

PROTECCIÓN DE MINORÍAS

Rodolfo STAVENHAGEN

A pesar de que en la actualidad no existe un régimen internacional de protección a las minorías, la preocupación por este problema en el ámbito internacional precede de hecho a la discusión sobre los derechos humanos en el marco de las Naciones Unidas.

Algunos antecedentes se encuentran en tratados o acuerdos bilaterales realizados entre Estados europeos a partir del siglo XVII en los cuales se establecían disposiciones relativas a la protección de minorías religiosas (fundamentalmente católicos y protestantes) que se encontraban en los territorios controlados por una mayoría religiosa distinta. Durante el siglo XIX la preocupación por las minorías en el imperio otomano (sobre todo griegos y cristianos) llevó a la firma de algunos tratados de protección entre este imperio y determinados Estados europeos.

Pero la cuestión de las minorías surgió plenamente ante la comunidad internacional a raíz de la Primera Guerra Mundial y el desmoronamiento de los imperios otomano y austro-húngaro. El Tratado de Versalles de 1919 tuvo que enfrentar abiertamente la cuestión. Ya desde antes, el presidente Wilson de Estados Unidos había proclamado en sus famosos 14 Puntos el derecho de los pueblos a la autodeterminación, pensando esencialmente en los grupos nacionales dominados por estos imperios y que estaban en lucha por su independencia. En la Unión Soviética, también Lenin y el partido bolchevique pugnaban por la autodeterminación de los pueblos sometidos y colonizados por el imperio zarista.

La emergencia de nuevos Estados nacionales surgidos del desmembramiento de los antiguos imperios creó en muchas ocasiones una situación confusa a raíz del trazo de las nuevas fronteras, las cuales con frecuencia dejaban fuera del nuevo Estado a importantes grupos nacionales lingüísticos o étnicos que se encontraban de repente enclavados en otros Estados nacionales. Así surgió el problema de las "minorías nacionales" que reclamaban protección y el respeto a sus derechos como colectividades culturales y lingüísticas. Ya que con frecuencia estas minorías nacionales se identificaban más con sus co-

nacionales en un Estado vecino que con la mayoría nacional diferente del Estado en el cual se encontraban, la situación que se fue creando representaba un peligro para la estabilidad política de estos países y para la paz internacional. La comunidad internacional comenzó a preocuparse por este tema, más con el afán de preservar la paz y la buena vecindad entre los nuevos Estados, que por su dedicación al respeto a los derechos humanos, tema que en aquel entonces se consideraba fundamentalmente como un asunto interno de cada Estado.

Durante la Conferencia de Paz de Versalles, el tema fue ampliamente debatido, pero a final de cuentas no se incluyó en el tratado de paz una cláusula específica sobre las minorías religiosas o nacionales. En cambio, la cuestión de la protección de las minorías fue incluida en diversos tratados firmados entre 1919 y 1923 entre las potencias aliadas y los nuevos Estados así como los Estados vencidos en la guerra, a saber, Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia, Rumania, Grecia, Austria, Bulgaria, Hungría y Turquía.

La Sociedad de Naciones sería la encargada de supervisar la aplicación de las cláusulas respectivas a la protección de las minorías, y además algunos nuevos Estados al solicitar su ingreso a la Sociedad tenían la obligación de suscribir declaraciones unilaterales referidas a la protección de las minorías que habitaban en su territorio (casos de Albania, Letonia, Lituania, Estonia e Iraq). La Corte Permanente de Justicia Internacional decidía los casos en conflicto.

El régimen particular de protección a las minorías establecido por la Sociedad de Naciones ha sido criticado por diversos autores, ya que fue fundamentalmente inoperante. Tan es así, que la cuestión de las minorías nacionales fue una de las causas del estallamiento de la Segunda Guerra Mundial, concretamente la actitud prepotente de la Alemania nazi frente a los Estados en los que había minorías alemanas.

La Segunda Guerra Mundial y sus secuelas modificaron profundamente la cuestión de las minorías en el ámbito internacional. En 1950 la ONU estableció que el régimen de protección a las minorías que había sido creado a raíz de la Primera Guerra Mundial estaba caduco y había perdido vigencia. En su lugar había surgido el sistema internacional de protección a los derechos humanos.

Mientras que en la etapa anterior el sistema internacional se había preocupado por la suerte de minorías nacionales específicas (fundamentalmente en Europa central, ya que la Sociedad de Naciones nunca trató de este problema en otras partes del mundo), en la nueva etapa que comenzó en 1945, se trataba de hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos, sin distin-

ción de raza, sexo, idioma o religión. La Carta de las Naciones Unidas consagra principios universales y no contiene ninguna cláusula específica relativa a la cuestión de la protección a las minorías. Lo mismo puede decirse de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la que carece, como la Carta, de toda referencia a los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, lingüísticas y religiosas. Los autores y los Estados que adoptaron la Carta estaban convencidos de que el principio de la universalidad de los derechos humanos y de la no discriminación era suficiente para proteger los derechos de cualquier minoría en el mundo y que el nuevo sistema internacional de protección a los derechos humanos no requería de un apartado especial sobre las minorías.

Independientemente de la ONU, en diversos tratados de paz firmados por los beligerantes al terminar la Segunda Guerra Mundial, se incluyeron cláusulas relativas a la protección de las minorías, como fue el caso en los tratados de paz con Bulgaria, Finlandia, Hungría, Italia y Rumania en 1947. Además, ha habido otros tratados bilaterales entre países relativos a la cuestión de las minorías (por ejemplo, entre Italia y Austria, y entre India y Paquistán.)

Sin embargo, no todos los Estados estaban de acuerdo con la nueva postura de la ONU. La Unión Soviética, por ejemplo, propuso incluir el siguiente párrafo en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y al ser rechazado por la Asamblea General, la URSS se abstuvo de votar el texto:

Todo pueblo y toda nacionalidad gozan de igualdad de derechos dentro del Estado. Las Leyes del Estado no permitirán discriminación alguna a este respecto. Se garantizará a las minorías nacionales el derecho de emplear su propio idioma y poseer sus propias escuelas, bibliotecas, museos y otras instituciones nacionales de cultura y educación.

Para poner en práctica las disposiciones de la Carta y de la Declaración Universal en materia de derechos humanos, el Consejo Económico y Social creó la Comisión de Derechos Humanos, la que, a su vez, ha nombrado una Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Este es el único organismo de Naciones Unidas que se ocupa directamente de la cuestión de las minorías. Pero mientras que la Comisión de Derechos Humanos está constituida por representantes de gobiernos, la Subcomisión se compone de expertos a título individual. De hecho, hasta la fecha la Subcomisión se ha ocupado poco de las minorías étnicas, centrandose su

atención fundamentalmente en la prevención de la discriminación, y particularmente la lucha contra la discriminación racial y el régimen de *apartheid* en Sudáfrica.

Sin embargo, la Subcomisión fue encargada de preparar un texto sobre las minorías para ser incluido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Después de muchos años de debates, el Pacto fue aprobado por la Asamblea General en 1966 y entró en vigor apenas en 1976 (cuando un número suficiente de Estados lo había ratificado). El artículo 27 del Pacto se refiere directamente a las minorías de la siguiente forma:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

El texto final del artículo 27 fue el resultado de muchos compromisos, y tal vez por ello resulta ser tan poco satisfactorio. En primer lugar, afirma el derecho de las minorías en forma negativa, al decir: "No se negará...". En otras palabras, obliga a los Estados parte del Pacto a respetar los derechos de las minorías, pero no les impone la obligación de garantizar activa y positivamente el disfrute de estos derechos. En segundo lugar, el Pacto no reconoce la personalidad jurídica del grupo étnico o de la colectividad cultural de la que se trate, sino habla solamente de "las personas que pertenezcan a dichas minorías", aunque si califica esta frase con: "en común con los demás miembros de su grupo." En tercer lugar, el artículo 27 se refiere solamente a: "los Estados en que existan minorías...", dejando abierta la cuestión de la definición de las mismas. Este es un punto importante, ya que hay Estados que niegan tener minorías.

Por ejemplo, en las discusiones sobre esta cuestión, los delegados latinoamericanos en la ONU casi siempre afirmaban que en América Latina no había minorías y que las cláusulas sobre minorías en los instrumentos internacionales no se aplicaban a los países latinoamericanos. La cuestión indígena en América Latina no se consideraba como formando parte de la cuestión de las minorías. (Sobre este punto volveré más adelante.)

La cuestión del tratamiento internacional de las minorías étnicas llegó a ser a tal grado una controversia en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que la Subcomisión decidió en 1971 encargar a un relator especial la confección de un estudio sobre

“Los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas”, en el cual se hizo un amplio análisis de la cuestión, y que fue publicado por la ONU en 1979. Entre otras cuestiones, el estudio aborda el difícil tema de las definiciones del concepto de “minoría” así como los derechos humanos individuales o colectivos que se aplican a las minorías. Al término de su estudio, el relator especial propone que el término “minoría” se aplique a:

Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso y lingüístico, unas características que difieren de las del resto de la población y manifiestan incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.

El relator especial reconoce las limitaciones de esta definición y admite que sería extremadamente difícil conseguir un consenso general en el seno de Naciones Unidas alrededor de una definición más explícita del concepto de minoría.

Existen algunos otros instrumentos generales aprobados por la Asamblea General de la ONU que si bien no enfocan precisamente el problema de las minorías, sin embargo tienen una vinculación estrecha con el mismo. Baste señalar aquí el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que fue aprobado y entró en vigor al mismo tiempo que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (es decir, en 1966 y en 1976 respectivamente), y cuyo artículo 15 dice que se reconoce el derecho a toda persona a participar en la vida cultural. Como no se dice en este texto a qué cultura se refiere, puede inferirse que se trata de la cultura propia, es decir, incluso de la cultura de las minorías étnicas que puede diferir de la mayoría dominante.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1963, se refiere a la discriminación por motivos de raza, color u origen étnico, y en este sentido puede considerarse como un instrumento de protección a las minorías. En el mismo sentido puede entenderse la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General en 1965, que se refiere, en su artículo primero, a la:

Distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos

de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

También tiene relación directa con el problema de las minorías la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 1948, la que condena como genocidio ciertos actos "perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico o religioso como tal". Sin embargo, esta Convención no se refiere a lo que algunos han llamado el "genocidio cultural" o el etnocidio de un pueblo, sino más que nada a su destrucción física.

Uno de los debates más espinosos que se ha dado en el seno de la ONU se refiere al principio de la autodeterminación o el derecho de la libre determinación de los pueblos. El artículo primero de los dos pactos internacionales, el de los Derechos Civiles y Políticos así como el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es idéntico y dice: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural."

En el seno de la ONU, este derecho de los pueblos se refiere exclusivamente a los pueblos sometidos a la dominación colonial y extranjera y se ha invocado con respecto al proceso de descolonización. Se ha dicho explícitamente que el derecho a la libre determinación no se aplica a las minorías. Pero a menos que se identifique el concepto "pueblo" con el de "nación" y "Estado" (lo cual no es el caso, porque entonces no tendría sentido utilizar el término "pueblo" como algo distinto del de "nación") queda en pie el difícil problema de definir este concepto y de determinar a qué grupos sociales, a qué colectividades se refiere el término "pueblo".

El concepto "pueblo", mientras no esté definido jurídicamente, debe entenderse como una categoría sociológica, política y cultural, y el principio del derecho a la libre determinación es reclamado hoy en día por múltiples grupos sociales que se identifican sociológicamente como "pueblos" aunque otros se refieran a ellos como "minorías". Un ejemplo lo constituyen los vascos en España; otro ejemplo lo proporcionan los curdos, quienes se autodefinen como pueblo o incluso como nación, y que son tratados como "minoría" en los cinco Estados de Asia occidental en los que se encuentran enclavados. Una situación particularmente compleja en este sentido es la que viven los

pueblos indígenas de América y de algunas otras partes del mundo (como los aborígenes australianos).

En todos los debates en la Sociedad de Naciones y en la ONU sobre la cuestión de las minorías, los Estados en los que habitan grupos indígenas nunca aceptaron que éstos fueran considerados como minorías en el sentido que se le daba a este término en el sistema internacional. La posición generalmente asumida frente a las poblaciones indígenas (si es que alguna vez se llegaba a hablar de este asunto) era que se trataba de grupos sociales nacionales marginados e insuficientemente integrados en las sociedades nacionales, que con el tiempo se integrarían y se asimilarían completamente al resto de la sociedad nacional.

De todos los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas, el primero en ocuparse sistemáticamente de las poblaciones indígenas ha sido la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde los años veinte. Diversas resoluciones y recomendaciones de la OIT versaron sobre las condiciones de trabajo y empleo de las "poblaciones indígenas" de los territorios dependientes de las metrópolis coloniales. En 1957, la OIT aprobó el Convenio 107 "relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes", que se refiere fundamentalmente a la cuestión de la tierra, el empleo, la formación profesional, la seguridad social y la educación. Fue redactado teniendo en mente principalmente la situación de las poblaciones indígenas en América Latina, y se aplica, según su artículo primero, "a los miembros de las poblaciones tribales y semitribales cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional..." y a los que son considerados indígenas "por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país... en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen". En su artículo 2, el Convenio 107 establece que: "Incumbirá principalmente a los gobiernos desarrollar programas coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus respectivos países."

El Convenio 107 sólo ha sido ratificado por 27 miembros de la OIT, entre los cuales hay solamente 14 países latinoamericanos, incluso México. Este Convenio ha sido duramente criticado a últimas fechas por las organizaciones indígenas por su orientación francamen-

te integracionista y asimilacionista, que parece ir en contra de la tendencia actual (recogida en otros instrumentos internacionales) de respeto y protección a la especificidad e identidad cultural de los pueblos y grupos étnicos. Se ha iniciado un movimiento entre los miembros de la OIT para colocar en la agenda de su conferencia general la posibilidad de una revisión a fondo de este Convenio. Pero con lo lento que marchan estos asuntos en los organismos internacionales, pasarán sin duda muchos años hasta que vea la luz un nuevo convenio, distinto al existente.

Después de varios años durante los cuales algunas delegaciones (particularmente la de Bolivia) habían insistido en la necesidad de que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU se ocupara también de las poblaciones indígenas, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías decidió finalmente en 1971 encargar un estudio sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas en el mundo. La elaboración de este estudio ha tardado más de diez años y no fue sino hasta la sesión de la Subcomisión de 1984 que el relator especial nombrado para el efecto entregó el último capítulo del mismo. Actualmente se espera su pronta publicación.

Entre tanto, diversas organizaciones indígenas no gubernamentales comenzaron durante los años setenta a movilizarse a nivel internacional para llamar la atención del sistema de Naciones Unidas a su problemática particular. Así, tuvieron lugar dos reuniones de organizaciones indígenas no gubernamentales, en Ginebra, en 1977 y en 1981. A raíz de los planteamientos hechos por estas organizaciones, la Subcomisión decidió establecer un grupo de trabajo (compuesto de cinco de sus miembros), para estudiar la problemática indígena. Este grupo de trabajo se reúne anualmente durante unos cuantos días antes de la sesión regular de la Subcomisión, desde 1982.

Quienes más han impulsado esta actividad en las Naciones Unidas han sido las organizaciones indígenas de Estados Unidos y Canadá, y en menor grado las de América Latina. Ellas afirman que la ONU tiene la obligación de ocuparse de la cuestión indígena, tanto por lo que se refiere a la protección de los derechos humanos cuanto por el principio del derecho a la autodeterminación. En efecto, los indígenas también se resisten a ser asimilados a la categoría de "minorías" y exigen que les sea reconocida la categoría de "pueblos" (por lo tanto, con derecho a la libre determinación de acuerdo con el artículo primero de los pactos internacionales). En apoyo de esta posición, alegan que fueron ellos los habitantes originales de los territorios en los cuales actualmente habitan, que fueron sometidos por la vio-

lencia y que nunca han reconocido la soberanía de los Estados nacionales que se les impusieron en contra de su voluntad y que actualmente los oprimen. Por lo tanto, insisten en que su situación es más bien semejante a la de los pueblos colonizados y que también deberán tener el derecho a la libre determinación.

Por supuesto, no todas las organizaciones indígenas adoptan posiciones idénticas al respecto de esta delicada cuestión, y la mayoría de los Estados en cuyo territorio hay pueblos indígenas, rechazan vehementemente estos argumentos. Por ello el tratamiento de la cuestión indígena en el seno de las Naciones Unidas marcha muy lentamente y es poco probable que se llegue a la elaboración de alguna norma internacional en poco tiempo.

En el sistema interamericano de protección a los derechos humanos, la situación de los indígenas no es muy diferente. Existe desde 1940 un Instituto Indigenista Interamericano, de carácter intergubernamental dependiente de la Organización de Estados Americanos; pero su tarea ha sido más bien la de impulsar las políticas de desarrollo indigenista de los Estados miembros (es decir, esencialmente desde una perspectiva asimilacionista e integracionista), que la de promover la protección de los derechos humanos (individuales o colectivos) de los indígenas. En todo caso el Instituto Indigenista Interamericano no puede elaborar instrumentos jurídicos, y sus conferencias aprueban, en el mejor de los casos, recomendaciones a los gobiernos.

En el caso más específico de los derechos humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recibido denuncias de violaciones masivas contra poblaciones indígenas ocurridas en Paraguay, Guatemala y Nicaragua. En 1984, la Comisión publicó un detallado informe sobre la situación de los derechos humanos de una parte de la población nicaragüense de origen miskito, como resultado de una investigación minuciosa realizada a raíz de ciertas denuncias en contra del gobierno de Nicaragua por supuestas violaciones a los derechos humanos de los indígenas miskito. Es probable que en el futuro la Comisión se vea en la necesidad de considerar cada vez con mayor frecuencia los "derechos colectivos" de las poblaciones indígenas, lo cual conducirá sin lugar a dudas a que en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos se tome en cuenta la especificidad de las poblaciones indígenas del continente.

A este respecto es importante señalar el proyecto de protocolo al Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos), sobre los derechos económicos, sociales y culturales, que actualmente se discute en el marco de la OEA. Es significativo que en el primer anteproyecto preparado por la secretaría general de la OEA no se

encuentre ni una sola referencia a la población indígena del continente. Me parece fundamental que esta temática no sea ignorada en los meritorios esfuerzos que se hacen actualmente por poner al día la legislación regional americana sobre derechos humanos.

En conclusión, me parece que la experiencia de los últimos años ha mostrado que la legislación universal sobre los derechos humanos (igualdad de todos los individuos, no discriminación, etcétera) no ha sido suficiente para encarar de frente la situación de las minorías étnicas en el mundo. El problema que plantean las minorías no ha desaparecido después de la Segunda Guerra Mundial, ni con la descolonización ni con la proclamación de los derechos universales. Las minorías en muchas partes del mundo siguen siendo víctimas no solamente de tratos discriminatorios, sino a veces también de violaciones masivas de sus derechos humanos e incluso de masacres y genocidios. Para citar solamente un ejemplo reciente: la situación dramática de la minería tamil en Sri Lanka o la de los siks en la India. Situaciones como éstas ponen en peligro la estabilidad de las sociedades nacionales y las posibilidades de supervivencia de regímenes democráticos. Al mismo tiempo se vinculan estrechamente con los conflictos internacionales y con el recurrente y dramático problema de los refugiados en el mundo. El despertar de las minorías étnicas es un fenómeno mundial y plantea nuevos retos a las concepciones tradicionales del Estado nacional y del sistema internacional. La protección de los derechos humanos de las minorías étnicas debe seguir siendo una preocupación permanente del sistema de Naciones Unidas y de los sistemas regionales.