

DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS*

I *Introducción*

Conceptos Preliminares

1 Es indudable la íntima relación que existe entre la cuestión de los Derechos Humanos y el tema de los derechos de las minorías. El problema de las minorías excede, ya que contiene otros elementos y se integra con otros componentes —políticos, económicos, sociales y culturales— a una consideración basada únicamente en el análisis, los Derechos Humanos de que gozan las personas que forman parte de esa minoría. Pero, en el fondo, es evidente que —y sin dejar de tener en cuenta otros elementos de diversa naturaleza unidos al concepto, la vida y la realidad de las minorías—, el asunto de las minorías y su *status* finaliza por ser el asunto de los Derechos Humanos de los individuos que las integran, derechos que todos ellos tienen en cuanto personas, derechos iguales a los de todas las demás personas, pero, además, derechos específicos y propios que poseen en cuanto forman parte de una minoría.

2. Asimismo, las minorías en cuanto agrupaciones humanas unidas por vínculos especiales, que viven en el seno de comunidades mayoritarias más amplias, poseen, deben poseer, derechos en cuanto tales. Son estos derechos de una comunidad humana denominada minoría, derechos de carácter colectivo.

Los Derechos de los seres humanos que integran la minoría y los derechos de la minoría en cuanto tal, en sí misma, se condicionan recíprocamente y son interdependientes entre sí.

Hoy no podría concebirse, en el grado actual de desarrollo de la civilización, la existencia de derechos de las minorías relativos a cada una

* Conferencia dictada en San Francisco, California, el 31 de agosto de 1993.

de esas comunidades, sin el reconocimiento, paralelo y simultáneo, de derechos de los seres humanos que las forman. Y a la inversa, es impensable concebir, en nuestros días, la realidad de los Derechos Humanos de personas integrantes de minorías que se saben y se sienten parte de ellas, sin que la minoría de la que forman parte no posea, en sí misma, derechos reconocidos por el orden jurídico.

3. Un enfoque correcto de la cuestión de las minorías obliga, en consecuencia, a tener en cuenta dos tipos de derechos: los de los integrantes de esas minorías en cuanto seres humanos, teniendo en consideración la incidencia específica que tiene, en su situación, la posición de esas personas en el seno de la minoría que integran, y los derechos de la minoría, como grupo humano, como ente colectivo, en cuanto tal.

El primer tipo de derechos es una expresión específica de los Derechos Humanos en su manifestación clásica.

Un ejemplo a nivel internacional de este enfoque es el artículo 27, del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que reconoce, "a las personas" que integran las minorías, el derecho "en común con los demás miembros de ese grupo, a hacer su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma". Derecho éste que se suma e integra a todos los otros derechos que esas personas poseen en cuanto seres humanos, en condiciones de igualdad y sin que sea permitida ninguna forma de discriminación, como lo establece el artículo 26 del mismo Pacto.

Podrían citarse otros muchos ejemplos en instrumentos internacionales de este enfoque de la cuestión. Así, por ejemplo, el artículo 14 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, relativo al goce no discriminatorio de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio, se refiere a la prohibición de hacer cualquier distinción por la pertenencia a una "minoría nacional". Las disposiciones correspondientes de la Convención Americana (artículos 1 y 24) no contienen una referencia análoga. Tampoco se encuentra en la Carta Africana (artículos 1 y 2).

Es difícil encontrar en el Derecho Internacional actual ejemplos de reconocimiento de los derechos de las minorías en cuanto tales, como derechos colectivos de este tipo de agrupación humana.

La Declaración adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 18 de diciembre de 1992, es, probablemente, el primer ejemplo de un instrumento internacional destinado a encarar total y globalmente la cuestión.

Las carencias que ha presentado tradicionalmente la regulación internacional de la cuestión de los derechos de las minorías, se explican por la dificultad jurídica, pero sobre todo por los graves problemas políticos que aparea reconocer a las minorías derechos en cuanto tales. De aquí la importancia de la Declaración de la Asamblea General, de diciembre de 1992, "primer instrumento normativo completo de alcance internacional" sobre las minorías.¹

4. El Derecho Internacional actual ha reconocido, en múltiples textos internacionales, derechos a los pueblos, que se sitúan, paralelamente, junto a los derechos del individuo.² Entre estos derechos colectivos, objeto de múltiples análisis doctrinarios,³ está el derecho a la libre determinación de los pueblos.⁴ Todos estos instrumentos, aunque con el límite vago del respeto de la unidad e integridad del Estado,⁵ reconocen a los pueblos el derecho a la libre determinación, lo que implica el derecho de todo pueblo a determinar libremente su *status* jurídico, político, económico, social y cultural, incluso su independencia y su constitución como Estado soberano.⁶

Sin duda, este derecho —afirmado o negado en cada caso que pretende hacerse efectivo cuando un pueblo se separa de la estructura estatal bajo la cual vivía para constituirse en Estado independiente— se consagra cuando, de hecho, esa independencia, cualquiera que sea el medio utilizado, se ha conseguido y consolidado en la realidad. Podría decirse, en consecuencia, con un poco de cinismo, que el derecho a la libre determinación de los pueblos más allá de la invocación de su

¹ Janusz Symonides, "Protección Internacional", en *El Correo de la UNESCO*, junio de 1993, p. 45.

² Por ejemplo, Carta Africana de los Derechos de los Hombres y de los Pueblos, una enumeración de los textos de las Naciones Unidas y otros instrumentos, puede encontrarse en Edmond Jouve, *Le Droit des Peuples*, 2ª ed., PUF, París, 1992, pp. 13-29.

³ Un excelente resumen, con amplia bibliografía, en Edmond Jouve, *op. cit.*

⁴ Héctor Gros Espiell, *El Derecho a la Libre Determinación de los Pueblos*, Aplicación de las Resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1, Nueva York, 1979.

⁵ Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1960, párrafo 6, Declaración Relativa a los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados conforme a la Carta de las Naciones Unidas, Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General del 24 de octubre de 1970.

⁶ Resoluciones citadas en la nota anterior y, además, entre otras muchas, Resolución 1541 (XV) de la Asamblea General y Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, Resolución 3281 (XXII), de la Asamblea General de 1974.

fundamento jurídico, se consigue cuando el movimiento que lo proclama triunfa y la secesión y la independencia logran una existencia real. Y, al contrario, cuando ese movimiento es derrotado, el derecho a la libre determinación es dejado de lado, desplazado y preterido por la realidad victoriosa de la integridad o la unidad territorial del Estado.

Pero si teóricamente se reconore a los pueblos el derecho a la libre determinación, este reconocimiento no se ha afirmado jurídicamente con respecto a las minorías.⁷

El derecho a la libre determinación de la minoría alemana en Checoslovaquia, en 1937 y 1938, fue invocado para la unión de esa minoría al III Reich. Los trágicos errores que culminaron en el Acuerdo de Munich y en la desintegración y muerte de Checoslovaquia antes de la guerra de 1939, explican la reticencia que existió en una parte de la doctrina de la posguerra al reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y, por ende, de las minorías.

La confusión entre minorías y pueblos en la Europa de la preguerra y su utilización política por el nazismo permiten comprender la razón por la cual ningún instrumento internacional se refiere al derecho a la libre determinación de las minorías y sólo lo hacen con respecto a los pueblos.

Si una minoría fuera un pueblo, tendría, jurídicamente, el derecho a la libre determinación.

Es por esto que no se ha tenido el atrevimiento de entrar a precisar, en un texto internacional, cuando una minoría es un pueblo y cuando no lo es. Pero hay que reconocer que esta inhibición, académicamente objetable, es explicable, y hasta lógica y sabia, desde el punto de vista político.

Es también por esto que los instrumentos internacionales, tanto universales como regionales, relativos a los derechos de los pueblos, no mencionan los derechos de las minorías en cuanto agrupación humana.⁸

No hay duda de que es difícilísimo distinguir conceptualmente a un pueblo de una minoría. Sin embargo, es posible adelantar un criterio aceptable de distinción.

El pueblo es una agrupación humana consciente de su individualidad, unido por lazos históricos, de cultura, de lengua o de religión,

⁷ Hecctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. 9, párrafo 56. Véase asimismo Guy Heraud, *L'Europe des Ethnies*, Bruylant, Bruselas, 1993, p. 190.

⁸ Instrumentos citados en las notas 4 y 5.

que expresa un querer vivir colectivo ⁹ Un pueblo no se considera nunca parte de otro pueblo

En cambio, una minoría, aunque siente su individualidad y diferencia en medio del Estado en el que vive frente a la población mayoritaria, se considera parte de un pueblo que habita en otro u otros Estados. Así, como minoría, se conceptúa parte de un pueblo que constituye la población de otro Estado, generalmente vecino al Estado en el que se encuentra esa minoría, o parte de un pueblo que vive dividido entre varios Estados, en todos los cuales existe una minoría que es una porción de ese pueblo.

Como consecuencia de ello, una minoría no aspira generalmente a constituir un nuevo Estado libre e independiente, sino al reconocimiento de todos sus derechos y a seguir viviendo dentro del Estado en el que existe, o a reintegrarse al Estado en el que viven mayoritariamente los seres humanos con caracteres étnicos, religiosos, culturales o idiomáticos análogos, o a unirse con las otras minorías iguales dispersas entre otros Estados, para formar conjuntamente, todas ellas, una nueva unidad política

La complejidad conceptual de todo esto, los peligros para la estabilidad internacional que la cuestión acarrea, el temor de los Estados ante un fenómeno como éste, que puede generar disociaciones y rupturas de la unidad e integridad estatal, así como las proyecciones del asunto sobre la seguridad y eventualmente para la paz,¹⁰ explican la razón por la cual el tema de la relación entre los conceptos de "pueblo" y "minoría" haya sido, e incluso será, un asunto casi vedado y, como consecuencia, los instrumentos internacionales sobre los derechos de los pueblos no se refieren a las minorías

5 La distinción entre minorías y nacionalidades presenta asimismo múltiples dificultades

La expresión "nacionalidades", que no se encuentra en el Derecho Internacional, se halla, en cambio, en algunas ocasiones, en el Dere-

⁹ Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. 9, párrafo 56. En este trabajo di una idea del concepto de pueblo diciendo que es una comunidad humana unida por la conciencia y la voluntad de constituir una entidad capaz de actuar en función de un futuro común. Esta definición es retomada por Jouve, *op. cit.*, p. 8

¹⁰ La Corte Permanente de Justicia Internacional, en su opinión consultiva sobre las comunidades greco-búlgaras, señaló expresamente el vínculo entre la paz y la protección de las minorías, en el artículo 56 del Tratado de Paz entre las Potencias Aliadas y Bulgaria (CPJI, Serie B, num. 17, 1930, p. 19)

cho Constitucional. Tal es el caso, por ejemplo, de España, cuya Constitución de 1978 habla de ellas en su artículo 2, garantizándoles el derecho a la "autonomía" y al uso de sus lenguas como oficiales, sin perjuicio de que el castellano es la lengua oficial del Estado (artículo 3). El Estado asegura a las nacionalidades y regiones la solidaridad entre todas ellas (artículos 2 y 218)

Estas nacionalidades, que el Preámbulo de la Constitución califica como "pueblos de España", a los que la nación española protege "en el ejercicio de los Derechos Humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones" (cuarto párrafo), no pueden ser estrictamente calificadas como minorías. Ni por sus caracteres, ni por los antecedentes históricos, ni por la naturaleza de su integración secular en el Estado español, poseen los elementos constitutivos del concepto de lo que es una minoría. Son pueblos, pero no minorías *stricto sensu*.

6 Han sido múltiples y diversos los intentos de definir el concepto de minoría.¹¹

No hemos de entrar al análisis detallado de todas esas definiciones, de sus analogías y diferencias, porque más allá de las divergencias entre ellas, existe un núcleo central de coincidencia, un consenso respecto del contenido de la idea misma, que alcanza sobradamente a los efectos de lo que deseamos presentar y proponer en esta ponencia.

En efecto, considerar que un grupo humano constituye una minoría, supone la existencia de un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico características que difieren de las del resto de la población y manifiestan, expresa o implícitamente, la voluntad de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.¹²

¹¹ Una cuidadosa enumeración de diversas definiciones puede encontrarse en Francesco Capotorti, *Estudio sobre los Derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Centro de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, pp. 5-11 y 100-101. Este estudio fue escrito y publicado por primera vez por las Naciones Unidas en 1977. 16 años después es revelador comparar la definición propuesta por el profesor Capotorti, es decir, por un jurista italiano, con la aportada hoy por una antropóloga canadiense, Deirdre Meintel ("¿Qué es una Minoría?", en *El Correo de la UNESCO*, junio 1993, p. 10). Véase asimismo, Alain Gresh, "Genèse et Évolution d'un Concept", en *Confluences, Face à l'État, La Permanence des Minorités*, núm. 4, Harmattan, París, 1992.

¹² Francesco Capotorti, *op. cit.*, pp. 100-101.

Este concepto de minoría se integra con su contenido material (el carácter numéricamente minoritario del grupo humano, su situación no dominante y sus elementos aglutinantes, étnicos, religiosos o lingüísticos) y con un contenido subjetivo de naturaleza volitivo-política: la voluntad de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma

Este tan discutido elemento subjetivo, cuya existencia no requiere obviamente una manifestación formal o expresa, me parece esencial. Con razón la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva, del 31 de julio de 1930, sobre las comunidades greco-búlgaras, previó la necesidad de la existencia de “un sentimiento de solidaridad para conservar sus tradiciones, mantener su culto, asegurar la instrucción y educación de sus hijos de acuerdo al genio de su raza y ayudarse mutuamente”.¹³

7. Toda consideración actual del tema de las minorías obliga a tener en cuenta el peligro de caer en una concepción del Estado fundada en la necesidad de una pretendida homogeneidad lingüística, étnica o religiosa, es decir, en la erradicación de la diversidad y de las minorías.

Este enfoque, esta tendencia antihistórica contraria a la democracia y a los Derechos Humanos, negadora en su esencia del concepto verdadero del actual Estado de Derecho, lleva a aberraciones monstruosas como la de la “purificación étnica”, la segregación del “otro”, la exclusión de los que son diferentes.

Las trágicas y terribles consecuencias que se pueden derivar de esta anacrónica concepción del Estado, que excluye la diversidad y posible existencia de minorías en su seno, manifestada, por ejemplo, en la idea nacional-socialista del Estado y del Derecho, se ha mostrado hoy en el proceso de disgregación de la ex Yugoslavia.¹⁴

8 Es preciso, también, no dejar de considerar el hecho de que las minorías no pueden ser entidades cerradas y cristalizadas. Sin perjuicio del reconocimiento de sus derechos y de la necesidad de salvaguardar su cultura, sus costumbres, su idioma y su religión, es necesario siempre tener en cuenta el carácter abierto y evolutivo de toda cultura, las posibilidades de variación y de interacción y el elemento no nece-

¹³ C.P.J.I., Serie B, núm. 17, pp. 19, 21, 22 y 23. Véase, con un enfoque actual, Yves Plasseraud, “La conciencia de ser diferente”, en *El Correo de la UNESCO*, junio de 1993, p. 36.

¹⁴ Véase a este respecto, René Lemarchand, “El espejismo de la autodeterminación”, en *El Correo de la UNESCO*, junio de 1993, pp. 29, 30 y 31.

sariamente homogéneo de las minorías, integradas por seres humanos que tienen el derecho a cambiar y a no sentirse parte de la minoría en la cual nacieron y se formaron.¹⁵

Es tan peligroso un Estado que no reconoce los derechos de las minorías en su seno, como una minoría que no tolera dentro de ella la diversidad, el derecho a ser diferente y a discrepar.

Ambas actitudes son fuente del miedo "Miedo al otro, a lo diferente y a lo nuevo, a cambiar y a innovar, al movimiento de la historia y a la plena soberanía del individuo que es incompatible con toda reducción colectivista, miedo al mestizaje, al pluralismo, a la coexistencia en la diversidad que es principio básico de la cultura democrática"¹⁶

9. Del mismo modo que es necesario que los Estados respeten y garanticen los derechos de las minorías que existen en su territorio y los derechos de los individuos que integran esas minorías, éstas deben respetar los derechos de los grupos que pueda haber dentro del ámbito espacial en el que ellas se asientan y de los seres humanos que, viviendo allí, no forman parte, no se sienten integrantes de las minorías.

Lo que no puede tolerarse al Estado es la discriminación y la injustificable desigualdad de trato respecto de los individuos integrantes de una minoría y la falta de consideración por las características y manifestaciones étnicas, religiosas, culturales o lingüísticas de esa minoría, tampoco se puede admitir en lo que se refiere a las minorías, si éstas tienen una actitud discriminatoria frente a los individuos o a los grupos distintos que pueden vivir en el interior de ellas.

El odio al "otro", el repudio al que es diferente, la falta de respeto por la lengua, la cultura o la religión distinta, es tan negativo desde el punto de vista humano, así como política y jurídicamente, cuando se trata de una actitud del Estado o de la población mayoritaria hacia la o las minorías que viven en él, como es el caso de las minorías, o de sus integrantes, frente a los grupos distintos y a los individuos diferentes en lo que concierne a etnia, lengua, cultura o religión.

Lamentablemente, la historia y la realidad actual muestran casos de este tipo de actitudes. Muchas confrontaciones y conflictos, incluso de naturaleza bélica, han sido, y son, la consecuencia de ello.

¹⁵ Sobre este tema, el agudo análisis de Mauro Peressini, "Las dos caras de la identidad", en *El Correo de la UNESCO*, junio de 1993, pp. 14, 15 y 16.

¹⁶ "Cuestión de Fondo" en *El País*, Madrid, 8 de agosto de 1993, p. 9.

10. Se requiere señalar que puede haber grupos minoritarios, política o económicamente dominantes, y a veces hasta gobernantes, que no es posible considerar como minorías

Ésta es la situación, por ejemplo, que existió en África Meridional¹⁷ hasta que se produjo el cambio que llevó al proceso en curso, en el que es difícil aún determinar, claramente, cómo se da la cuestión de las minorías y cómo se presentará en el futuro

11 A la cuestión de las minorías existentes, se agrega hoy la compleja situación que resulta en Europa de fenómenos migratorios que, por sus características, pueden conducir a la formación de nuevas minorías, religiosas, lingüísticas o étnicas que no existían antes en esos países.

En Francia y en Alemania, por ejemplo, parece que se asiste a un proceso constitutivo de minorías turcas u originarias de otros países musulmanes, que rechazan toda integración y que, encerrándose en sí mismas, forman nuevas minorías étnicas, religiosas o lingüísticas

Las inmigraciones musulmanas no son las únicas que generan este nuevo fenómeno. Ciertos desplazamientos migratorios africanos y otros provenientes de Europa Oriental y de la ex Unión Soviética pueden plantear situaciones análogas

Este fenómeno, consecuencia de la inmigración masiva e incontrolada, de importancia creciente en los últimos años, generadora de tensiones, de odios y de xenofobias, agrega a la clásica cuestión de las minorías, tal como se planteaba tradicionalmente, elementos nuevos de muy compleja solución y de consecuencias potencialmente gravísimas

12 Otra situación atípica es la de las poblaciones indígenas,¹⁸ tal como existe, por ejemplo, en algunos países de América Latina, en Canadá, Australia, Nueva Zelanda o en Estados Unidos. Estas poblaciones están formadas por aborígenes o poblaciones que vivían en territorios conquistados o colonizados por la expansión occidental desde antes de esa conquista o colonización

En algunos casos se puede conceputar que poseen algunos de los elementos caracterizados de las minorías. En consecuencia, podrían serles aplicables las conclusiones respecto al reconocimiento de los derechos específicos y propios de los individuos que integran esos

¹⁷ Francesco Capotorti, *op cit*, p. 10, párrafo 48

¹⁸ José R. Martínez Cobo, *Estudio del problema de la discriminación entre las poblaciones indígenas*, Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1986/7, 3 vols

grupos minoritarios y distintos, así como de los derechos del grupo como tal.

En otros casos, como los que se dan en algunos países de América Latina (Bolivia, Ecuador y Guatemala, por ejemplo), esas poblaciones indígenas, tradicionalmente marginalizadas social y culturalmente, ajenas al poder político y económico, pueden llegar a constituir verdaderas mayorías.

Tanto en estos casos, como en otros en los que las poblaciones indígenas no son mayoritarias, pero tienen una importancia numérica grande (México y Perú, por ejemplo), el fenómeno se ubica junto con un intenso proceso de mestizaje, fruto de una realidad de cinco siglos, que no se da en general en las minorías tradicionalmente estudiadas como tales.

Existen también pueblos indígenas de menor entidad numérica frente a la población total del país en algunos países centroamericanos, en Brasil, Paraguay, Colombia, Venezuela, y en algunas zonas de Argentina y de Chile, lugares todos éstos en que el mestizaje es asimismo un fenómeno significativo.

Tradicionalmente, se ha entendido que no existen poblaciones indígenas de entidad en ninguna parte de los territorios de Costa Rica y del Uruguay.

Los problemas que tienen las poblaciones indígenas, a veces análogos pero con diferencias con los de las minorías, en los lugares en los que existen, sobre todo cuando esas poblaciones poseen una gran magnitud, una importancia muy grande, deben ser encarados frontalmente, mediante una adecuada política económica y de Derechos Humanos que elimine la marginalización y la exclusión social y cultural.

II

El Derecho y la Protección de las Minorías

13. ¿Cómo deben ser enunciados y garantizados los derechos de los individuos que integran las minorías, y los derechos de las minorías en sí mismas, en el marco del Estado en que existen?

Es posible considerar que este enunciado y estas garantías deben emanar del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional.

14. En lo que se refiere al Derecho Constitucional, en muchas Constituciones no se encuentran normas expresas sobre las minorías y sus

derechos y los de sus integrantes. Una excepción entre las constituciones europeas y occidentales es la de Italia de 1947, en la que uno de sus artículos dispone que: "La República protege por medio de normas especiales las minorías lingüísticas".

No hay que olvidar, sin embargo, que, prácticamente todas las Constituciones actualmente vigentes se encuentran disposiciones sobre la igualdad de derechos de todas las personas y la prohibición de discriminaciones por razón de raza, situación económica, social, cultural, política o religiosa o por cualquier otro motivo. Este tipo de disposiciones, obviamente, tienen una incidencia directa en lo que se refiere a los derechos de los integrantes de las minorías.

Pero parece claro que en ciertos casos este enfoque no basta. Hoy, en los países en que existen difíciles problemas de minorías, se requiere su protección constitucional, mediante normas que se refieran directa y específicamente a la cuestión. Por eso es tan interesante el proyecto de un grupo de expertos¹⁹ sobre lo que podría ser, en el caso de la ex Yugoslavia, una ley constitucional sobre las minorías. Este proyecto, completo y preciso, encara los dos tipos de cuestiones: los derechos de las minorías en cuanto tales y los de los individuos pertenecientes a esas minorías.²⁰

Algunos textos constitucionales en América Latina tratan de los pueblos indígenas y de sus derechos.²¹ Es posible también encontrar encarada la cuestión en constituciones de otros continentes.²²

¹⁹ Elizabeth Kopp (Zurich), Jean François Aubert (Ginebra), Alois Riklin (Saint Gall), Kurt Rotschild (Linz) y Vojislav Stanovcic (Belgrado).

²⁰ Boris I. Vukobrat, *Propositions pour une Nouvelle Communauté des Républiques de l'Ancienne Yugoslavia*, París, 1993, pp. 43-60.

²¹ La Constitución de Colombia de 1991 se refiere a los "grupos étnicos" con respecto a su idioma (artículo 10), a sus tierras comunales (artículo 63), a su identidad cultural (artículo 68) y a su representación política (artículo 176). (Manuel José Cepeda, *Introducción a la Constitución de 1991*, Bogotá, 1993, p. 36), Constitución del Paraguay de 1992 (artículos 62-67). Estos pueblos son "definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo". También la reforma constitucional de México, de enero de 1992, agregó al artículo 4 un párrafo que afirma que "la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas". Como se ha dicho en un reciente comentario, este párrafo no sólo se refiere a los derechos de los individuos que integran los pueblos indígenas, sino también a los derechos de esos pueblos "como grupo social" (Santiago Barajas Montes de Oca y Jorge Madrazo, *Comentario al artículo 4, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1993, p. 24). La cuestión ha encontrado asimismo regulación normativa en las Constituciones de Gua-

15 El tratamiento de la cuestión de las minorías tiene una especial relevancia en el Derecho Internacional.

No es el objetivo de este trabajo poner de relieve las normas internacionales en la materia. Sin perjuicio de que más adelante nos referiremos a la historia y evolución del tema de las minorías —lo que obliga a señalar los grandes textos que se han ocupado de la cuestión en la historia del Derecho de Gentes—, no puede omitirse decir desde ahora que, en el Derecho Internacional actual, la cuestión de las minorías es objeto de una particular atención.

Hay que citar, en especial, el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas —que “reconoce los derechos de los integrantes de las minorías aunque no los de las minorías mismas”,²³ que como ya señalamos en los párrafos 1, 2 y 3, son cosas distintas—, la Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Enseñanza, de 1960, la Declaración de la UNESCO sobre la Raza y los Prejuicios Raciales de 1978 —que encara ya las dos cuestiones— y la Declaración de la UNESCO sobre los Principios de la Cooperación Cultural Internacional. Siempre en el ámbito de las Naciones Unidas, el proceso ha culminado hasta hoy con la Declaración de 1992 de la Asamblea General sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas. Evidentemente, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como todos los instrumentos relativos a los Derechos Humanos y a la no discriminación, tienen una relación directa, y una importante aplicación, en el tema de las minorías.

En el ámbito de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, hay que destacar la evolución cumplida desde el Acta de Helsinki, en 1975, —en que la cuestión se encaró como un asunto solamente de derechos de los individuos, así como de no discriminación—, hasta la Carta de París de 1990, y la nueva reunión de Helsinki (1992), en la que el tema se enfrentó ya de manera integral, confirman-

temala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela y Brasil (Humberto Quiroga Lavie, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, UNAM, México 1991, pp. 123-125).

²² Isse Omanga, Bokatola, *L'Organisation des Nations Unies et la Protection des Minorités*, Bruylant Bruselas, 1992.

²³ Janusz Symonides, “Protección Internacional”, *op. cit.*, junio de 1993, p. 44.

do la necesidad de proteger y promover la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales.

Existen iniciativas en curso, en Europa y América, dirigidas a la adopción de nuevos instrumentos internacionales relativos a las minorías y poblaciones indígenas.

III

Evolución Histórica de la Protección Jurídica de las Minorías

16. Corresponde ahora indicar, de manera muy breve, cómo el Derecho Internacional ha encarado históricamente la cuestión de las minorías y la incidencia de este proceso en la evolución del Derecho

Pero antes hay que destacar que, del mismo modo que se considera actualmente que el núcleo esencial relativo al respeto y garantía de los Derechos Humanos constituye un caso de Derecho Imperativo de *ius cogens*, comienza a abrirse camino el criterio de que el deber de los Estados de asegurar el respeto de los derechos de las minorías constituye, asimismo, un caso más del *ius cogens* de nuestros días ²⁴

17. La cuestión de las minorías tiene una larga historia. No es, ni ha sido, un fenómeno exclusivamente europeo. Pero, durante siglos, las minorías en Europa han estado en el centro de la atención, han provocado conflictos internos, cambios de fronteras, alteraciones limítrofes y hasta contiendas bélicas. Consideradas originariamente por el fenómeno de las minorías religiosas, durante el difícil proceso de surgimiento y consolidación de los Estados, adquiriendo luego una proyección más amplia como consecuencia de la existencia de minorías, no sólo religiosas, sino también étnicas, lingüísticas o nacionales, unidas a la formación del mapa político, siempre cambiante y frágil de gran parte de Europa — y no únicamente en Europa Central, Oriental y en los Balcanes —, las minorías han sido y son un fenómeno sin el cual no puede entenderse la historia y el presente, así como tampoco el análisis del futuro previsible

²⁴ Comisión de Arbitraje de la Conferencia Europea para la Paz en Yugoslavia, *avis* núm. 2, de 11 de enero de 1992 (*Revue Générale de Droit International Public*, 1992, p. 265), *Annuaire Français de Droit International*, 1991, p. 338, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, 4a ed., Paris, 1992, pp. 201, 415 y 490.

18. Veamos ahora algunos datos concretos y precisos al respecto

La existencia de una minoría en el interior de un Estado constituye un fenómeno que afecta la homogeneidad de la población del Estado. No fue fácil lograr la garantía internacional contra los ataques a los derechos de los integrantes de la minoría, o de la minoría en sí misma, en cuanto supone una regulación internacional de un tipo de asunto que se entendía tradicionalmente reservado a la jurisdicción interna del Estado, una parte de su reducto soberano. Y más difícil aún, por el hecho de que la efectividad de un sistema internacional de ese tipo hacía necesario conferir a los integrantes de las minorías, o a los representantes de las mismas, el derecho de recurrir a instancias internacionales

19. Las minorías que por vez primera fueron objeto de protección, a nivel nacional y a escala internacional, fueron las religiosas

20. Los edictos que en diversos países europeos, en la época de las guerras de religión, en los siglos XVI, XVII y XVIII, garantizaron los derechos de las minorías, generalmente protestantes, los cuales constituyen un ejemplo del inicio del proceso de su protección interna.

Entre ellos, puede citarse, en Francia, el Edicto de Nantes de 1598, y en Inglaterra la Toleration Act de 1698

En los siglos XVIII y XIX, el constitucionalismo moderno, luego de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia y la Declaración de la Independencia, así como las diez primeras enmiendas a la Constitución, en los Estados Unidos, encaró la cuestión desde otro ángulo, sobre la base del denominador genérico de la igualdad y la no discriminación y del principio de la libertad religiosa, pero sin referirse a los derechos de los integrantes de las minorías ni a las minorías en cuanto tales.

Como excepciones puede citarse la Ley constitucional de Austria del 21 de octubre de 1867 y la Ley de Hungría de 1868, ejemplos dignos de recordar por su amplitud y precisión.

El artículo 116 de la Constitución de la Confederación Suiza de 1874 reconocía la igualdad de los principales idiomas de Suiza. Y, en Bélgica, las Leyes del 22 de mayo de 1878 y del 18 de abril de 1898 hicieron lo propio con el francés y el flamenco.²⁵

21. La protección internacional de las minorías religiosas en estos siglos reviste especial interés. Entre los múltiples tratados existentes

²⁵ Francesco Capotorti, *op. cit.*, pp. 1, 2 y 3, con amplia y excelente bibliografía (Notas de la 1 a la 22)

pueden citarse el de 1606, entre el rey de Hungría y el príncipe de Transilvania sobre los derechos de la minoría protestante; el Tratado de Westfalia, de 1648, sobre la libertad de ejercer la religión protestante en Alemania, el Tratado de Olson, de 1660, entre Suecia y Polonia sobre el ejercicio de la religión católica en el territorio de Livonia; el Tratado de Nimega, de 1678, entre Francia y Holanda sobre la libertad religiosa de los católicos en los territorios cedidos por Francia, el Tratado de Ryswick, de 1697, entre las mismas partes, y el Tratado de París, de 1763, entre Francia, España y Gran Bretaña, sobre la libertad religiosa de los católicos en los territorios cedidos por Francia en Canadá, y en las convenciones ruso-polacas de 1768 y 1775

El Tratado de Viena de 1815, en lo relativo a la unificación de Bélgica y Holanda, contenía cláusulas que incluían garantías en favor de la minoría católica belga.²⁶

22. En el siglo XIX, el Derecho Internacional dio un paso para garantizar derechos no solamente a ciertas minorías religiosas, sino también a las entonces llamadas minorías nacionales

Entre estos textos merecen recordarse el Acta del Congreso de Viena, del 9 de julio de 1815, referente a las minorías polacas en Austria, Prusia y Rusia; el Tratado de París de 1856, relativo a las minorías cristianas en el imperio otomano, el Tratado de Berlín, de 1878, sobre las minorías religiosas y étnicas en los Estados balcánicos, y la Convención de Constantinopla, de 1881.

Pero estos instrumentos eran incompletos e imperfectos. No se referían a todo tipo de minoría, no estaban dirigidos a proteger todos los derechos de las personas integrantes de estas minorías y los de las minorías en sí mismas, no se referían, salvo alguna excepción, a la protección de la lengua. Pero, además, sólo establecían una protección teórica e ilusoria, sin mecanismos ni procedimientos para hacerla efectiva.²⁷

23. Pero fue en el proceso internacional que siguió a la Primera Guerra Mundial cuando la cuestión de la protección de algunas minorías en Europa adquirió por primera vez un tratamiento que se creyó serio, efectivo y eficaz

En plena guerra, diversas instituciones privadas y algunos gobiernos habían planteado ya que en la organización internacional de la paz debía incluirse la cuestión de la protección de las minorías

²⁶ FRANCESCO CAPOTORTI, *op. cit.*, pp. 1, 2 y 3, también sobre este aspecto con exhaustiva bibliografía, JANUSZ SYMONIDES, *Protección Internacional*, *op. cit.*, pp. 44-45

²⁷ FRANCESCO CAPOTORTI, *op. cit.*

Durante el proceso de elaboración del Pacto de la Sociedad de Naciones, el tema fue objeto de reiterada consideración.

Los proyectos del Presidente Wilson incluían una cláusula, en virtud de la cual los nuevos Estados, a cambio del reconocimiento de su independencia, debían comprometerse a garantizar la igualdad de trato a sus "minorías de raza o de nacionalidad". En el tercer proyecto americano se incluyó también una referencia a la libertad de creencias y a la no discriminación por motivos de religión. Pero prevaleció el criterio británico de que la cuestión de las minorías debía incluirse en los diversos tratados de paz con los países en que existieran minorías. En consecuencia, en el proyecto conjunto anglonorteamericano que finalmente sirvió de base al Pacto, las primitivas propuestas de Wilson fueron eliminadas.

24 La Conferencia de la Paz decidió crear un sistema de protección de las minorías en el marco de cinco tratados celebrados entre las potencias aliadas y asociadas con los Estados recientemente creados o recreados que no habían sido enemigos (Polonia, Checoslovaquia, Serbia, Rumania y Grecia), y en los tratados de paz con algunos de los ex enemigos Austria, Bulgaria, Hungría y Turquía

Es decir, que se incluyeron cláusulas idénticas en los tratados de Versalles, de Saint Germain, Neuilly y Trianon. A estos textos se agregaron los cinco Tratados sobre minorías, celebrados entre 1919 y 1920 (Polonia, Checoslovaquia, Serbia, Rumania y Grecia); los cuatro Tratados ulteriores (Polonia-Danzig; Suecia-Finlandia; Alemania-Polonia y potencias aliadas y asociadas-Lituania), y en cinco declaraciones unilaterales hechas ante el Consejo de la Sociedad de Naciones (Albania, Lituania, Letonia, Estonia e Irak).²⁸

De tal modo las minorías étnicas, de religión y de lengua que pudieron beneficiarse del régimen de protección fueron las existentes en Austria, Polonia, Estado Serbo-Croata-Esloveno, Checoslovaquia, Bulgaria, Rumania, Hungría, Grecia, ciudad libre de Dantzig, Islas Aaland, Albania, Estonia, Lituania, Letonia, Turquía, Memel e Irak

Todos estos tratados y estas declaraciones unilaterales sobre las minorías eran análogas y se inspiraban en iguales criterios y principios. Las diferencias eran esencialmente operativas y secundarias

²⁸ En su opinión consultiva, del 6 de abril de 1935, la Corte Permanente de Justicia Internacional, en el asunto de las escuelas de la minoría griega en Albania, afirmó que estas declaraciones unilaterales tenían la misma fuerza obligatoria de los compromisos convencionales (C.P.J.I., Serie AB, 64/69)

Como dijo la Corte Permanente de Justicia Internacional en su opinión consultiva, del 6 de abril de 1935, sobre la cuestión de las escuelas griegas en Albania,

estos textos tenían dos objetivos: por una parte, garantizar la plena igualdad de trato entre los individuos pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas y los demás ciudadanos del Estado, y, por otra parte, asegurar a los miembros de esos grupos minoritarios los medios apropiados para la salvaguardia de sus caracteres étnicos propios, sus tradiciones e idiosincrasias nacionales. Las dos cuestiones están estrictamente relacionadas, pues no cabe hablar de igualdad real entre la mayoría y la minoría si se priva a ésta de sus instituciones y se le obliga a renunciar a lo que constituye la esencia misma de su vida como minoría.

Algunos de estos instrumentos internacionales preveían la protección de minorías especiales, además de las antes indicadas (minoría judía en Grecia, Polonia y Rumania), los valaquios en Grecia, las comunidades monásticas no griegas del Monte Alto (Grecia), las minorías musulmanas en Albania, Grecia y el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, las comunidades de sículos y sajones en Transilvania (Rumania), y los rutinos en los Cárpatos (Checoslovaquia).

En general, la protección estaba dirigida a los individuos integrantes de los grupos minoritarios y no a los grupos en sí mismos, quizás ante el temor de que ella pudiera constituir un riesgo de posible desmembración de los Estados en los cuales existían grupos minoritarios.²⁹

25. Estos instrumentos no imponían deberes a las minorías como contrapartida de los derechos que se les atribuían. Ante ello, la Asamblea de la Sociedad de Naciones en su resolución del 21 de septiembre de 1922 señaló que "reconociendo el derecho fundamental de las minorías a la protección de la SDN, insiste en el deber que incumbe a las personas pertenecientes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, de cooperar como ciudadanos leales con la nación a la que ahora pertenecen".

26. Los diversos instrumentos contenían una doble garantía de Derecho Interno y de Derecho Internacional.³⁰

En virtud de la garantía de Derecho Interno, el Estado involucrado se comprometía a que las estipulaciones relativas a las minorías fueran reconocidas como leyes fundamentales, en el sentido de que nin-

²⁹ M. Sibert, *Traité de Droit International Public*, Dalloz, París, 1951, tomo I, p. 498.

³⁰ Charles Rousseau, *Droit International Public*, Sirey, París, pp. 218-219.

guna ley o reglamento podría estar en contradicción con estas estipulaciones.

En virtud de la garantía internacional, estas obligaciones se consideraban de interés internacional y estaban bajo la tutela de la Sociedad de Naciones. El Consejo podría intervenir en caso de violación o peligro de violación de las normas relativas a la protección de las minorías. En caso de controversia entre un Estado en el que existe una minoría y un Estado miembro del Consejo, la Corte Permanente de Justicia Internacional tendría jurisdicción obligatoria.

27. El Consejo de la SDN, al desarrollar su competencia, estableció el derecho de petición en favor de las minorías.

Este derecho de petición se concedió a las minorías por la resolución del Consejo del 22 de octubre de 1920. Este procedimiento fue revisado por las resoluciones del 5 de septiembre de 1923 y 27 de junio de 1931.

Dicho procedimiento no exigía el agotamiento de los recursos internos como condición de admisibilidad de las peticiones.

Las peticiones no tenían el carácter de demandas. Eran fuentes de información para que el Consejo pudiera tomar las decisiones pertinentes.

28. El régimen de protección relativo a ciertas minorías, creado después de la Primera Guerra Mundial, constituyó un gran progreso, aunque tuvo el defecto mayor de su falta de generalidad.³¹

29. Pero, pese a la forma en general correcta en que funcionó, así como a la actuación del Consejo, aceptable en algunos casos, y de los órganos especializados que se crearon en la SDN, y, sobre todo, pese a la gran tarea que cumplió la Corte Permanente de Justicia Internacional,³² no dejó resultados sólidos, durables y satisfactorios ni para

³¹ I. H. Bagley, *General Principles and Problems in the Protection of Minorities*, Ginebra, 1950, p. 68; Yves L. Claude, *National Minorities: An International Problem*, Harvard University Press, Cambridge, 1955, pp. 35-36.

³² El aporte de la Corte fue especialmente rico: opinión consultiva del 10 de septiembre de 1923 sobre la cuestión de las colonias alemanas en Polonia (CPJI, Serie B, núm. 6); opinión consultiva del 15 de septiembre de 1923 sobre la cuestión de la adquisición de la nacionalidad polaca (CPJI, Serie B, núm. 7); opinión consultiva del 21 de febrero de 1925 sobre el canje de poblaciones griegas y turcas (CPJI, Serie B, núm. 10); opinión consultiva del 28 de agosto de 1928, sobre la interpretación del acuerdo greco-turco del 1 de diciembre de 1926 (CPJI, Serie B, núm. 16); opinión consultiva del 31 de julio de 1930 sobre la cuestión de las comunidades greco-búlgaras (CPJI, Serie B, núm. 17); opinión consultiva del 15 de mayo de 1931 sobre la cuestión del acceso a las escuelas mino-

los Estados, ni para las minorías, ni para la paz y la seguridad en Europa.³³

El fracaso final del sistema, pese a sus parciales elementos positivos, a las enseñanzas útiles que dejó y a los precedentes que estableció, en especial respecto de las peticiones individuales, estuvo unido a la situación internacional general. Con razón se ha dicho que es injusto condenar el fracaso del sistema de la Sociedad de Naciones para las minorías con independencia de la situación internacional general de su época. El sistema de protección a las minorías sólo era una parte de la estructura mundial que se había establecido. El sistema para las minorías dependía forzosamente del estado del orden y de las relaciones internacionales. Y cuando ese orden se desintegró, el sistema se desplomó. Entre las dos grandes guerras, el mundo fue testigo de un impresionante fenómeno de regresión y de un relajamiento de la moral y de la política. Las dictaduras reemplazaron a las democracias, florecieron el odio y la intolerancia, la fuerza se impuso sobre la razón y un nacionalismo apasionado aplastó el surgimiento de la cooperación internacional. Era inevitable que las minorías sufrieran en ese ambiente. A medida que declinaba el respeto de las obligaciones internacionales y que la autoridad de la Sociedad de Naciones pasaba al olvido, la capacidad de la Organización para cumplir sus funciones en materia de minorías también declinaba, y el fracaso definitivo del sistema acompañó el fracaso de la sociedad.³⁴

30. Si todo esto es cierto, no lo es menos también que la existencia de minorías en Europa, la situación especialísima de algunas de ellas, la explotación del problema en función de las ambiciones expansionistas de varios Estados —en particular de la Alemania nazi— y los problemas de disgregación estatal que en ocasiones generaron ciertas minorías que aspiraban a su reintegración a otro Estado con el que se sentían étnica, cultural y tradicionalmente unidas,³⁵ son elementos

ritarias alemanas en Alta Silesia (CPJI, Serie A-B, núm. 40) y opinión consultiva del 6 de abril de 1935 sobre la cuestión de las escuelas minoritarias en Albania (CPJI, Serie A-B, núm. 64). Sobre toda esta cuestión Nathan Feinberg, *La Jurisdiction de la Cour Permanente de Justice dans le Système de la Protection Internationale des Minorités*, París, 1931.

³³ P. de Azcarate, *League of Nations and National Minorities; an Experiment*, Washington, 1945, p. 130.

³⁴ I. H. Bagley, *op cit*, p. 126.

³⁵ La posición contraria a la conceptualización de la libre determinación de los pueblos como un derecho, expuesta por varios autores en la década de los 50, fue la consecuencia de la triste experiencia para el orden internacional y la paz con respecto a la invocación de

necesariamente vinculados a las causas que provocaron la Segunda Guerra Mundial ³⁶

31 En lo que se refiere a los Derechos Humanos, hay que destacar que el establecimiento por el Consejo de la SDN de un sistema de peticiones o comunicaciones emanadas de las minorías, para denunciar o informar respecto de la violación de sus derechos, está en el origen de los regímenes actuales que reconocen en materia de Derechos Humanos, en mayor o menor grado, el recurso individual o de grupos de personas (por ejemplo. Protocolo Adicional al Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; Convención Americana sobre Derechos Humanos y Carta Africana de Derechos de los Hombres y de los Pueblos).

En este sentido, este importante precedente está unido a los orígenes del proceso dirigido a hacer del ser humano un sujeto de Derecho Internacional

32 Este régimen terminó jurídicamente y perdió su vigencia con el fin de la Sociedad de Naciones y el establecimiento del sistema internacional que siguió a la paz, consecuencia de la victoria de 1945.³⁷

33 El nuevo Sistema Internacional, basado en la Carta de las Naciones Unidas, tenía que encarar el tema de las minorías en forma distinta.³⁸

En primer término, no podía hacerlo teniendo sólo en cuenta los problemas territoriales nacidos de los tratados de paz de 1919-1920.

En segundo lugar, el carácter universal de los principios de la Carta tenía que reflejarse en la manera de encarar la cuestión. El sistema había de inspirarse en una filosofía distinta, en el marco de la cual ya no son únicamente las minorías de determinados países, sino todos los seres humanos, de todos los países, los que posean los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

La Carta de las Naciones Unidas, al igual que el Pacto de la SDN, no contiene ninguna norma específica sobre minorías. Pero, a diferencia

la libre determinación de las minorías nacionales, debida a la política hitlerista para justificar su expansionismo (Véase Héctor Gros Espiell, *op. cit.*, p. 9, párrafo 52)

³⁶ El análisis de la situación de las minorías europeas ante el Derecho Internacional entre las dos guerras que he hecho, sigue en general el excelente estudio de Francesco Capotorti, *op. cit.*, pp. 17-28. Véase también Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailier, Alain Pellet, *op. cit.*, p. 643, párrafo 438

³⁷ Naciones Unidas, Secretaría General, *Estudio sobre la Validez Jurídica de las Obligaciones Asumidas con Respecto a las Minorías*, (E/CN.4/367 y Add. 1, 1950)

³⁸ Francesco Capotorti, *op. cit.*, pp. 28-29, párrafos 135-139

del Pacto, la Carta proclama solemnemente en varias disposiciones el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, la igualdad y la no discriminación (Preámbulo, artículos 1 3, 13, 55, 56, 62 y 76)

El principio de no discriminación está establecido en función de la salvaguardia de los Derechos Humanos y no en el contexto específico de la protección de las minorías. Se pensó, en 1945, que la protección de los Derechos Humanos para todos, sin discriminación alguna, hacia superflua la adopción de normas especiales para las minorías

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General, el 10 de diciembre de 1948, no contiene ninguna norma sobre las minorías. Pero hay que recordar que se discutió la cuestión de la inclusión de un artículo relativo a los derechos de las minorías nacionales,³⁹ que la Unión Soviética presentó formalmente un proyecto para "garantizar a las minorías nacionales el derecho a emplear su propio idioma y poseer sus propias escuelas, bibliotecas, museos y otras instituciones nacionales de educación y cultura",⁴⁰ y que la Asamblea General adoptó el mismo día de la aprobación de la Declaración Universal la resolución 217c (III), declarando que las Naciones Unidas no podían permanecer indiferentes a la suerte de las minorías, pero que una solución uniforme era difícil

34. Los tratados de Paz de 1947 no establecieron tampoco un sistema análogo al de la Pleguerra. Sólo se encuentran algunos acuerdos bilaterales entre los Estados interesados (Declaración germano-danesa del 29 de marzo de 1955 para el Slesvig, Acuerdo italo-austriaco del 5 de septiembre de 1946 sobre el Sud Tyrol; Memorándum cuadrupartito del 5 de octubre de 1954; Acuerdo italo-yugoslavo de 1976 relativo a Trieste, y el acuerdo de 1959)⁴¹

35. Las Naciones Unidas, especialmente la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías, han realizado un gran trabajo para individualizar y precisar el concepto y los problemas de las minorías y señalar los posibles caminos a seguir para resolverlos⁴²

³⁹ Véase nota 36.

⁴⁰ Documentos Oficiales de la Asamblea General, III Período de Sesiones, I Parte, Anexos, a/784

⁴¹ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier et Alain Pellet, *op. cit.*, p. 643.

⁴² Una enumeración detallada de esos trabajos y estudios se encuentra en Francesco Capotorti, *op. cit.*, pp. 29-31, párrafos 145-153.

Pero lo importante es señalar que en la Declaración Universal, de manera implícita, y en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de forma expresa en su artículo 27, la cuestión de las minorías fue encarada como un problema de los derechos de las personas que las integran, de igualdad y de no discriminación, y nunca como un asunto de la minoría en sí misma, con derechos propios como tal y, en consecuencia, beneficiaria de la protección.

Este enfoque —fruto de una concepción jurídica y de un principismo doctrinario, que pensaba que los problemas de las minorías eran en el fondo sólo cuestiones de los Derechos Humanos de las personas que las integraban— era en el fondo antihistórico e impolítico.

36 Sin perjuicio de la simpatía y de la adhesión apriorística que puede provocar, sin dejar de reconocer que en parte se basaba en el temor fundado de encarar un tema que podía alterar las delimitaciones territoriales de los Estados y el equilibrio, al parecer logrado luego de la Segunda Guerra Mundial, no puede desconocerse que fue un enfoque incompleto y parcial.

La cuestión de las minorías implica un problema de Derechos Humanos, de igualdad y de no discriminación. Éste no puede desconocerse, y, en tal sentido, lo realizado por las Naciones Unidas, por algunos de sus organismos especializados, en particular la Organización Internacional del Trabajo y la UNESCO, por el Consejo de Europa y por la Organización de Unidad Africana, es plausible.

Pero, además, es necesario no rehuir el tema de los derechos —y deberes— de las minorías en cuanto tales. Es una imposición de la realidad y de la historia. Sin este enfoque, la regulación internacional de la cuestión será insuficiente y, por ende, ineficaz.

37 La existencia y multiplicación de los Estados multiétnicos en Europa, a partir de 1945, y los problemas cada vez más graves de las minorías en el Medio Oriente —como el caso de los kurdos, que afecta a varios Estados, de las minorías en varios de los Estados que formaban la Unión Soviética, y el caso desgarrante de las minorías en Croacia, en Serbia y Bosnia— han centrado una vez más la atención internacional sobre el tema y planteado nuevamente la necesidad de encararlo objetivamente con nuevos instrumentos internacionales, adecuados a la época, que tengan en cuenta la experiencia cumplida y, al mismo tiempo, hagan posible una acción internacional humanitaria para que se respeten en el terreno todos los derechos involucrados.

38 En la Unión Soviética y en las llamadas democracias populares, entre 1945 y 1989-1990, la cuestión de las minorías fue ocultada e

imperó una opresión forzada, dirigida a la sujeción y a la persecución de las minorías, pese a que la propaganda oficial y los textos jurídicos presentaban la cuestión como resuelta. Una calma aparente, fruto de la represión y no de la solución de los problemas, fue el espectáculo que se mostró

El fin del comunismo y la democratización de los países de Europa Oriental trajo como consecuencia las esperanzas de progreso en el reconocimiento real y en el goce efectivo de los derechos de las minorías en la Unión Soviética y en los países de Europa Oriental y Central

Pero junto a esta esperanza se asistió a la explosión violenta, muchas veces incontrolada, de la cuestión de las minorías, demostración que la realidad y la historia triunfan sobre las ficciones jurídicas e ideológicas. En la ex Yugoslavia, en muchas regiones de la ex Unión Soviética, en Irak, en Turquía y en otros tantos lugares, el tema de las minorías posee hoy una importancia que nunca dejó de tener, pero que ha vuelto a la superficie y al conocimiento general de la opinión pública. Ello obliga a encarar nuevos criterios de solución y adecuadas acciones para aplicarlos.

39 Aunque la existencia de minorías es un fenómeno prácticamente universal, los problemas generados por las minorías, especialmente en Europa Oriental y Central, en los Balcanes, en el Cercano y Medio Oriente, en África y en algunas regiones del Pacífico y Asia,⁴³ son elementos generadores de graves conflictos en el interior de los Estados, a veces con proyección internacional, por las implicaciones de las minorías en otras poblaciones con las que están ligadas, creando en ocasiones situaciones bélicas que enfrentan directamente a dos o más Estados

La gravedad de estas situaciones no es de hoy, su existencia es muy antigua y tiene raíces que se hunden en la historia. Pero a un periodo de relativa y aparente tranquilidad, en el que el tema de las minorías pareció controlado y no generaba confrontaciones bélicas y sangrientos y desgarradores dramas humanos, individuales y colectivos, ha seguido un periodo en que esas confrontaciones y esos conflictos han explotado con particular violencia, poniendo en peligro la paz y la seguridad en numerosas regiones

La agravación y reaparición de las manifestaciones externas de la existencia de minorías parece ser un fenómeno cíclico en el curso de la historia.

⁴³ Héctor Gros Espiell, "Derecho a la Asistencia Humanitaria e Intervención Humanitaria", en *Estudios en Honor de Eduardo Jimenez de Aréchaga*, 1993

40. Además de lo que se encuentra en algunos de los textos ya citados, la Carta de París, de 1990, adoptada por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, afirma la necesidad de "proteger la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales", asegurando a cada uno "el goce de recursos efectivos sobre los planos nacional e internacional".

41. Hay que destacar un nuevo enfoque en lo que se refiere a la protección de las minorías que resulta, entre otros, de las decisiones 688, 770, y 771 del Consejo de Seguridad, actuando en virtud del artículo VII de la Carta, y las resoluciones pertinentes de la Asamblea General a partir de 1992, condenatorias de la depuración étnica y destinadas a asegurar la efectividad, incluso mediante el uso de medios militares, de la ayuda humanitaria.

De tal modo, el derecho a la asistencia humanitaria⁴⁴ queda unido a la cuestión de las minorías, a la ayuda prestada a éstas por la comunidad internacional en situaciones de crisis, pero también como medio de contribuir a garantizar su identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa. Esta asistencia y esta ayuda, naturalmente, sólo pueden darse en el marco del Derecho Internacional, como acción jurídicamente lícita y nunca por la vía de intervenciones ilícitas según el Derecho de Gentes, sean individuales o colectivas.

42. Hoy estamos, sin duda, en uno de los periodos más difíciles, graves y violentos de este proceso tan antiguo como cambiante. Esta gravedad ha estado unida a los grandes cambios ocurridos en el mundo en los últimos años, a la mutación de muchos regímenes políticos, al

⁴⁴ En el estudio encargado por las Naciones Unidas al profesor Francesco Capotorti se "seleccionaron" los siguientes países entre los que existen "grupos étnicos, religiosos y lingüísticos dentro de la población": Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Birmania, Brasil, Canadá, Checoslovaquia (en el año 1977), Chile, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Finlandia, Guyana, Hungría, India, Indonesia, Irak, Israel, Italia, Libano, Malasia, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, R S S de Ucrania, República Unida de Tanzania, Rumania, Senegal, Singapur, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en 1977), Venezuela, Yugoslavia y Zaire (*op. cit.*, pp. 116-120).

Obviamente, por el momento en que se redactó este estudio en las Naciones Unidas, no se incluyó a China, en donde existen importantes minorías. Hoy no podría omitirse a Irán y a Turquía, además de los Estados resultantes del desmembramiento de Yugoslavia, de Checoslovaquia, de Rumania (Moldavia) y, en especial, de la antigua Unión Soviética. Esta selección no incluye, asimismo, casos muy importantes de minorías en Estados africanos.

fin de los gobiernos comunistas autoritarios y opresivos en la Unión Soviética y en Europa Oriental, a la explosión y división de la ex Unión Soviética y al panorama internacional general.

Esta situación actual es un desafío. Provoca la necesidad de una acción para volver a encarar, en función de la paz, la seguridad y la justicia del eterno y, hasta hoy, insoluble problema de la protección de las minorías y de sus integrantes.

IV

La Situación Actual

43. Ya hemos señalado la gravedad actual de la cuestión de las minorías, para ellas mismas, para su vida y para los derechos de sus integrantes. Pero, además, el momento actual es especialmente peligroso en cuanto los problemas de las minorías por la violencia que han generado, y generan, por los conflictos bélicos, internos e internacionales, que han provocado ya, y aún pueden provocar, en el mañana. Esto hace que el tema tenga hoy una especialísima incidencia sobre la paz y la seguridad.

44. Es imposible, en la limitada extensión de esta comunicación hacer una referencia, ni siquiera de carácter únicamente enunciativo, a todos los casos de minorías actualmente existentes en las distintas partes del mundo, ya que la existencia de minorías es un fenómeno prácticamente universal.

Por eso, sin desconocer la realidad actual de todas esas minorías, nos referiremos únicamente a los casos más notorios hoy, los cuales tienen una mayor recepción en el interés de la opinión pública actual.

45. Hoy día, la situación creada, en el espacio geográfico que cubría antes la antigua Yugoslavia, en lo que se refiere a las minorías existentes allí, es particularmente grave.⁴⁵ Serbios, en Croacia, croatas, en Serbia, albaneses, en Serbia, serbios, en Bosnia, ortodoxos en tierras

⁴⁵ Además de lo que expresa Capotorti respecto de Yugoslavia en 1977 (*op. cit.*, p. 120), que cita el libro de Nada Dragić, *Nations and Nationalities of Yugoslavia*, Medjunardodna Politika, Belgrado, 1974, posteriormente, ya con la situación actual Guy Heraud, *L'Europe des Ethnies*, Bruylant, Bruselas, 1993, pp. 1976-1985; *Le Monde Diplomatique*, *Manière de Voir*, núm. 17, *Nationalismes, La Tragédie Yougoslave*, París, febrero 1993, Stéphane Yerasimos, *Questions d'Orient, Frontières et Minorités des Balkans au Caucase*, Éditions La Découverte, París, 1993.

de mayoría musulmana; musulmanes en lugares de mayoría cristiana ortodoxa, todo esto forma un *puzzle* intrincado, difícil y generador de constantes enfrentamientos y conflictos. Odios ancestrales, resentimientos, oposiciones religiosas, reivindicaciones territoriales, todo se une para crear un clima de violencia, intolerancia y xenofobia.

La explotación de esto, por grupos políticos que esperan beneficiarse del momento, haciendo renacer y fomentando sentimientos primitivos, sembrando la cizaña, así como atizando las oposiciones religiosas, ha provocado una situación gravísima, caracterizada por conflictos bélicos internos y externos, con el peligro de constituirse en un detonador de otros posibles conflictos análogos en otros Estados de la región, así como de conflictos militares de proyección más amplia y de naturaleza distinta.

46 Conceptos como el de "limpieza étnica", "unidad religiosa" y "homogeneidad racial", como elementos indispensables para la constitución de los Estados, que parecían superados y obsoletos, han reaparecido, pretendiendo contraponerlos a la idea del Estado de Derecho, tolerante y liberal, pluralista, multiétnico y laico, respetuoso de todas las tradiciones, de todas las religiones y de todas las ideas, garante de los derechos de todos los seres humanos —sin discriminación alguna— y de todos los grupos que, respetuosos del Derecho, viven en su seno.

Este complejo conflicto actual, en el que se entremezclan e inciden los más diversos factores, sólo podrá terminar con el retorno al respeto de los principios en que se basa el moderno Estado de Derecho Democrático, en el acatamiento del Derecho Internacional y en un enfoque de la cuestión de las minorías que garantice los Derechos Humanos de todos sus integrantes y los derechos de las minorías en cuanto tales.

47 En los Balcanes, la existencia de minorías raciales, étnicas, religiosas y lingüísticas en el interior de los Estados ha sido tradicionalmente, y es hoy, una de las características tipificantes de la región.⁴⁶ Causa y consecuencia de conflictos bélicos a través de los siglos —conflictos que muchas veces generados en la zona, se proyectaron luego en ámbitos o espacios más amplios—, esta situación se dio con especial gravedad en la preguerra de 1939, con respecto a las minorías ale-

⁴⁶ Guy Heraud, en su reciente libro *L'Europe des Ethnies*, individualiza minorías en la región, en Albania, Bulgaria, Hungría, Moldavia, Polonia, Rumania, La República Checa y Eslovaquia. Véase también Stéphane Yerasimos, *Questions D'Orient, Frontières et Minorités des Balkans au Caucase*, Éditions La Découverte, Paris, 1993.

manas en Checoslovaquia (Sudetes), y en Polonia. El cambio político ocurrido en Europa Central y Oriental, luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, trajo como resultado la soviétización de toda la región y la constitución de las llamadas democracias populares. Éstas quisieron ocultar la subsistencia de la cuestión de las minorías. Pero el asunto, disimulado apenas por Estados autoritarios, en los que la libertad de información y la comunicación con el exterior había dejado de existir, mantuvo toda su virulencia, incluso aumentada por la represión y la discriminación constitucional, por el sistema político constitucional de estos Estados. La situación de la minoría húngara en Rumania y de la minoría rumana en Hungría tuvo, sin embargo, y llegó a presentar, un carácter tan grave que se mostró internacionalmente como un ejemplo capaz de generar un conflicto grave entre dos "Democracias Populares".

La caída y el fin del imperio soviético y de los Estados satélites de la Europa Central y Oriental, con la consiguiente democratización y la aplicación de criterios de no discriminación e igualdad en el tratamiento de las minorías, sobre la base de los principios reconocidos en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos, los cuales están en el fundamento de la idea del Estado Democrático de Derecho, pueden haber incidido favorablemente en la situación de las minorías en la región, así como generar un conflicto grave entre dos "Democracias Populares".

Pero, el tema, obviamente, sigue vivo y su peligrosidad, latente, no se ha extinguido.

Lo que pasa en el caso de las minorías existentes en el territorio en que se asentó la ex Yugoslavia sirve de antecedente y de ejemplo. Este antecedente y este ejemplo pueden estar en el inicio de un camino de normalización pacífica o, por el contrario, de confrontación.

48 Naturalmente éstos no son los únicos casos de minorías en Europa. Hay minorías en Alemania, Dinamarca, Austria, Bélgica, España (donde la cuestión de las "nacionalidades", en especial catalana y vasca, tienen una situación histórica, política y jurídica particular), Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Irlanda, Noruega, Italia (sobre todo por el caso, el más importante, pero no único, de la minoría de lengua alemana en el Tirol del Sur), Suecia y Suiza.

Pero en estos casos, aunque con alguna excepción, no se dan situaciones capaces de provocar hoy conflictos graves con proyección internacional. Esto no quiere decir que los problemas de estas minorías estén totalmente resueltos, ni que no haya que continuar en el camino

democrático de resolver prácticamente la efectividad del reconocimiento de todos sus derechos

49. Siempre en Europa, la situación de minorías en Chipre, Grecia, Lituania, Letonia, Estonia y Moldavia presenta caracteres más difíciles, en algunos casos preocupantemente conflictivos, muchos de ellos ligados con problemas derivados del desmembramiento de la antigua Unión Soviética

También en Europa, no se pueden dejar de mencionar las cuestiones ligadas a las minorías en la parte europea de la Federación Rusa, en Ucrania⁴⁷ y en Bielorrusia.

50. Otro u otros focos de gravísima tensión, ligada entrañablemente a la existencia de minorías, se sitúa en los nuevos Estados surgidos del desmembramiento de la antigua Unión Soviética, en la parte no europea de la ex Unión.

En toda la gran zona del Cáucaso y en el espacio geográfico que se sitúa más al este, en los Estados, entre otros, de Uzbekistán, Kirghizistán, Tadjikistán, Azerbaiján, Georgia y Armenia, la actual conflictividad y los enfrentamientos bélicos están unidos a intrincados problemas de minorías étnicas, religiosas y lingüísticas en el interior de esos Estados

La gravedad de estas situaciones, en una zona que estaba fuera del foco de atención tradicional de la opinión pública occidental, es muy grande.

51. En Turquía, Irak e Irán, las cuestiones vinculadas con las minorías son hoy particularmente difíciles.

No sólo el asunto de los kurdos —que ha adquirido apasionante interés, y que afecta a estos tres Estados—, sino también el tema de los armenios y los problemas de las diversas tendencias o sectas religiosas musulmanas son cuestiones que implican, además del tema de las minorías y de sus integrantes, elementos de proyección internacional con consecuencias para la paz y la seguridad.

52. No puede omitirse una referencia al Cercano Oriente y la cuestión de las minorías en los Estados de la región, en especial —aunque no únicamente—, en el Líbano y en Israel. En estos Estados, el asunto posee una proyección interna y una gravedad internacional que no se puede ignorar

⁴⁷ Maurice Zinovieff, 'A Propos des Minorités en Europe, L'Europe des Unités, Nouvel Art du Français', en *Revue Lettres, Arts, Science*, París, mayo, 1993

53. Es imposible seguir enumerando e individualizando situaciones en las que el tema de las minorías presenta hoy importancia particular.

Dejamos así, al margen, toda referencia —sin que ella implique desconocer su significación— a las cuestiones de minorías en Estados africanos y asiáticos.

54. En América Latina, no puede hablarse estrictamente de la existencia de minorías. El tema importante en América Latina es el de las poblaciones indígenas y no el de las minorías.

El hecho de que la población latinoamericana actual se haya formado esencialmente, y en algunos países casi exclusivamente, como consecuencia del aporte de las inmigraciones de origen europeo, en un proceso que va del siglo XV al XX —poblaciones parecidas con una cultura en términos generales común y sin oposiciones de tipo religioso—, así como el intenso fenómeno del mestizaje, explican hoy la inexistencia de fenómenos de minorías en América Latina.

Hay que reconocer, en cambio, que en algunos países latinoamericanos hay poblaciones indígenas, mayoritarias o minoritarias, que plantean problemas muy complejos, que pueden llegar a ser graves. Pero, en los últimos años, la conciencia de la existencia de estos problemas, la voluntad de encararlos de una manera franca y realista y el inicio de la regulación jurídica del tema, incluso por la vía de normas constitucionales, han significado el comienzo del difícil y largo camino hacia su solución.

55. A pesar de que en ciertos países latinoamericanos viven importantes grupos de personas de nacionalidad o de origen diferente al del resto de la población, no puede decirse que por ello exista, por ejemplo, una minoría chilena en Argentina, o una minoría colombiana en Venezuela, o una minoría uruguaya en Argentina, o una argentina en Chile, o una guatemalteca en México, o una salvadoreña en Honduras. Entre otras causas, la comunidad de lengua, de creencias y de civilización, ha impedido —como ya señalamos— la formación de este tipo de minorías en Latinoamérica. Un problema algo distinto pudieron plantear, por ejemplo, los grupos de origen japonés existentes en Brasil o en Perú, por tratarse de personas de un origen étnico, cultural y religioso diferente. Pero, en general, luego de una generación, se han integrado con la población mayoritaria y hoy no se sienten ni actúan como minorías.

En los años de la Alemania nazi, el particularismo de los grupos de inmigrantes alemanes, explotado políticamente por el hitlerismo, con una intensa propaganda, pudo generar el peligro de la creación de mi-

norias germánicas, en especial en Venezuela, Chile, Argentina y Uruguay. Pero la derrota y la desaparición del nazismo puso fin a ese peligro y hoy esos grupos están totalmente integrados, sin perjuicio, en algunos casos, de la conservación de sus tradiciones.

V *Conclusiones*

56 La importancia y la gravedad de la cuestión de las minorías es innegable.

Constituye la expresión de un fenómeno que no es ni circunstancial ni momentáneo.

Su permanencia y su vitalidad son la mejor demostración de que hay que encarar el fenómeno frontalmente, con espíritu de justicia, en función de la salvaguardia de los Derechos Humanos, de la preservación de los derechos de las minorías y de sus integrantes, en el marco de la existencia de Estados pluralistas que repudian toda política discriminatoria, toda marginalización y toda pretendida limpieza o unidad étnica, religiosa o lingüística. Pero, al mismo tiempo, se requiere educar a las minorías en la tolerancia, en la comprensión de sus deberes y en el reconocimiento del derecho al cambio de sus integrantes y a la elección democrática de su vida y de su destino.

Todo esto requiere medidas del más diverso tipo: políticas, económicas, sociales y culturales.

En lo jurídico se necesita un tratamiento adecuado del asunto por el Derecho Interno y por el Derecho Internacional, que recientemente, a partir de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1992, ha encarado la cuestión de una manera global y totalizante.

Este tratamiento internacional no podrá fundarse exclusivamente en instrumentos de tipo universal. Se requieren también textos de tipo regional. En Europa, en África y en América Latina —con respecto a las poblaciones indígenas—, ello es posible por la existencia de organizaciones regionales: el Consejo de Europa, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, la Organización de Estados Americanos, la Organización de Unidad Africana, así como la Liga de Estados Árabes. En Asia y el Pacífico, dada la inexistencia de organiza-

ciones regionales, es más difícil prever la forma de adopción de instrumentos regionales de este tipo

Pero hoy la cuestión de las minorías, aunque precisamente unida a una materia relativa a los Derechos Humanos, tiene una importancia internacional y una incidencia para la paz y la seguridad, que no puede desconocerse. Es por eso que no es posible olvidar este aspecto del asunto, y que toda política, regional o internacional, es materia de minorías, y debe considerar los conflictos existentes y potenciales para intentar su solución e impedir que subsistan y se expandan, como núcleos de violencia y de confrontación bélica