectos del cambio climático aumentan enormemente la frecuencia y la incidencia de los desastres y ello afecta aún más a las minorías.**

99. **En este sentido, la Relatora Especial considera que la comunidad internacional debe reconocer más la vulnerabilidad de las minorías en situaciones de crisis, y debe elaborar estrategias más concretas e invertir más para dar respuesta a las necesidades de esas minorías. Si bien la identificación de los grupos minoritarios en situaciones de crisis puede resultar difícil, es necesario diseñar programas de asistencia humanitaria y otros mecanismos de protección de manera que tengan en cuenta las necesidades específicas de estos**

grupos y que les eviten efectos dispares desmedidos y les permitan conservar su identidad.

100. Esto requiere un esfuerzo coordinado del sistema humanitario para asegurar que sus respuestas lleguen a las personas a las que resulta difícil acceder y atiendan las necesidades específicas de las comunidades minoritarias. Esta labor debe tener en cuenta la vulnerabilidad al desplazamiento y las múltiples formas de discriminación que sufren las minorías durante las crisis, así como las dificultades específicas que enfrentan las minorías afectadas por crisis debido precisamente a su condición de minoría, entre otras cosas prestando particular atención a una serie de cuestiones, a saber: la seguridad, la documentación, el nivel de vida, los medios de vida y el empleo, la educación, la vivienda, la tierra y la propiedad, y la situación particular de las mujeres y las niñas pertenecientes a minorías. También es necesario prestar atención a los más vulnerables dentro de las comunidades minoritarias, incluidas las mujeres, las personas de edad, las personas con discapacidad y los jóvenes, entre otros.

101. Para lograrlo es esencial reunir datos desglosados por origen étnico, religión e idioma a fin de hacer un estudio adecuado de los grupos afectados en situaciones de crisis humanitarias y desastres naturales. Los programas de reunión de datos deberían admitir diversas formas de autoidentificación y cumplir las normas internacionales relativas al derecho a la privacidad. Las autoridades nacionales deberían además reunir y compartir información sobre todas las causas del desplazamiento en su país. Deberían introducirse leyes de igualdad y contra la discriminación, y brindarse protección jurídica a las minorías y otros grupos potencialmente vulnerables, con disposiciones relativas a la prohibición del desplazamiento ilegal.

102. Quienes trabajan en tareas de asistencia humanitaria, ya sea personal nacional o internacional, deberían recibir también capacitación para entender mejor el marco de derechos de las minorías, de manera que sean más capaces de reconocer la discriminación que sufren las minorías en situaciones de crisis y que estén mejor preparados para atender debidamente sus necesidades. Debería alentarse a los organismos humanitarios a que contraten minorías.

103. En particular, la comunidad internacional debería seguir apoyando la capacidad de respuesta humanitaria de los Gobiernos nacionales, mediante capacitación, asistencia técnica y aportes financieros, con miras a reforzar los mecanismos nacionales de protección y respuesta para las minorías en situaciones de crisis, atender las necesidades humanitarias y de protección más acuciantes de las minorías afectadas y promover soluciones duraderas para esas minorías. Podría ser útil establecer estructuras organizativas y políticas para las minorías similares a los coordinadores de cuestiones de género y las políticas de género que tienen los organismos humanitarios.

104. En lo que respecta a los desastres, todos los agentes deberían tratar de mitigar los efectos adversos de los peligros naturales en las comunidades, por ejemplo mediante medidas eficaces de reducción del riesgo y mitigación de los efectos de los desastres, especialmente en zonas propensas a desastres recurrentes, pero incluyendo desde el principio a las minorías en los programas de reducción del riesgo de desastres. En términos generales, la Relatora Especial observa que puede hacerse mucho para prever y atender las necesidades de las minorías en riesgo durante fenómenos catastróficos. Con

**una planificación adecuada se puede ayudar en gran medida a minimizar el grado de sufrimiento desproporcionado y los resultados devastadores que experimentan estos grupos. Una labor responsable de preparación y respuesta frente a emergencias, con un enfoque que tenga en cuenta los derechos de las minorías y permita que estas planteen sus inquietudes y opiniones sobre la labor de socorro y recuperación puede ser fundamental para evitar que los desastres tengan un efecto desproporcionado en las comunidades minoritarias o provoquen una devastación aún mayor en sus vidas.**

---