
DAVID FERNÁNDEZ PUYANA
(Asociación para las Naciones Unidas en España)

El régimen jurídico para la protección de las minorías nacionales en los países de la Europa Oriental conforme al Derecho previsto en Naciones Unidas

I. Introducción. II. Etapas en la protección de las minorías: A) La etapa anterior a las Naciones Unidas; B) La etapa de las Naciones Unidas; C) El renacer de la protección de las minorías tras el final de la Guerra Fría. III. Mecanismos de protección en la práctica de las Naciones Unidas. IV. Conclusión. V. Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

La protección internacional de las minorías nacionales ha atravesado tres períodos históricos claramente definidos.

El primero se caracterizó por la existencia de tratados internacionales que buscaban proteger a aquellas minorías que habían sufrido un cambio de su *status quo* original tras los cambios de fronteras producidos como consecuencia de algún conflicto armado. En esta etapa las potencias antes beligerantes negociaban entre sí la nueva situación de aquellos habitantes que antaño estuvieron bajo el dominio de su enemigo.

En la época de la Sociedad de Naciones la situación cambiará mucho, al reconocerse explícitamente los derechos colectivos de las minorías. Tras dicho reconocimiento las minorías tendrán la posibilidad de ejercer estos derechos colectivos cuando considerasen que sus derechos habían sido violados.

Esta situación cambiará profundamente con la llegada del sistema de protección derivado de las Naciones Unidas, ya que en éste se reconoce únicamente el plano del derecho individual y no se verifica paralelamente el reconocimiento del llamado derecho grupal. Ello no ha llevado a las Naciones Unidas a quedarse con los brazos cruzados, sino que –muy al contrario– ha buscado formas indirectas de protección de los derechos humanos. Pero ha sido tras el fin de la Guerra Fría que dicho sistema se ha fortalecido.

Todavía queda mucho camino por recorrer, y la acción de las Naciones Unidas resulta complementaria a otros sistemas de protección de los derechos humanos, tal como el del Consejo de Europa. El problema de las minorías en la Europa del Este ha marcado profundamente la historia de nuestro continente, con lo cual resulta hoy

imprescindible continuar apoyando los sistemas de protección universal de los derechos humanos.

II. ETAPAS EN LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS

A) La etapa anterior a las Naciones Unidas

1.- Ámbito bilateral

El cambio de las líneas fronterizas ha sido una práctica muy común, especialmente en Europa, tras la finalización de las guerras que se han sucedido en el continente. Ello llevó a que las potencias vencedoras y vencidas llegasen a una serie de acuerdos con el objetivo de proteger aquella parte de población que quedaba bajo el dominio del nuevo conquistador. Así, entre los instrumentos legales de protección de las minorías podemos destacar aquellos cuyas obligaciones se derivan de un tratado internacional mediante el cual las partes contratantes se obligan a respetar las estipulaciones de lo pactado.

En esta etapa podemos observar dos fases, la primera de las cuales se circunscribe en el período temporal que va de la Paz de Westfalia hasta el Congreso de Viena (1648-1814) y la segunda entre éste y la Paz de Versalles. En la primera de las etapas encontramos, entre otros, los siguientes tratados internacionales: el Tratado de Westfalia (1648), el Tratado de Oliva (1660), los Tratados de Nimega y Ryswick (1678), la Paz de Carlowitz (1699), el Tratado de Kütschük-Kainardschi (1774). Por su parte, en la segunda destacan la Declaración de Viena (1815), el Tratado de Londres (1864) y el Tratado de San Estéfano (1878).

2.- Ámbito constitucional

Otro de los mecanismos de protección de las minorías ha sido el que se deriva del reconocimiento de las mismas en el marco de aquellas constituciones que las naciones se han dotado. Así entre estos textos legales destacan el *Bill of Rights* británico, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano francesa, la Constitución Americana de 1787, o las Constituciones de Bélgica y Austria.

3.- Ámbito multilateral

El mecanismo multilateral más importante de protección de las minorías anterior a las Naciones Unidas fue el constituido por la Sociedad de Naciones, organización internacional creada en 1919 tras la finalización de la I Guerra Mundial. En esta etapa destaca el hecho de que la relación entre dominantes y dominados se invierte ya que los polacos, serbios, croatas, eslovenos, checos y rumanos antes dominados por las autoridades del Imperio Austro-Húngaro y Prusiano pasan ahora a dominar sobre los alemanes, austriacos y húngaros ubicados en sus respectivos territorios. Y todo ello como consecuencia de las nuevas fronteras que habían surgido tras la firma del Tratado de Versalles, lo cual conllevó la creación de estos nuevos Estados.

A una de las conclusiones a la que se llegó en la Conferencia de Versalles fue que el problema de las minorías afectaba a la paz y a la seguridad del viejo continente.

Por este motivo la Doctrina Wilson buscó limitar la soberanía de los Estados recién creados poniendo como pretexto el derecho superior de la Humanidad. Y para evitar los conflictos derivados como consecuencia del problema de las minorías se estableció un sistema de visitas, cuya base legal se encontraba en la constitución de distintos tratados internacionales que se pactaron al margen de la Sociedad de Naciones. Dicho sistema abría la posibilidad a que las potencias extranjeras se inmiscuyeran en los asuntos internos de otros Estados, ya que éste se caracterizó por una ausencia de generalidad y universalidad. Ello conllevó a una cadena de protestas de Estados como Letonia, Estonia, Yugoslavia, Checoslovaquia y Rumania.

Una característica del sistema de protección de las minorías en el período de entreguerras es el reconocimiento del principio de no discriminación y el respeto de la identidad propia. De esta forma, y para alcanzar estos objetivos se reconocieron una serie de derechos, tales como el derecho a la vida y la libertad personal y religiosa de cualquier ciudadano, el derecho de nacionalidad e igualdad civil y política y otros derechos individuales y colectivos.

En definitiva, en este período se les reconoció a las distintas nacionalidades existentes en Europa el derecho colectivo a ejercer acciones legales en el marco de la Sociedad de Naciones en caso de existir una posible violación de sus derechos. Ello supuso que se le dotara del reconocimiento internacional del que antes carecieron. Pero a su vez se estableció un sistema de visitas periódicas con el objetivo de resolver los conflictos que se derivaran como consecuencia de sus hechos nacionales.

B) La etapa de las Naciones Unidas

Tras la Conferencia de San Francisco de 1945 se crearon las Naciones Unidas.

El problema irresoluble de las minorías volvió de nuevo a aparecer. Esta cuestión motivó que el Secretario General de la Organización encargase un estudio con objeto de buscar aquellas causas que llevan a la extinción de las obligaciones derivadas del sistema de la Sociedad de Naciones. Entre estas causas pueden enumerarse las siguientes: los efectos que la guerra había tenido sobre estas obligaciones, la desaparición de la Sociedad de Naciones, la existencia de la Carta de las Naciones Unidas, la existencia de cambios territoriales y el principio de *rebus sic stantibus* –o cambio sustancial en las circunstancias.

En los primeros meses de 1945 se llevó a cabo una política altamente agresiva contra los derechos de las minorías, ya que como consecuencia de la creación de nuevas fronteras, los alemanes de Hungría, Polonia, Checoslovaquia, Austria, Bulgaria, Yugoslavia y Rumania fueron presentados con una doble opción: o ser trasladados a su país de origen o ser asimilados, lo cual llevaba la pérdida de su identidad propia. Como es natural, este tipo de política se ejerció al margen de las Naciones Unidas.

1.– La Carta de las Naciones Unidas

En dicho texto legal no existe ninguna disposición que trate el problema de las minorías, lo cual lleva a Pablo de Azcárate a denunciar este fenómeno al definirlo como una política de “escamotage”. De esta forma se abandonaron los problemas territoriales europeos y para pasarse a proclamar la dignidad inherente al ser humano independientemente de la nacionalidad a la que pertenezca. Así la protección de las

minorías pierde todo su protagonismo, al tiempo que el Derecho internacional se humaniza al reconocerse unos derechos humanos básicos independientemente de la raza, el color, o la nacionalidad a la que pertenezca cualquier sujeto.

2.- La Declaración Universal de los Derechos Humanos

En esta Declaración se suprime de nuevo todo interés por la protección de las minorías. Se parte de una concepción individualista del Derecho y se piensa que con el respeto de los derechos humanos individuales y el principio de la no discriminación el problema de las minorías podía resolverse. Esta clara ausencia no significó un desinterés por parte de las Naciones Unidas hacia esta temática, ya que la Asamblea General de la Organización emitió la Resolución 217, de 10 de septiembre de 1948, dedicada a la suerte de las minorías.

La protección de las minorías se hace de forma indirecta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al proclamar el principio de la no discriminación, la igualdad ante la ley, la libertad religiosa y ejercicio de culto, la posibilidad de participar en el gobierno del país y la promoción de una educación en los valores de democracia y tolerancia.

3.- La Subcomisión de prevención y discriminación de las minorías

Esta subcomisión de las Naciones Unidas ha repetido en más de una ocasión que existe una prohibición total de las discriminaciones basadas en razones del sexo, raza, lengua y religión, al igual que busca una protección de las minorías raciales, lingüísticas o religiosas. La subcomisión será un órgano incómodo para el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) ya que no existió en el seno del mismo una unanimidad plena a la hora de organizar políticas a favor de la protección de las minorías. Esta fue la causa de que dejara de actuar en 1951. Luego volvió a funcionar, pero hasta 1971 solo trató aquellas cuestiones relativas a la prevención de las discriminaciones, marginando por tanto todo lo relacionado con la protección de las minorías.

En ausencia de políticas de protección de las minorías en el seno de las Naciones Unidas se facilitaron políticas estatales de eliminación de las minorías, fuesen por modificación de fronteras y desplazamientos de población o por medio de políticas de asimilación.

C) El renacer de la protección de las minorías tras el final de la Guerra Fría

Tras el final de la Guerra Fría y con el aumento de las tensiones entre los grupos minoritarios, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad el 18 de diciembre de 1992 una Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías. En dicha Declaración la Asamblea General resaltó el papel importante que la Organización tiene en relación al problema de las minorías. Además dicha Declaración constituyó el mayor intento de las Naciones Unidas en la búsqueda de una concreción de los derechos pertenecientes a las minorías y precisó las obligaciones

que los Estados tenían respecto de ellas. Aunque se inició una aproximación más grupal en el concepto de minoría, no se llegó nunca a reconocer la subjetividad internacional del grupo minoritario, tal como ocurrió en la época de la Sociedad de Naciones.

En la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías, se prescribe que los Estados tienen la obligación de proteger la existencia y la identidad de las minorías, al igual que se subraya la igualdad formal entre las minorías y el resto de la población, y la necesidad que esta población minoritaria participe en la adopción de decisiones a nivel estatal o subestatal. El reconocimiento de estos derechos tienen un límite, que es el de la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política. Ello evita dar una base jurídica a todas aquellas pretensiones secesionistas o desintegradoras. Pero el problema de la Declaración radica en su propia naturaleza jurídica, ya que no es obligatoria, al tener solo un contenido moral y político.

Las líneas de trabajo que tiene abierta las Naciones Unidas en relación a la protección de las minorías son las siguientes:

- a) La búsqueda de posibles medidas que faciliten la solución pacífica y constructiva en aquellos problemas en los que intervienen minorías. Para ello el informe Asbjorn indica que seis son los principios a tener muy en cuenta, tales como el principio de no discriminación y entera participación de las mismas en los asuntos públicos, el de reconocimiento del derecho de las minorías y la necesidad de la estabilidad de los Estados, el de necesidad de adoptar medidas positivas y negativas, el de la importancia de llevar políticas de desarrollo y finalmente, el del peligro que suponen los conflictos étnicos en el plano de la seguridad. Respecto a este último punto se incide en la necesidad de ampliar el término de seguridad, ya que no solo debe entenderse en términos nacionales y militares sino en términos de seguridad humana.
- b) La búsqueda de medidas de seguimiento y control de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías. El Secretario General de las Naciones Unidas ha presentado siete informes sobre el contenido de la Declaración. En dichos informes se analizan las actividades de los diferentes órganos de las Naciones Unidas –la Comisión de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de los Derechos humanos en Naciones Unidas–, las de órganos especializados de la organización –Organización Internacional del Trabajo, UNESCO, o UNICEF–, las de órganos creados en virtud de tratados internacionales –como el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, o el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales–, las de organizaciones intergubernamentales –como el Consejo de Europa o la Comisión Europea de los Derechos Humanos–, o las de organizaciones no gubernamentales e instituciones de derechos humanos, y finalmente las actividades realizadas por relatores especiales –Yugoslavia, Ruanda, Irak, etc.
- c) La creación del Grupo de Trabajo sobre las Minorías en el seno de la Subcomisión, el cual tuvo su inicio en 1994. Este Grupo tiene como mandato examinar la promoción y aplicación práctica de la Declaración, examina también las soluciones al problema de las minorías, y recomienda medidas para promover y proteger los derechos de las personas pertenecientes a las minorías.
- d) Nuevo programa de trabajo de la Subcomisión de Prevención de la Discriminaciones y Protección de las Minorías, ya que el mismo se centra en la

necesidad de buscar un plan global de acción que comprenda medidas que lleven a la eliminación de la discriminación racial, étnica y religiosa. Por tanto –según el informe Eide– se propone extender la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, promover una educación por la tolerancia y respeto de los derechos humanos, precisar la relación entre la integridad e inviolabilidad de los Estados y el principio de no intervención y la necesidad de que el respeto de las normas humanitarias en los conflictos armados internos de carácter identitario sea un hecho constatable.

III. MECANISMOS DE PROTECCIÓN EN LA PRÁCTICA DE LAS NACIONES UNIDAS

Los mecanismos de protección de las minorías tras la Guerra Fría son los siguientes:

- a) El Comité de Derechos Humanos: este órgano de las Naciones Unidas se ha pronunciado sobre la limpieza étnica y otras violaciones de los derechos humanos en la antigua Yugoslavia, al igual que sobre el problema de la discriminación racial gitana en Rumania y Bulgaria o finalmente, sobre dificultades de la minoría rusa para obtener la ciudadanía estonia.
- b) El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: este órgano ha reconocido prácticas de discriminación racial en Bosnia-Herzegovina, Hungría, la Federación Rusa, Bielorrusia y Bulgaria.
- c) El Comité de los Derechos del Niño: este órgano ha reiterado su preocupación sobre el problema sanitario y educativo de los niños albaneses en Kosovo, y la discriminación a niños musulmanes y gitanos en la enseñanza primaria de Serbia.
- d) El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: existe una preocupación por la situación de las personas pertenecientes a aquellas minorías que se establecieron en Ucrania una vez que fueron deportados tras la II Guerra Mundial.

Aquellos textos internacionales que protegen de forma indirecta a las minorías son, principalmente, la Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio, el Convenio nº 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y la Convención internacional sobre al represión y castigo del crimen del *Apartheid*.

IV. CONCLUSIÓN

El desafío que tienen las Naciones Unidas en la Europa del Este es grande, pero no debemos dejar de olvidar las limitaciones que actualmente asedian a la Organización. Los mecanismos legales para proteger a las minorías son más bien mínimos, tal como se ha podido comprobar al ser los sistemas de protección indirectos. La época en que la

comunidad internacional se dotaba de mecanismos para proteger a las minorías como un ente global han pasado a la historia con la Sociedad de Naciones. Ello nos lleva a constatar que existe un cierto retroceso en el sistema de protección internacional si lo comparamos con la época de entreguerras. La dotación de derechos individuales es un auténtico avance, y supone una revolución en el campo de los derechos humanos. Pero no puede olvidarse que cada sujeto como miembro de un ente global superior tiene unos vínculos culturales, religiosos y étnicos que son necesarios proteger de forma más especial.

Actualmente existen otras organizaciones de protección de los derechos humanos de ámbito regional, tal como es el caso del Consejo de Europa, las cuales pueden llegar donde no llega el sistema de las Naciones Unidas. Ello es un paso hacia delante, pero no puede arrinconarse la labor que realiza la única organización de ámbito universal, que son las Naciones Unidas. Pero para ello debe hacerse también una autocrítica, y esta tiene relación con el hecho de que debe adaptarse mejor a los tiempos actuales y coger aquella experiencia positiva que tuvo la Sociedad de Naciones.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ANSUÁTEGUI, Francisco J.: *Una discusión sobre derechos colectivos*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Madrid, 2001.
- BROWN, Michael E.: *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1993.
- CASTELLA, Santiago: *La protección internacional de las minorías*, Silva Editorial, Tarragona, 2002.
- COAKLEY, John: *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, Frank Cass, Londres, 2003.
- FREDMAN, Sandra: *Discrimination and Human Rights*, Academy of European Law University Institute / Oxford University Press, Londres, 2001.
- GURR, Ted Robert: *Peoples versus States*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 2000.
- HOROWITZ, Donald L.: *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley, Ca., 1985.
- LAKE, David A. y Donald ROTHCHILD: *The International Spread of Ethnic Conflict*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1998.
- REQUEJO, Ferrán: *Democracia y pluralismo nacional*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2002.
- STAVENHAGEN, Rodolfo: *Ethnic Conflict and the Nation-State*, United Nations Research Institute for Social Development / Macmillan Press, Londres, 1996.
- VV.AA.: *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1998.
- VILLÁN DURÁN, Carlos: *Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Trotta, Madrid, 2002.
- ZORGBIBE, Charles: *Historia de las Relaciones Internacionales*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.