

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1992/37  
1º de julio de 1992

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones  
y Protección a las Minorías  
44º período de sesiones  
Tema 18 del programa provisional

PROTECCION A LAS MINORIAS

Posibles medidas para facilitar la solución pacífica y constructiva  
de los problemas en que intervienen minorías

Segundo informe sobre la marcha de los trabajos  
presentado por el Sr. Asbjorn Eide

/

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1 - 32	1
A. Problemas .....	1 - 22	1
B. Evolución de los trabajos .....	23 - 32	5
I. FINALIDAD Y AMBITO DEL PRESENTE ESTUDIO .....	33 - 101	8
A. El problema de la definición .....	43 - 54	11
B. El problema de la clasificación .....	55 - 72	14
C. Políticas aplicadas por los Estados (mayorías) y por las minorías .....	73 - 101	17

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. HACIA UNA ESTRUCTURA QUE PERMITA ANALIZAR LAS DIVERSAS OPCIONES .....	102 - 172	22
A. El doble requisito que se exige a los Estados	102 - 111	22
B. Igualdad y no discriminación en la esfera común .....	112 - 127	25
C. Pluralismo en la unidad .....	128 - 146	28
D. Pluralismo por subdivisión territorial .....	147 - 155	33
E. El pluralismo denegado: el tema de la secesión .....	156 - 172	35
<u>Anexo:</u> Proyecto de declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas .....		39

## INTRODUCCION

### A. Problemas

1. En cumplimiento de lo solicitado en la resolución 1989/44 de la Subcomisión, el presente estudio contiene información sobre la experiencia nacional en materia de soluciones pacíficas y constructivas de los problemas que afectan a las minorías. A fin de determinar cuáles son las soluciones que deben considerarse pacíficas y constructivas, ha sido necesario adoptar algunos criterios.

2. Durante la preparación del informe se fue poniendo claramente de manifiesto que la búsqueda satisfactoria de soluciones pacíficas y constructivas no depende solamente de la existencia de disposiciones jurídicas y administrativas. No hay mecanismo constitucional, por rico que sea su contenido; no hay división territorial, por acertada que sea desde el punto de vista técnico; no hay forma de distribución de los poderes, por liberal y bien intencionada que sea, que puedan salvar a las sociedades de conflictos destructores si las partes interesadas no tienen la voluntad de obrar en forma responsable y racional unas con otras. La repentina escalada de la violencia en los últimos meses y años nos ha llevado a tomar conciencia de ello.

3. Desde que la Subcomisión examinó el primer informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1990/46), se ha producido en el mundo una proliferación de conflictos que han causado terribles sufrimientos humanos e intensificado el odio, y en los que han participado múltiples nacionalidades y minorías. Algunos miembros de los grupos interesados no se consideran como integrantes de minorías que reivindican el derecho a la protección que se concede a las minorías, sino como pueblos con derecho a la libre determinación. El presente informe no es un estudio sobre la libre determinación, pero dado que el límite entre "minoría" y "pueblo" se ha vuelto cada vez más confuso, se requiere una explicación.

4. Lamentablemente, una vez que los conflictos étnicos traspasan el umbral de la no violencia a la violencia, es sumamente difícil invertir el proceso. El mecanismo de acción y reacción absorbe a todos, incluso a aquellos que inicialmente tuvieron una actitud moderada y preferían el diálogo y la cooperación a la confrontación. Cuando sus allegados son asesinados o maltratados o cuando sus casas son incendiadas y destruidas, la moderación suele ceder el lugar al odio.

5. Resultaría demasiado legalista e ingenuo proceder simplemente a una comparación de las legislaciones nacionales aplicables a las minorías, partiendo del supuesto de que se pueden encontrar modelos perfectos que impidan el estallido de conflictos violentos. Yugoslavia es un buen ejemplo de ello. Por tal razón, se ha incluido en la adición 2 de este informe el texto completo de la respuesta de Yugoslavia al cuestionario presentado en agosto de 1991. Si se deja de lado la cuestión de Kosovo, podría parecer que las soluciones a que se había llegado en Yugoslavia eran muy elaboradas y amplias y preveían un nivel de pluralismo nacional y étnico sin parangón en ninguna parte del mundo. Sin embargo, la federación yugoslava no solamente se ha desintegrado, sino que las luchas nacionales y étnicas han cobrado allí proporciones inimaginables.

6. El caso de Yugoslavia, entre otros, demuestra que son muchos los factores que intervienen y que sólo algunos de ellos se tienen en cuenta en las disposiciones jurídicas y administrativas. La desintegración de las estructuras de poder establecidas, la competencia por puestos políticos en un período de cambios imprevisibles, la incertidumbre y el decrecimiento económicos durante los complejos procesos de transición son algunos de los factores que pueden convertir a las disposiciones jurídicas en un simple papel sin valor.

7. Es cierto que sería difícil hallar disposiciones constructivas suficientemente sólidas para resistir cambios radicales, tales como las transiciones repentinas que se están efectuando en algunas partes del mundo; con todo, es probable que la mayoría de las situaciones tendrían más fácil solución si existieran disposiciones adecuadas y razonables, siempre, por supuesto, que las partes interesadas estuvieran dispuestas a cooperar para establecer y mantener dichas disposiciones.

8. La búsqueda de soluciones pacíficas y constructivas debe efectuarse dentro del marco del sistema de derechos humanos reconocido internacionalmente. Dicho sistema dimana y depende de los valores consagrados en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dice:

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."

Tener un comportamiento moral y humano en el comercio diario con el prójimo, incluso con las personas que tengan otras convicciones religiosas o que pertenezcan a otros grupos étnicos o lingüísticos, y tratar de resolver los conflictos en un espíritu de fraternidad, tales son los requisitos para establecer un orden jurídico humano.

9. Al observar en los últimos meses la evolución de los conflictos en varias partes del mundo, como por ejemplo Guatemala, Somalia, Sri Lanka, la antigua Yugoslavia, incluida Croacia y Bosnia y Herzegovina, o en muchas partes de la antigua Unión Soviética, incluida la región transcaucasiana de Armenia, Azerbaiyán y Georgia, podría parecer que muchos de los protagonistas de todas las partes interesadas han perdido de vista los principios básicos consagrados en el sistema universal de derechos humanos. Algunos participantes en esos conflictos no parecen demasiado dotados de razón ni conciencia en su comportamiento hacia los demás. Es evidente que no se tratan los unos a los otros con ánimo fraternal ni respeto. Así pues, la forma en que se ha hecho frente a esos conflictos en los últimos meses no ha sido pacífica ni constructiva.

10. Los problemas que constituyen el núcleo de este estudio son muy graves y hay que examinarlos en forma realista. Sin embargo, no deben extraerse conclusiones sólo de los peores casos. Hay muchos ejemplos de conflictos que se han resuelto pacíficamente y que por esa razón han atraído menos atención.

Cuando se ha logrado resolver un conflicto, no ha sido solamente porque se han encontrado soluciones técnicas, sino, sobre todo, gracias a la voluntad de las partes de cooperar en pro del bienestar común.

11. En este proceso se plantean cuestiones conceptuales y metodológicas difíciles. A las controversias políticas se suman las dificultades semánticas, ya que los conceptos básicos tienen distintos significados para los distintos pueblos. Este es un problema fundamental que se plantea cuando se mantiene un diálogo sobre estas cuestiones. En la base de esta confusión semántica se encuentran experiencias muy distintas y distintas preferencias respecto de los resultados. Las palabras son medios de comunicar valores y preferencias y si éstas difieren, el significado de una misma palabra puede también diferir considerablemente.

12. En esta etapa de la labor debemos dar muestras de humildad y reconocer que no hay respuestas claras ni recetas universales para las cuestiones que aquí se estudian. Un enfoque acertado para una parte del mundo puede producir un desastre en otra; una buena solución para un momento dado puede ser catastrófica en otro, incluso para la misma sociedad.

13. Hay sin embargo una base común sobre la que se puede construir. Esta base está constituida por los seis criterios que se han utilizado para efectuar el estudio y que se derivan del sistema universal de derechos humanos y de los principios fundamentales de derecho y orden internacionales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y enunciados en la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

14. El derecho y el orden internacionales se basan en la existencia de naciones. Esta es la primera palabra que debe atraer nuestra atención y que es crucial para el análisis que se hace más adelante. Se utilizarán con frecuencia en este estudio cinco palabras interrelacionadas: nación, Estado, sociedad, grupo y minoría.

15. La más ambigua de estas palabras es "nación". En algunos contextos es prácticamente sinónimo de "Estado": en la práctica, se entiende por derecho internacional el derecho aplicable a las relaciones entre Estados. Más comúnmente, se refiere al pueblo que constituye la ciudadanía de un Estado. "¿Cuál es su nacionalidad?" suele entenderse como "¿cuál es su ciudadanía?". El artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos ("Toda persona tiene derecho a una nacionalidad") significa que toda persona tiene derecho a una ciudadanía. Sin embargo, en muchos lugares "nación" es un concepto que se aplica a un determinado grupo étnico, normalmente muy numeroso. Se entiende que la nación serbia incluye no solamente a los ciudadanos serbios, sino también a los serbios que viven en Croacia y en Bosnia y Herzegovina; la nación azerbaiyana incluye personas que viven en Azerbaiyán, en Armenia, en Georgia y en otros lugares. Los grupos de la "nación" entendida en ese sentido que viven fuera del país dominado por esa nación son llamados a veces "minorías nacionales". Depende, sin embargo, de dónde vivamos, ya que la noción se aplica con mayor frecuencia a los grupos que viven en los países vecinos que a los que viven en países remotos de inmigración. Es menos probable que se denomine "minoría nacional" a los húngaros que viven en los Estados Unidos que a los húngaros que viven en Rumania.

Nacionalismo étnico y nacionalismo de ciudadanía

16. Las dificultades semánticas se originan en parte en la ideología compleja y controvertida del nacionalismo. Los elementos básicos del nacionalismo pueden, por el momento, describirse del siguiente modo: en primer lugar, las naciones deben definirse sobre una base étnica, en relación con una historia y una tradición comunes y preferiblemente también un idioma común; en segundo lugar, las naciones, en la medida de lo posible, deben tener sus propios Estados, de modo que la sociedad que integra un Estado debe, en la mayor medida posible, coincidir con la nación definida en términos étnicos; en tercer lugar, la lealtad de los miembros de una nación a esa nación determinada debe predominar sobre todas las demás lealtades.

17. Este concepto de nacionalismo se denominará aquí nacionalismo étnico. Difiere del nacionalismo de ciudadanía, según el cual todo individuo que vive en un Estado formará parte de la nación. Este es el significado característico de la frase "construir una nación", que expresa la idea de que diferentes grupos étnicos, a menudo con distintos idiomas o tradiciones, deben fundirse en una nación. En esos casos, las políticas aplicadas pueden describirse mejor con conceptos tales como fusión o asimilación.

18. El nacionalismo puede ser maligno o benigno. Se entenderá aquí que una ideología es maligna cuando puede engendrar violaciones importantes de derechos humanos. La manifestación más maligna del nacionalismo étnico en la historia reciente ha sido el fascismo, especialmente el nazismo, de 1933 a 1945. No cabe duda de que en la actualidad hay también formas malignas de nacionalismo. El nacionalismo étnico puede resultar maligno con más frecuencia que el nacionalismo de ciudadanía, pero se requiere en cada caso un examen a fondo para evaluar su naturaleza.

19. El tipo de nacionalismo que rijan en un país determina la suerte de las minorías. El rasgo dominante del nacionalismo étnico es que excluye, segrega, y a veces incluso explota, sobre la base de una jerarquización; no es sorprendente que el partido que introdujo el apartheid se denominara Partido Nacionalista y que el apartheid fuera la máxima expresión de la exclusión ("territorios patrios"), la segregación (Ley de limitación de zonas) y la explotación. Un rasgo distintivo del nacionalismo étnico es su legislación restrictiva en materia de ciudadanía. En cambio, el rasgo dominante del nacionalismo de ciudadanía, impulsado por el deseo de crear una nación, es la fusión, la asimilación o la integración. Su filosofía básica es antidiscriminatoria, pero su tendencia inherente contra el pluralismo puede generar políticas que parezcan discriminatorias a los miembros de las minorías.

20. Ninguna de las dos versiones de nacionalismo existe en su forma pura. Habitualmente se manifiestan en combinaciones: los nacionalistas étnicos pueden estar dispuestos a integrar algunos grupos minoritarios al tiempo que rechazan otros; los partidarios de la creación de una nación, a la vez que aceptan a la mayoría de los grupos como asociados en el proceso de fusión o asimilación, pueden excluir o marginalizar a los miembros de otros grupos, a veces por motivos de raza o religión.

21. Debe prestarse atención, no solamente a las políticas de las mayorías dominantes o del Estado, sino también a las de los grupos minoritarios. Algunos de éstos son tan nacionalistas étnicos, o incluso más, que la mayoría del Estado en que viven. Si su ideología es nacionalista étnica, es probable que reclamen la libre determinación y que en el proceso eliminen a miembros de otros grupos étnicos que vivan en su región a fin de mantener una etnia "pura" o que traten de modificar las fronteras para unirse a un Estado vecino cuya mayoría pertenece al mismo grupo étnico.

22. La búsqueda de soluciones pacíficas y constructivas para las situaciones que afectan a las minorías equivale a la búsqueda del paso, difícil y aún inexplorado, entre Escila y Caribdis. Supone el rechazo, tanto de un nacionalismo étnico exclusivista, como de una asimilación forzosa; supone asimismo la búsqueda de un pluralismo étnico, religioso y lingüístico, respetuoso de la integridad territorial y la estabilidad de los Estados.

#### B. Evolución de los trabajos

23. La decisión de encomendar la preparación de un estudio sobre el tema fue tomada inicialmente por la Subcomisión, en la resolución 1989/44, y apoyada luego por la Comisión de Derechos Humanos en la decisión 1990/105. La idea de base la proporcionó el documento de trabajo preparado en 1989 por la Sra. Claire Palley (E/CN.4/Sub.2/1989/43), que ya sugería orientaciones para la preparación de un estudio. En 1990 se presentó un informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1990/46), en que se esbozaba el enfoque que se adoptaría y el ámbito que se proponía dar al estudio, y se incluía un cuestionario que debía enviarse a los gobiernos, los organismos especializados y las organizaciones regionales de las Naciones Unidas, y a las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social. El primer cuestionario se envió en el otoño de 1990.

24. En 1991 se presentó un informe provisional (E/CN.4/Sub.2/1991/43), que contenía un análisis del objetivo y los criterios rectores del estudio y un primer examen de las respuestas al cuestionario. En ese momento, se habían recibido respuestas de 12 gobiernos, un organismo especializado y 5 organizaciones no gubernamentales.

25. Al cuestionario actualizado para el presente informe han respondido 23 países (incluidas una corrección y una respuesta adicional); 4 organismos especializados y 3 organizaciones no gubernamentales. Se han recibido, pues, un total de 33 respuestas de gobiernos, 5 de organismos especializados y 8 de organizaciones no gubernamentales. Las respuestas figuran en las adiciones al presente documento. Aunque algunas de las respuestas son breves, hubo gobiernos que hicieron esfuerzos considerables para responder a las preguntas y que han proporcionado información sumamente útil que permite profundizar la comprensión de las cuestiones de que se trata. Se utilizarán también como fuente de información los informes periódicos de los Estados sobre la aplicación de las convenciones de derechos humanos, en particular la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los informes de los comités dimanantes de otras

convenciones pertinentes. Se examinarán asimismo los informes especiales preparados por la Comisión de Derechos Humanos con arreglo a procedimientos especiales aplicables principalmente a las minorías y los problemas étnicos. Para poder utilizar esta información, sin embargo, se requerirá mayor ayuda de secretaría de la que se ha recibido hasta el momento.

26. En relación, hasta cierto punto, con la preparación del presente informe, el Relator Especial, en su calidad de Director del Instituto Noruego de Derechos Humanos, celebró también varios seminarios sobre problemas que afectan a las minorías en Europa central y oriental, incluida la antigua Unión Soviética. El tema central de esos seminarios fue la situación en los países bálticos, en Rumania y en la región transcaucasiana.

27. El Relator Especial también tuvo la oportunidad, a principios de 1992, de visitar dos veces Armenia y Azerbaiyán para examinar con las autoridades interesadas posibles formas de resolver el conflicto de Nagorno-Karabaj. La segunda visita la efectuó como miembro de una misión de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). También como miembro de una misión enviada por la CSCE, visitó Georgia en mayo de 1992 para examinar problemas que afectan a las minorías.

28. Además, el Relator Especial, a petición del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, visitó Estonia y Letonia en febrero de 1992 para examinar problemas relacionados con minorías y nacionalidades en esos países, con especial interés en la nueva legislación relativa a la ciudadanía que tiene repercusiones importantes sobre la situación de los derechos humanos.

#### Estructura del presente informe

29. El presente informe está dividido en dos partes: el capítulo I se refiere al alcance y al tema central del estudio y el capítulo II contiene un primer examen de las diversas opciones que permitirían solucionar los problemas en forma pacífica y constructiva. La adición 1 contiene una recopilación de extractos de las respuestas al cuestionario y en la adición 2 figura el texto íntegro de la respuesta del Gobierno de Yugoslavia.

30. El capítulo II, que bosqueja las opciones que se presentan para dar solución a las cuestiones que afectan a las minorías, constituirá la base principal del informe final que ha de presentarse en 1993. Para alcanzar ese objetivo, sin embargo, se requiere un trabajo considerable. Se realizará un examen sistemático de los criterios que adoptan los Estados y de su efecto sobre las situaciones que afectan a las minorías. Dicho examen se basará, no solamente en las respuestas al cuestionario que ya se han recibido y que se recibirán, sino también en un análisis de los informes de los Estados y en otro material disponible. Esto requerirá una asistencia considerable, dado que, a lo largo del tiempo, se han presentado un gran número de informes. A fin de evitar posiciones arbitrarias es necesario realizar un examen relativamente completo.

31. También se prevé una reunión de expertos a finales de 1992 para recabar opiniones de especialistas en derecho constitucional y de otros expertos de diferentes partes del mundo sobre los diversos modelos que se hayan examinado y para ampliar el espectro de posibilidades que pueda proponerse.

32. El informe final no sólo contendrá un estudio de los posibles modelos para hacer frente a las situaciones que afectan a las minorías, sino que también estudiará las posibilidades de establecer o utilizar mejor los procedimientos de recurso y la asistencia internacional para la resolución de conflictos. El informe terminará con la presentación de varias conclusiones y recomendaciones.

I. FINALIDAD Y AMBITO DEL PRESENTE ESTUDIO

33. En el presente informe se investigan los medios de desarrollar la coexistencia pacífica y la cooperación entre grupos de diferentes características religiosas, étnicas, lingüísticas y nacionales, dentro de los territorios existentes de los Estados soberanos e independientes.

34. La búsqueda de mejores soluciones en el futuro exige combinar dos perspectivas: por una parte, aclarar los derechos de las minorías y su aplicabilidad en diferentes situaciones y, por otra, armonizar las preocupaciones de las minorías con la aplicación de otros principios básicos de los órdenes jurídicos internacional y nacional.

35. La labor de la Comisión de Derechos Humanos ha permitido lograr un cierto grado de consenso sobre el contenido de los derechos de las minorías, que culminó en la adopción de la resolución 1992/16, titulada "Los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas", en virtud de la cual la Comisión aprobó el texto y el proyecto de declaración presentado por su grupo de trabajo abierto. El proyecto de declaración se ha presentado al Consejo Económico y Social para su aprobación y transmisión a la Asamblea General en 1992. Más adelante se volverá a hacer referencia a ese proyecto de declaración.

36. Los derechos fundamentales de las minorías, de conformidad con el presente consenso, se enuncian en los artículos 1 y 2 del proyecto de declaración. En primer lugar, las minorías tienen derecho a la existencia y a la preservación de su identidad nacional, étnica, cultural, religiosa y lingüística. En segundo lugar, las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas tienen derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo (párr. 1 del art. 2 del proyecto de declaración).

37. La aclaración de la relación existente entre los derechos de la minorías y otros elementos básicos del orden jurídico internacional requiere una labor adicional. Una contribución a esa tarea se aportó en el informe de 1991, en el que se desarrollaron las seis directrices adoptadas a los fines del presente estudio. La búsqueda de soluciones pacíficas y constructivas se debe basar en los derechos humanos reconocidos internacionalmente y en los principios fundamentales del derecho internacional, teniendo en cuenta los requisitos intrínsecos de la estructura del orden jurídico internacional.

38. Actualmente se pueden observar por lo menos cinco categorías de problemas:

- a) Problemas de discriminación étnica, cuando algunos grupos se ven sometidos a discriminación social, explotación o intolerancia y odio. La situación de los gitanos en algunos países de Europa central y oriental ilustra este aspecto, y se la examinará más a fondo en el informe final. Existen problemas similares en el caso de las poblaciones indígenas, a menudo con matices racistas; el problema de la población indígena de Guatemala o el de los pueblos aborígenes de Australia ilustran este aspecto. En esos casos, la

tarea consiste en encontrar los medios adecuados para poner fin a la discriminación, explotación o intolerancia. Se necesitan mecanismos de protección; también pueden resultar necesarias las acciones afirmativas y quizá algún sistema de participación en el poder.

- b) La negación del pluralismo: restricciones a la preservación de la identidad religiosa, lingüística y cultural. Se trata de las situaciones típicas a las que se aplica el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, según cabe esperar, también el proyecto de declaración sobre los derechos de las personas perteneciente a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas. Existe una amplia variedad de posibilidades para establecer arreglos constructivos en diferentes partes del mundo; algunas de ellas se examinarán en la parte II del presente estudio y se analizarán con mayor detalle en el informe final.
- c) La adquisición por una minoría numérica de una posición dominante, mantenida por medios no democráticos o por la marginalización efectiva de la mayoría. Cuando, como en el caso de Sudáfrica, la democracia y la participación política efectiva de toda la población ya no se puede obstaculizar, los miembros de la minoría que ejercía anteriormente la dominación pueden tratar de utilizar sus supuestos derechos de minoría como base para reclamar y defender los privilegios obtenidos. En estos casos, la tarea consiste en evitar el uso indebido de los derechos de las minorías.
- d) Los esfuerzos de grupos que viven conjuntamente de forma fusionada, por obtener cierto grado de autonomía, cuando existe resistencia a esos esfuerzos por parte del gobierno central. Esos conflictos pueden resultar muy graves cuando el grupo étnico afectado trata de expulsar a los miembros de otros grupos étnicos que habitan en la misma región. Si bien en el derecho internacional no existe una base general para el derecho a la autonomía, hay numerosos ejemplos de estos arreglos, algunos de los cuales se han consagrado en acuerdos internacionales y han pasado a formar parte del derecho internacional. Para que sean aceptables, tales acuerdos deben también proporcionar una seguridad adecuada a las minorías incluidas en la región autónoma; en algunos casos, esas minorías pertenecen a la mayoría étnica del conjunto del país. En el informe final se ofrecerán ejemplos de acuerdos de autonomía constructivos, como el de las islas Aland (sometidas a la autoridad de Finlandia).
- e) Los movimientos secesionistas que tratan de separar una parte del territorio del Estado para transformarse en una entidad independiente o para incorporarse a otro Estado ("la madre patria"). Son los casos más difíciles. En algunas situaciones, el pueblo de que se trate tiene un derecho justificado a la libre determinación; sin embargo, en muchos otros casos las reclamaciones de libre determinación son muy dudosas a la luz del derecho internacional, por no usar otros calificativos.

Los conflictos mencionados en los párrafos d) y e) son los más peligrosos y a menudo dan lugar a violaciones generalizadas de los derechos. El aliento externo e incluso el apoyo a las actividades en favor de la autonomía o de la secesión, que pueden llegar a constituir una intervención manifiesta, perturba profundamente el orden jurídico internacional. Con excepción de los casos en los que la comunidad internacional, por medio de sus órganos competentes, ha determinado que existe un derecho justificado a la libre determinación, la tarea consiste en encontrar la manera de armonizar la existencia y la identidad de los grupos minoritarios, respetando al mismo tiempo el principio capital de la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados. Por supuesto, si las partes así lo convienen, se puede negociar pacíficamente un acuerdo para modificar las fronteras o incluso para establecer un proceso gradual de autogobierno que desemboque en la completa independencia.

39. El orden jurídico internacional se basa en la existencia de Estados soberanos e independientes, de los que existen hasta la fecha más de 180. Hay entre 5.000 y 6.000 grupos étnicos en todo el mundo, que en algunos casos se reparten entre dos o más Estados soberanos. Obviamente, no todos estos grupos pueden tener su propio Estado. El respeto al principio de la integridad territorial es la característica básica del orden jurídico internacional contemporáneo, junto con los principios de no agresión y de no intervención.

40. No obstante, se debe subrayar que las soluciones constructivas dependen de todas las partes involucradas. Un error frecuente consiste en suponer que sólo el gobierno o la mayoría tienen la culpa, y que ése es el único sector que debe hacer un esfuerzo de adaptación. Un rápido examen del mundo actual demuestra la existencia de varias minorías que aplican políticas sumamente provocativas y violentas. Algunas veces especulan con la esperanza de que, si ocurre lo peor, una Potencia externa, la "madre patria" o algún otro agente externo vendrá en su ayuda si sus provocaciones dan lugar a que el sector mayoritario emprenda una acción militar en gran escala, que amenace la propia existencia de la minoría. Se trata de un juego peligroso.

41. Lamentablemente, en algunos casos de conflicto abierto y violento, ni la minoría ni la mayoría respetan el derecho humanitario. En algunos casos, las minorías generan una profecía que se cumple a sí misma, consistente en que la otra parte comete amplias violaciones de los derechos humanos. Tienen la esperanza de que la comunidad exterior pasará por alto las provocaciones iniciales y las consiguientes violaciones cometidas por los miembros de la minoría. Sin embargo, la imparcialidad resulta fundamental cuando la comunidad internacional debe responder a estas situaciones.

42. La comunidad internacional no ha elaborado de modo sistemático mecanismos para prevenir estos procesos destructivos y mortíferos y para darles respuesta. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías debería estar en mejor situación a este respecto que otros órganos de las Naciones Unidas. Es algo inherente al propio mandato de la Subcomisión.

A. El problema de la definición

43. ¿Qué dimensiones debe tener el ámbito del presente estudio? Varios miembros de la Subcomisión han sostenido que se debe precisar el concepto de minorías para que sea más fácil de utilizar. Se solicita la opinión de los miembros acerca de lo que se debe incluir o no en este estudio a fin de que se pueda adoptar una decisión sobre la cuestión antes de elaborar el informe final en 1993.

44. Esta cuestión se relaciona estrechamente con el problema de la definición de las minorías. En el informe de 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/43, párrs. 12 a 15) se sostuvo que el estudio no debía comenzar con una definición; algunos miembros estuvieron de acuerdo y otros expresaron dudas o estuvieron en desacuerdo. En cualquier caso, es necesario abordar la cuestión del alcance del presente estudio.

45. Si bien inicialmente no se tenía intención de incluir las minorías religiosas, más tarde se acordó incluirlas (E/CN.4/Sub.2/1991/43, párrs. 16 a 19). El problema principal es decidir qué grupos se deben excluir del estudio. Para poder examinar la cuestión lo más ampliamente posible en el presente período de sesiones de la Subcomisión, se procederá a lo siguiente. En primer lugar, se examinarán brevemente los principales obstáculos con los que se ha tropezado en los anteriores intentos de definición. En segundo lugar, se presentarán varios tipos de grupos que se pueden o no considerar "minorías" a los fines del presente informe.

46. La existencia de diferentes grupos religiosos, lingüísticos o étnicos en un Estado no siempre da lugar a problemas de minorías. Esos problemas sólo aparecen cuando existe un cierto grado de tensión entre los distintos grupos. La tensión puede ser causada no sólo por la mayoría o por el gobierno, sino también por quienes son inferiores numéricamente, cuando éstos ponen en tela de juicio las leyes o las normas predominantes en la sociedad. En algunos casos esta impugnación puede estar justificada por el derecho internacional relativo a los derechos humanos, pero en algunos casos la impugnación es completamente injustificada y el gobierno puede tener razón para negarse a aceptar la reclamación.

47. Oldrich Andrysek preparó en abril de 1989 un valioso estudio sobre la definición de las minorías, que figura en SIM (Studie er Informatiecentrum Mensenrechten), N° 8 especial, publicado por el Instituto de Derechos Humanos de los Países Bajos. Las personas interesadas en el debate sobre la definición de las minorías durante los últimos 70 años pueden consultar este estudio.

48. El Sr. Andrysek nos recuerda que la Subcomisión trató por primera vez de definir las minorías en su tercer período de sesiones, celebrado en enero de 1950 (E/CN.4/358, anexo, proyecto de resolución III). La Subcomisión recomendó que la Comisión aprobara una resolución en la cual, entre otras cosas, la Comisión, resolvería, desde el punto de vista de las medidas de protección de las minorías que las Naciones Unidas desearan adoptar, y a la luz de las excepciones y complejidades expuestas previamente, que: a) el término "minoría" incluía sólo a los grupos no dominantes en una población,

que poseyera y deseara preservar tradiciones o características étnicas, religiosas o lingüísticas de carácter estable y marcadamente diferentes a las del resto de la población; b) esas minorías debían incluir apropiadamente un número de personas suficiente para desarrollar esas características; c) los miembros de esas minorías debían ser leales a los Estados de los que fueren nacionales.

49. Estas disposiciones, que constituyen el párrafo 4 del proyecto de resolución, estaban precedidas por tres párrafos que contenían diversas puntualizaciones acerca de dichas disposiciones. En el párrafo 1 del proyecto de resolución se excluía a los no ciudadanos. Además, se reconocía que algunos grupos, aunque eran numéricamente inferiores, no necesitaban la protección brindada a las minorías. Esto se expresó en el párrafo 2:

- a) Cuando el grupo de que se trate, aunque numéricamente inferior al resto de la población, es el grupo dominante en ella; y
- b) Cuando el grupo de que se trate procura tener una total igualdad de trato que el resto de la población, en cuyo caso sus problemas quedan abarcados por los artículos de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos cuya finalidad es la prevención de la discriminación. En el párrafo 3 la Comisión reconocería que toda definición de las minorías formulada con miras a brindarles la protección de las Naciones Unidas debía tener en cuenta algunas situaciones complejas como las siguientes:
  - a) la inconveniencia de imponer distinciones no deseadas a individuos que pertenecían a un grupo que, si bien poseía las características distintivas descritas anteriormente, no deseaban ser tratados de forma diferente del resto de la población;
  - b) la inconveniencia de intervenir en los fenómenos espontáneos que se producían cuando algunas circunstancias, como un nuevo ambiente o los modernos medios de comunicación, producían una situación de rápida evolución racial, social, cultural o lingüística;
  - c) el riesgo de adoptar medidas que pudieran prestarse a un uso indebido en el seno de una minoría, en la que el deseo espontáneo de sus miembros de gozar de una vida tranquila como ciudadanos satisfechos de un Estado podía verse perturbado por sectores interesados en fomentar entre ellos la deslealtad hacia ese Estado;
  - d) la inconveniencia de conceder protección a prácticas incompatibles con los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos;
  - e) las dificultades suscitadas por la reclamación del estatuto de minoría por parte de grupos tan pequeños que el concederles un trato especial significaría, por ejemplo, una carga desproporcionada para los recursos del Estado. En la presente etapa, estas consideraciones son dignas de ser tenidas en cuenta.

50. En su estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas 1/, el Sr. Francesco Capotorti brinda la siguiente definición (párr. 568):

"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 o 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."

Cabe observar que esta definición sólo se refiere a los grupos que están en una situación no dominante y que sólo incluye a los ciudadanos.

51. El empeño más reciente por definir las minorías se encomendó al Sr. Jules Deschênes y fue examinado por la Subcomisión en 1985. La definición, presentada en el documento E/CN.4/Sub.2/1985/31 es la siguiente (párr. 181):

"Un grupo de ciudadanos de un Estado, en minoría numérica y en posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría."

52. En el debate que posteriormente celebró la Subcomisión se expresaron distintas opiniones. No hubo acuerdo sobre la inclusión o la exclusión de los no ciudadanos, y algunas frases como "una voluntad colectiva de supervivencia" y "tienden a la igualdad de hecho y de derecho con dicha mayoría" impidieron que la Subcomisión llegara a un acuerdo sobre la cuestión. Los participantes en el debate de 1985 expresaron sus dudas acerca de que fuera posible elaborar una definición de carácter general.

53. Los intentos de definición realizados en otros foros también resultaron en gran medida infructuosos. La Comisión Europea en Favor de la Democracia por medio del Derecho preparó un proyecto oficioso de convención. La definición, incluida en el proyecto de artículo 2, tenía el siguiente texto:

"1. A los fines de la presente Convención, se entenderá por "minoría" un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, cuyos miembros, nacionales de ese Estado, tienen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las del resto de la población, y están guiados por la voluntad de salvaguardar su cultura, tradiciones, religión o idioma.

2. Todo grupo incluido en los términos de esta definición será tratado como una minoría étnica, religiosa o lingüística.

---

1/ Derechos Humanos, Serie de estudios N° 5 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.XIV.2).

3. La pertenencia a una minoría nacional dependerá de la elección individual y el ejercicio de esa elección no dará lugar a ninguna desventaja."

54. El proyecto de declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 1992/16, de 21 de febrero de 1992, no contiene ninguna definición. No expresa si la protección prevista en la declaración se limita a los ciudadanos o no, ni incluye ninguna cláusula sobre la limitación a grupos dominantes o no dominantes. Quedan sin resolver muchas cuestiones, lo cual resulta comprensible.

#### B. El problema de la clasificación

55. Conviene observar que todo intento de definición suele estar relacionado con las políticas que aplican los grupos, o los gobiernos en relación con los grupos. La principal preocupación de esos grupos es preservar su existencia o identidad; la cuestión, sin embargo, es mucho más compleja.

56. En vez de tratar de determinar en esta etapa de la labor cuáles son los grupos a los que se aplicaría el concepto de minoría en el contexto del estudio, procederé a examinar diferentes categorías de grupos y recabar opiniones con el fin de excluir a algunos de ellos. Sin embargo, para que esa selección pueda hacerse con fundamento, es necesario examinar las políticas que aplican tanto los gobiernos y las mayorías como los grupos minoritarios.

57. Podría parecer evidente que sólo los grupos numéricamente inferiores constituyen minorías; sin embargo, esa afirmación debe ser objeto de por lo menos dos aclaraciones: i) hay casos en que la mayoría está tan dispersa y marginalizada que le resulta imposible ejercer sus derechos a través de los procesos democráticos normales, incluso en el caso de que éstos existan. Esos grupos pueden necesitar protección hasta que logren, gracias a su fuerza numérica, una influencia decisiva en la adopción de decisiones democráticas en el seno de la sociedad; ii) algunos grupos pueden constituir una minoría en el país considerado en su conjunto, pero ser mayoría en ciertas partes del país y practicar allí políticas discriminatorias y represivas. Esta situación es especialmente grave cuando se trata de regiones de un Estado que gozan de cierto grado de autonomía.

58. Dejando de lado la cuestión de la fuerza numérica, haremos tres distinciones: i) entre grupos asentados e inmigrantes recientes; ii) entre grupos que viven en comunidad y grupos dispersos; y iii) entre grupos que se definen en función de elementos de diferenciación y otros grupos de la sociedad.

##### 1. Grupos asentados e inmigrantes recientes

59. La distinción entre grupos asentados e inmigrantes recientes se basa fundamentalmente en el tiempo que se ha vivido en el país y en la forma en que los grupos de que se trate se han establecido en el territorio.

60. Los grupos asentados se dividen en dos categorías: i) aquéllos cuyos miembros son reconocidos como ciudadanos en el país de residencia y que, como ciudadanos (o nacionales) de ese país, se distinguen de otros miembros de la sociedad por algunas características que se examinarán más adelante; y ii) grupos de residentes asentados que, pese a un prolongado período de residencia han sido despojados de la ciudadanía o se les ha denegado ésta.

61. Debe prestarse especial atención a los grupos asentados que se convirtieron en habitantes de un territorio por razones ajenas a su voluntad y cuyos miembros eran ciudadanos de una entidad mayor, a la que el territorio pertenecía antes de la independencia o la modificación de las fronteras del país en que ahora se encuentran. Esto ocurre, por ejemplo, cuando se disuelven federaciones y cuando las unidades constitutivas de la antigua federación adoptan una legislación restrictiva en materia de ciudadanía, que priva de sus derechos políticos en forma provisional o permanente a una parte de la población, que habitaba legalmente la región y gozaba del derecho de voto. Lo mismo sucede cuando se modifican las fronteras de modo que los residentes, incluso sin trasladarse, pasan a ser parte de un país diferente de aquél en que se encontraban.

62. La medida normal consistiría en dar automáticamente a esos residentes la opción de obtener la ciudadanía del país en que se encuentran, medida que además es la que se conformaría mejor a lo dispuesto en el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad".

63. La práctica, sin embargo, no es coherente y, lamentablemente, el derecho internacional positivo no está lo bastante desarrollado para poder decidir si esos residentes tienen automáticamente derecho a ser considerados ciudadanos del país en que han pasado a residir. A mi juicio, ese grupo de residentes asentados debe incluirse en el estudio.

64. Por "inmigrantes recientes" debe entenderse aquellas personas que entran en otro país con plena conciencia de que no es su país de ciudadanía. Llegan como extranjeros, saben que son extranjeros y admiten, por lo tanto que, al menos temporalmente, no serán ciudadanos del país de acogida.

65. Sugiero que también se incluyan esos grupos. Es necesario reconocer que éstos, al igual que otros grupos, tienen derecho a practicar su propia religión, hablar su propio idioma entre sí y mantener y preservar su propia identidad, y que el Estado y los ciudadanos de éste deben respetar su libertad en ese sentido. No es tan evidente que puedan exigir del Estado de acogida medidas especiales para hacer efectivos esos derechos. El nuevo proyecto de declaración aprobado por la Comisión no aclara si ésta será aplicable a esos grupos. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares dispone en el artículo 31 que los Estados Partes velarán por que se respete la identidad cultural de los trabajadores migratorios y de sus familiares.

## 2. Grupos que viven en comunidad y grupos dispersos

66. Esta distinción es importante, ya que los problemas de los grupos que viven en comunidad pueden a veces resolverse mediante un gobierno local con cierto grado de autonomía. Alguno de esos grupos ya han gozado en el pasado de esa autonomía y si se los priva de ella podrán reaccionar bruscamente.

67. Existen grupos cuyos miembros viven dispersos. En esos casos, las soluciones a través de un gobierno local son mucho menos viables. Su preocupación fundamental es el mantenimiento de su cultura, mediante el establecimiento de asociaciones culturales, y el derecho a usar su idioma y practicar su religión, pero la solución de un gobierno local sobre una base territorial no es aplicable a esos grupos.

68. Muchos grupos étnicos están constituidos por diversos segmentos con distintos niveles de integración en el Estado en que viven. Algunos de sus miembros viven en comunidad e incluso forman una mayoría en la región en que viven, en tanto que otros miembros del mismo grupo étnico se hallan dispersos. Cuando se examinan los derechos de las minorías suelen dejarse de lado esas configuraciones mixtas. Los grupos que viven en comunidad en una determinada región pretenden presentarse como un "pueblo" sin tener en cuenta que muchos miembros del mismo grupo étnico viven en otras partes del país, ya integrados y mezclados con miembros de otros grupos étnicos. De hecho, el porcentaje de miembros del grupo étnico que vive disperso puede ser considerablemente mayor al del porcentaje de miembros del mismo grupo étnico que vive en comunidad.

69. En esos casos, podría haber un conflicto de intereses entre los diferentes segmentos del mismo grupo étnico. Los que viven en comunidad pueden desear un gobierno local, el control de los recursos de la tierra y otras medidas análogas, incluida la gestión de sus propias escuelas, o podrían optar incluso por la libre determinación. La preocupación fundamental de las personas que viven dispersas, por otro lado, es la no discriminación. Estas son a veces mucho más vulnerables a la discriminación si los grupos que viven en comunidad siguen una política de confrontación con el gobierno del país interesado. Las luchas dentro del grupo, a veces conducentes a asesinatos (ejecuciones extralegales), entre los separatistas y los que están a favor de la integración, pueden formar parte de la dura realidad de las minorías que aspiran a la libre determinación. La distinción entre grupos que viven en comunidad y miembros del grupo que viven dispersos es, por lo tanto, no tan simple como puede parecer a primera vista.

## 3. Elementos de diferenciación

70. Los grupos pertinentes para el presente estudio son aquellos que pueden definirse por uno de los cuatro elementos de diferenciación siguientes: religión, idioma, identidad étnica o cultural, o nación de origen.

71. A menudo, la definición en función de uno de esos cuatro elementos es en sí misma muy controvertida y se vincula con las controversias que suscitan las políticas que se aplican a los grupos interesados o que estos mismos aplican. Un gobierno puede definir una minoría como "religiosa" y proteger su

libertad religiosa, en tanto que la mayor parte de los miembros del grupo pueden considerar al grupo como una entidad "nacional", en vez de "religiosa", con lo cual ponen de manifiesto su deseo de aplicar algunas políticas nacionalistas. La clasificación de un grupo como "minoría" o como "pueblo" resulta a veces aún más controvertida por las múltiples consecuencias que tendrá sobre las políticas la definición que se elija.

72. Esos factores hacen que las definiciones sean problemáticas y deban considerarse a la luz de las políticas aplicadas por los Estados (mayoría) y por los grupos minoritarios.

C. Políticas aplicadas por los Estados (mayorías) y por las minorías

73. Las situaciones que afectan a las minorías se convierten en focos de tensión cuando hay una discrepancia entre las políticas que aplica el Estado (o la mayoría) y aquellas que siguen los grupos numérica o políticamente más débiles. Es necesario, pues, examinar la naturaleza de esas políticas. Conviene reiterar que no es necesariamente el gobierno el más culpable de la situación, ya que en algunos casos las políticas de las minorías son inaceptables desde el punto de vista del orden internacional y los derechos humanos.

Políticas subyacentes en las sociedades pluralistas

74. Los mecanismos constitucionales y legales relativos a las minorías pueden y deben examinarse desde el punto de vista de su conformidad con la noción moderna de derechos humanos. Para fines de análisis, las políticas existentes pueden evaluarse en función del lugar que ocupan en los dos niveles distintos:

Homogeneización: Separación  
Dominación: Exclusión-Igualación

75. Desde el punto de vista de los derechos humanos, ni la homogeneización ni la separación son malas o buenas en sí mismas, como veremos más adelante. El resultado depende básicamente de si la política se aplica con la intención de dominar, excluir o igualar y, más importante aún, si se basa o no en un consentimiento fundamentado de todas las partes interesadas.

76. La homogeneización (eliminación de las diferencias y establecimiento de una cultura común, un idioma y un conjunto de costumbres y comportamientos) puede promoverse en dos formas distintas: mediante asimilación o mediante fusión.

77. Se entiende por "asimilación" un proceso que conduce a la homogeneidad sobre la base de una cultura dominante a la que se espera que los demás grupos se conformen dejando de lado sus propias características culturales. Pese a que se trata de una técnica de dominación, tiene por lo menos como elemento positivo el hecho de que acepta nuevos miembros. Una política generalizada de asimilación sería antirracista. Sin embargo, existen ejemplos de políticas de asimilación parcial cuya característica principal es la asimilación, pero que sin embargo excluyen o han excluido a algunos grupos del proceso de asimilación, con frecuencia por motivos raciales, mediante una discriminación que los priva de la igualdad de oportunidades.

78. La "fusión" es, en teoría, distinta de la asimilación. Consiste en la mezcla de dos o más culturas, en un pie de igualdad, para producir una cultura nueva y diferente. Este concepto corresponde a la noción más popular de "crisol de razas" y se verifica sobre todo en sociedades de inmigración a las que llegan inmigrantes de distintas nacionalidades y grupos étnicos para iniciar una nueva vida. Los pueblos autóctonos que ya vivían allí, sin embargo, rara vez tienen una participación igual en el proceso de fusión.

79. Se entiende por "integración" un proceso en el que diferentes elementos se combinan para constituir una unidad dentro de la cual cada grupo conservará su identidad sin que ello amenace la estructura unitaria. Las políticas en materia de idioma y educación constituyen indicadores prácticos fundamentales para comprender la diferencia entre asimilación e integración. Las políticas de asimilación permitirán sólo un idioma oficial, en tanto que las políticas de integración permitirán la existencia de dos o varios idiomas oficiales donde coexistan diferentes grupos lingüísticos, así como el uso público de idiomas no oficiales. Las políticas de educación asimilacionistas tratan de transmitir a todos los miembros de la sociedad, a través de la educación, la cultura dominante, sus valores, su concepción de la historia y su visión preferida del futuro, en tanto que las políticas integracionistas permitirán la existencia de diferentes culturas y tradiciones dentro de la sociedad, así como de diferentes concepciones de la historia.

80. La integración puede basarse en una cultura dominante. Ocupa, pues, un lugar intermedio entre la asimilación y la separación. También puede basarse en un proceso de fusión, si tal fusión no es completa y permite la preservación de algunos aspectos de la identidad de los distintos grupos.

81. Idealmente, la finalidad de la integración es garantizar los mismos derechos y oportunidades a todos los ciudadanos, independientemente del grupo a que pertenezcan y, al mismo tiempo, permitirles que mantengan aquellas diferencias que no amenacen la existencia de una sociedad nacional supragrupal. La integración sólo es posible cuando las divisiones étnicas o culturales están subordinadas a valores y lealtades sociales comunes.

82. En el extremo opuesto encontramos las políticas de separación, que pueden tener o no un carácter territorial.

83. Característicamente la separación territorial se divide en dos categorías: una basada en el predominio de un grupo y otra de carácter igualitario.

84. La versión extrema de la primera categoría es la segregación, cuyo ejemplo primordial es el apartheid, concebido para mantener a los grupos étnicos en territorios separados, sin mezclarse y sobre la base de un orden jerárquico. Esta política se aplica con fines de explotación extrema mediante la denegación a los grupos más débiles del acceso a los recursos, excepto en las condiciones establecidas por el grupo dominante. La segregación es una violación patente de los derechos humanos contemporáneos.

85. La separación territorial también puede tener un carácter igualitario. Los distintos grupos pueden optar voluntariamente por vivir separados dentro del mismo Estado soberano. La separación territorial facilita la preservación de sus formas de vida y sus culturas particulares, pero no les impide ser socios con igualdad de derechos en una entidad mayor.

86. Una solución de este tipo es igualitaria si: i) resulta realmente de la decisión voluntaria de cada grupo interesado; ii) no hay un orden jerárquico entre los grupos; iii) los grupos comparten los recursos comunes en un pie de igualdad; y iv) en su interrelación los miembros de un grupo no gozan de privilegios en perjuicio de los miembros de otros.

87. Los problemas aparecen cuando los grupos privilegiados tratan de ejercer el control exclusivo sobre recursos importantes sin compartirlo con los grupos menos privilegiados. Pueden pretender reservarse algún recurso natural especialmente valioso o capital acumulado procedente de una explotación del pasado; a veces, poseen también mejores recursos humanos debido a las posiciones privilegiadas que ocupaban anteriormente.

88. Las políticas de integración suponen cierto grado de separación de carácter no territorial. Los miembros de grupos dispersos pueden desear que se los trate en forma distinta en algunos aspectos de su vida, pese a que conviven con otros en un territorio común. Existen muchos ejemplos de este tipo de integración en todo el mundo. Las esferas de separación más frecuentes son el idioma, la educación y la religión. Con respecto a esta última, tras siglos de conflicto, se han encontrado en la actualidad soluciones para la mayoría de los casos. La existencia y la gestión autónoma de establecimientos religiosos (iglesias, mezquitas, sinagogas y templos) y organizaciones religiosas se aceptan en general hoy en día, aunque la cuestión sigue siendo en algunos lugares un foco importante de tensión.

89. El idioma y la educación son elementos muy controvertidos. Hay diversos enfoques posibles, como la existencia de escuelas separadas o de clases separadas para algunos aspectos de la instrucción. La consecución de la igualdad, en especial la igualdad de oportunidades en la sociedad en general, plantea problemas incluso cuando se aplican políticas pluralistas bien intencionadas. Lograr un equilibrio adecuado entre la separación y la igualdad es una tarea de considerable complejidad.

90. En lo que respecta a la forma en que se clasifican los grupos minoritarios y la forma en que los distintos grupos desearían ser clasificados, pueden hacerse aún algunas observaciones.

91. Los grupos religiosos en el sentido más estricto de la palabra se distinguen de la mayoría por su religión, que es distinta de la religión dominante en el país en que viven. Su preocupación fundamental es la libertad de profesar y practicar su religión. Sin embargo, no está claro que deseen definir su "identidad" solamente sobre la base de la religión. Tal como señaló el Sr. Khalifa (E/CN.4/Sub.2/1991/SR.16, párr. 76), resulta difícil basar la identidad simplemente en la creencia religiosa, ya que las personas que profesan esas creencias desean normalmente participar en todos los demás ámbitos de la sociedad en general. En algunas situaciones, sin embargo, la

religión tiene connotaciones más amplias (véase *infra*). Profesar una religión suele suponer el deseo de convencer a los demás de la "adecuación" de esa religión, situación que puede generar tensión. El sistema de derechos humanos permanece neutro ante el argumento de que la verdad que profesa una religión está avalada por la revelación. La libertad de religión significa que debe respetarse toda afirmación de ese tipo hecha de buena fe; sin embargo, ninguna religión debe utilizarse para vulnerar los derechos de los demás, incluido el derecho a tener otra posición en materia de religión. La historia aporta múltiples ejemplos de conflictos religiosos graves; aunque en la actualidad éstos son menos intensos. Los adeptos de las principales religiones han aprendido a vivir con los demás y ser más tolerantes. A menudo, los problemas serios surgen cuando aparecen nuevas variantes de las religiones consagradas. Los adeptos de las formas tradicionales consideran a veces que esas innovaciones constituyen una provocación y que impugnan los fundamentos de lo que se considera una verdad revelada. El papel del Estado en esos casos es difícil, dado que debe proteger a todas las religiones en un pie de igualdad y al mismo tiempo brindar protección contra la violencia que puede estallar en respuesta a lo que se considera una provocación.

92. Este tipo de cuestiones está contemplado en la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones y se ha incluido en los informes del Relator Especial sobre el tema. Recabaré comentarios para decidir si el estudio debe también referirse a las soluciones pacíficas de hacer frente a ese tipo de situación.

93. Hay otra clase de minoría religiosa que evidentemente debe incluirse en el estudio. Algunos grupos se distinguen a sí mismos por la religión, pero también desean diferenciarse, o los demás los diferencian, por sus tradiciones culturales y su origen étnico. Algunas religiones han constituido históricamente el núcleo en torno al cual se ha establecido una identidad étnica o nacional. Tal es el caso, por ejemplo, de varias iglesias ortodoxas nacionales, en particular las iglesias de Armenia y Georgia, y, hasta cierto punto, el de la religión judía. Estas religiones o iglesias son propias de un determinado grupo nacional o étnico y su idioma, tanto escrito como hablado, que ha surgido y se ha desarrollado fundamentalmente para un uso religioso, se considera un elemento esencial de su identidad. Esas tradiciones afectan profundamente a los miembros de los grupos que tienen, por otro lado, una posición laica. Algunas de estas observaciones se aplican también a otros grupos religiosos, tales como los sijes.

94. Hay religiones que no se vinculan con un grupo étnico determinado ni con una nación en particular. Sin embargo, en momentos de conflicto, la filiación religiosa de un grupo particular es considerada por sus oponentes como un elemento constitutivo de su identidad étnica; por ejemplo, el caso de los musulmanes de Bosnia. En la ola de violencia que genera el nacionalismo étnico, no está claro si esos grupos son perseguidos por sus creencias religiosas o por su identidad étnica.

95. A veces los grupos lingüísticos se distinguen solamente por el uso de un idioma determinado. En ese caso, su única preocupación es gozar del derecho a usar y desarrollar su idioma como medio de comunicación.

96. Sin embargo, la mayoría de los grupos son mixtos, en el sentido de que combinan un idioma determinado, y a menudo una religión determinada, con una tradición cultural común y que todos esos elementos juntos son los que constituyen su identidad étnica. Esos grupos pueden hacer reivindicaciones más generales para preservar su identidad. No sólo querrán practicar su religión, si ésta es distinta de la de la mayoría, y usar y desarrollar su idioma, sino también mantener sus tradiciones, obtener el reconocimiento de su historia y poder estudiarla y preservar su forma particular de vida. A veces, se sostendrá que ello requiere el control exclusivo de los recursos naturales en la región en que viven. De ese modo, las reivindicaciones de esos grupos étnicos pueden ir más allá de los grupos que se distinguen solamente por su religión o por su idioma, tal como se describieron anteriormente.

97. El concepto de grupo nacional o minoría nacional es mucho más difícil de definir. No existe una definición uniforme del concepto de "minoría nacional" aunque la expresión se utiliza y aparece frecuentemente en el proyecto de declaración de la Comisión. La referencia a "nacional" plantea problemas debido a las connotaciones sumamente emocionales de esa palabra, tal como se examinó en los párrafos 15 a 22.

98. En la frase "ser nacionales del Estado en que viven", que se ha utilizado en algunas definiciones provisionales de minorías, la palabra "nacional" significa "ciudadano"; pero en la frase "minoría nacional", "nacional" no puede querer decir "ciudadano" a menos que su significado abarque a todas las minorías (religiosas, culturales y étnicas) que son nacionales del país en que viven. Dado que esa no es la intención, el concepto "minoría nacional" debe referirse al carácter étnico de un grupo en el sentido mencionado, pero con connotaciones distintas y más desestabilizadoras, vinculadas estrechamente con la ideología del nacionalismo.

99. Esa ideología se ha descrito en el párrafo 16. Su principio básico es que el Estado y la unidad nacional deben coincidir. En la posición extrema, requiere que los deberes políticos de los miembros de la nación predominen sobre todas las demás obligaciones públicas.

100. Si el concepto de "minoría nacional" se define en ese contexto, entraña consecuencias peligrosas, porque supone que la distribución territorial actual no es adecuada y debería modificarse. El uso de ese concepto requiere un examen a fondo. Este podría suponer una amenaza latente del grupo interesado, que preferiría dejar de formar parte del país en que viven sus miembros para unirse al grupo dominante de otro país.

101. La frase "minoría nacional" representará un concepto menos amenazador si se refiere simplemente al hecho de que un grupo determinado tiene el mismo origen étnico que la población dominante de algún otro Estado, sin suponer que el grupo nacional que vive como minoría en otro Estado desea separarse de él. Con todo, debe prestarse atención a la desestabilización potencial que entraña el uso de la palabra "nacional" en vez de la palabra "étnico".

## II. HACIA UNA ESTRUCTURA QUE PERMITA ANALIZAR LAS DIVERSAS OPCIONES

A. El doble requisito que se exige a los Estados

102. A los fines del presente estudio, los Estados soberanos tienen que cumplir dos requisitos. El primero consiste en garantizar el respeto del goce equitativo de los derechos humanos a todos sus habitantes como individuos; el segundo, en aceptar y respetar la diversidad inherente a toda sociedad plural, en la medida en que las manifestaciones de dicha diversidad sean compatibles con el disfrute por todos los habitantes de los derechos humanos universales y no se supere ese límite. Realizar cada una de esas tareas por separado presenta muchos obstáculos; realizarlas conjuntamente de manera constructiva resulta particularmente difícil. No existe una receta universal para orientar a los Estados en este camino lleno de escollos. No obstante, la aplicación concienzuda de las normas internacionales, así como las ideas extraídas de la experiencia de otros Estados, pueden contribuir a escoger las mejores opciones.

103. Esta parte del informe sobre la marcha de los trabajos presenta una estructura que permite analizar las experiencias nacionales. En el informe final, que se presentará en 1993, se examinarán más pormenorizadamente dichas experiencias, basándose en la información extraída no sólo de las respuestas al cuestionario, sino también de los informes periódicos presentados en cumplimiento de los diferentes pactos sobre derechos humanos, los informes presentados por el Relator Especial y los grupos de trabajo a la Comisión de Derechos Humanos, o la información extraída del material presentado por organizaciones no gubernamentales.

104. Un gran logro de esta época es la aceptación universal del principio de que todos los seres humanos son iguales en dignidad y derechos (artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). De hecho, este principio constituye la base de la civilización humanista moderna y generalmente todos los gobiernos lo aceptan como principio rector. La voluntad internacional de aplicarlo efectivamente se ve ampliamente reflejada en los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, como en el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y en numerosos convenios y declaraciones de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Los que respondieron al cuestionario recalcan asimismo la importancia del principio de igualdad y no discriminación.

105. En el presente informe se analizan las distintas situaciones existentes en las sociedades plurales, a fin de saber qué eco tiene en dichas sociedades el principio de igualdad de derechos y no discriminación. El concepto de sociedad plural se aplica a una sociedad i) políticamente unitaria, sometida a una autoridad política suprema única, es decir, un Estado soberano (incluidas las federaciones); pero ii) constituida por grupos raciales, étnicos y/o religiosos diversos, cuyos miembros -o algunos de ellos- tienen conductas o modos de vida visiblemente diferentes, al menos en algunos aspectos.

La mayoría de los Estados -probablemente más del 90%- son plurales, en mayor o menor medida, según como se mida el grado y las manifestaciones de los distintos modos de vida y conductas.

106. Si bien el principio de igualdad y no discriminación está generalmente aceptado y bien desarrollado tanto en el derecho internacional como en el interno, los modos de enfocar el pluralismo están menos desarrollados. Un vistazo rápido al comportamiento de los Estados permite reconocer por lo menos tres actitudes diferentes (en la parte I del presente informe se hace un análisis más amplio):

- a) La actitud exclusivista, basada en el nacionalismo étnico, según el cual se procura disuadir a los miembros de los demás grupos étnicos, lingüísticos o nacionales de vivir en el Estado de que se trate. Una forma de disuasión consiste en adoptar una legislación restrictiva en materia de ciudadanía, que prive efectivamente de sus derechos políticos a determinados sectores de la población. Una actitud mucho más grave consiste en tolerar los actos de terrorismo o de intimidación contra los miembros de otros grupos étnicos a fin de amedrentarlos. Llevada hasta sus últimas consecuencias, esta actitud puede rayar en el genocidio. Si bien esos casos extremos son raros, en nuestros tiempos existen formas más atenuadas, aunque no por ello menos reprobables.
- b) La actitud basada en la homogeneización, que permite aceptar a todas las personas que residen en el Estado de que se trate y adoptar una actitud liberal respecto de los inmigrantes, pero que no reconoce más que un idioma oficial, desalienta el uso de los demás y sólo acepta un sistema educativo por el que se transmite un conjunto único de tradiciones culturales. La única situación a la que puede parecer razonable aplicar este método tiene que ver con un proceso de fusión de los diferentes grupos de inmigrantes, aunque inclusive en ese caso debería tener límites de tolerancia respecto de la diversidad introducida por esos grupos.
- c) La actitud asentada en una concepción madura de los derechos humanos, que combina el principio de igualdad en los asuntos comunes (las cuestiones de la vida pública que preocupan a todos los habitantes) y la aceptación de la diversidad en las esferas particulares (las cuestiones que interesan sólo a grupos religiosos, lingüísticos, étnicos o nacionales específicos).

107. Es preciso abordar dos cuestiones capitales:

- a) ¿En qué consisten o deberían consistir la esfera común y las esferas particulares? A este respecto, los instrumentos internacionales de derechos humanos pueden brindar abundante orientación. La "esfera común" puede ser lo suficientemente amplia como para garantizar la cooperación de todos los habitantes para echar los cimientos del goce igualitario de los derechos humanos por todos. Por lo demás, el ámbito de la esfera común ha de establecerse en el contexto de las necesidades particulares de cada una de las sociedades plurales de que se trate.

- b) ¿Cómo ha de organizarse jurídica y administrativamente la relación entre unidad y pluralidad?

1. Actitudes de las minorías respecto de la diversidad

108. Es menester recordar brevemente las diferentes actitudes que adoptan las minorías respecto de la diversidad. Algunas reclaman solamente el mismo trato que el que reciben los miembros de la mayoría (o grupo dominante). Los que han sufrido discriminación quizá reivindiquen una sola cosa: ser tratados como iguales en todo sentido. Estas son las situaciones a que apunta la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

109. Sin embargo, en muchos casos las minorías reivindican dos cosas: la igualdad en la esfera común (mercado laboral, acceso a la función pública, acceso a la educación superior) y la aceptación de su derecho a ser diferentes en las esferas particulares (uso de su propio idioma, y posiblemente también la necesidad de una educación independiente, de manifestaciones culturales independientes y de prácticas religiosas distintas). Con todo, hay casos más dudosos en que las minorías en realidad no reivindican la igualdad sino la preservación de privilegios. Esto constituye un abuso del sistema de minorías. Es de prever que algunos sectores de la población blanca de Sudáfrica exijan la inclusión, en la constitución que debe adoptarse, de derechos de las minorías que tengan por efecto preservar algunos de los privilegios o todos los que acumularon en épocas de discriminación. Naturalmente, un ejercicio semejante de los derechos de las minorías violaría las disposiciones de la Convención Internacional.

110. Por último, hay casos en que las minorías rechazan de plano el pluralismo. Los movimientos secesionistas inspirados en el nacionalismo étnico quizás intenten crear su propio miniestado o trazar nuevas fronteras, con miras a su incorporación a un Estado lindante poblado por personas pertenecientes a su propio grupo étnico o lingüístico. Huelga decir que dichos intentos suelen provocar graves tensiones y a menudo conflictos violentos.

111. En consecuencia, la estructura para examinar las diversas soluciones consistirá en un análisis de las cuatro cuestiones que se enumeran a continuación:

- a) Los modos de asegurar la igualdad y la no discriminación en la esfera común (sección B infra).
- b) Disposiciones que permitan el "pluralismo en la unidad" (sección C infra). Bajo este título se analizarán las medidas tendientes a respetar y proteger la diferencia de identidades entre los grupos que viven mezclados y no separados por límites territoriales de carácter político, jurídico o administrativo.
- c) Disposiciones para lograr el pluralismo mediante la subdivisión territorial (sección D infra). Cabe observar que en muchas, si no en la mayoría de las situaciones de subdivisión territorial, el

acceso a algunas zonas del territorio nacional sigue siendo libre para los miembros de todos los grupos, que viven mezclados en las mismas. Por tal motivo, las disposiciones consideradas en la sección C infra les son aplicables, si bien su presencia en las regiones separadas puede regirse por los arreglos considerados en la sección D infra.

- d) Las consecuencias de la denegación del pluralismo: la separación (sección E infra). Se trata de casos en que la denegación del pluralismo por uno u otro de los grupos lleva a la disolución.

B. Igualdad y no discriminación en la esfera común

112. En todas las cuestiones de interés común debe imperar el principio de igualdad y no discriminación en el goce de los derechos humanos. Ahora bien, es menester aclarar el alcance del "interés común". Este puede ser mal interpretado y es posible que se le adjudique un alcance muy limitado para preservar privilegios, como ha ocurrido con el concepto de "asuntos comunes" de la retórica del apartheid. El punto de partida para toda discusión sobre el ámbito de la esfera común está en reconocer que todo Estado soberano tiene la obligación de garantizar a todos sus habitantes que disfruten, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Entre ellos figuran los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. En los casos en que se contemplen acuerdos en materia de pluralismo, éstos deberán mantenerse dentro de los límites necesarios para que el Estado pueda garantizar sin discriminaciones el goce de los derechos humanos por todos los que se encuentran bajo su jurisdicción.

113. A continuación se examinarán brevemente esos requisitos. Las cuestiones que han de entrar en las esferas de interés de los distintos grupos constituyen un tema difícil que se abordará brevemente más adelante, en las secciones C y D.

114. El primer deber de un Estado soberano es respetar la igualdad de todos los individuos ante la ley. Todos deben ser tratados equitativamente por los tribunales y demás entidades del Estado, y tener la misma posibilidad de acceder a la función pública.

115. El segundo deber de los Estados consiste en brindar a los individuos la misma protección por medio de la ley y de los funcionarios encargados de hacerla cumplir. Ello significa que el Estado debe garantizar la protección de cada individuo contra los demás miembros de la sociedad (protección de la vida, de la propiedad y de la dignidad, y contra los malos tratos y el hostigamiento). Debe protegerse a todos los individuos contra la incitación al odio racial o étnico, así como contra las organizaciones y grupos que fomentan la discriminación racial o étnica.

116. La falta de imparcialidad y de protección igualitaria constituye un problema común muy grave en los conflictos étnicos. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley suelen ser víctimas de la ideología y de los estereotipos del grupo social dominante. Con demasiada frecuencia las

instituciones encargadas de hacer cumplir la ley (policía, fuerzas armadas) actúan con sesgos étnicos o raciales. Es cierto que su tarea no es fácil. Cuando surgen conflictos étnicos, quizás las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley tengan que asumir la difícil tarea de restaurar el orden actuando contra elementos armados, pertenecientes ya sea a la mayoría o a la minoría, y de proteger sin discriminaciones a los demás miembros de ambos grupos o de todos los grupos que no han cometido delito alguno, pero que son víctimas de la venganza o la hostilidad de otro bando. Es difícil que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley puedan encarar imparcialmente dichas situaciones. Ahora bien, si no logran hacerlo, el conflicto tenderá a agravarse, y quizás traspase los límites de lo reparable.

117. En algunos de estos casos se corre el grave peligro de dejarse llevar por los estereotipos. La discriminación sistemática contra una minoría puede hacer que algunos miembros del grupo violen las exigencias de la ley y del orden. A veces, los miembros de la mayoría consideran que esa violación es un signo de que el grupo minoritario en su conjunto tiene inclinaciones delictivas. Una concepción estereotipada semejante puede dar pie a que los miembros de la mayoría cometan actos indiscriminados de venganza que menoscaben gravemente la ley y el orden. Si los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no logran prevenir y castigar dichos actos de venganza puede incrementarse la hostilidad entre los grupos en pugna. De ahí que sea necesario buscar la manera de resolver el problema de la impunidad (no enjuiciamiento), tanto de los miembros de la mayoría que cometan actos hostiles contra la minoría como de los miembros de las fuerzas de seguridad (policía y fuerzas armadas) que permiten que se sigan cometiendo dichos actos o inclusive participen en los mismos.

118. Situaciones de esta índole se presentan en varios contextos, particularmente cuando hay grupos raciales diferentes, o en relación con los trabajadores migrantes. Los gitanos se ven especialmente afectados por ese comportamiento en varios países de Europa. Se está recogiendo con miras al informe final, información sobre la manera de organizar la protección contra la discriminación de los trabajadores migrantes y otros grupos vulnerables, como los gitanos. En su respuesta al cuestionario, Australia, Hungría y Suecia han abordado con cierto detalle esta cuestión.

119. El tercer deber del Estado, según los instrumentos de derechos humanos, consiste en prestar asistencia a los habitantes para que disfruten de sus derechos humanos y satisfacer sus reivindicaciones justificadas, como lo prevén esos instrumentos. Ello significa que el goce igualitario de los derechos humanos debe lograrse mediante una legislación y su aplicación administrativa activas.

120. El goce de los derechos económicos y sociales puede reparar las desigualdades del pasado garantizando un nivel de vida adecuado para todos. Naturalmente, se debe prestar atención prioritaria a quienes se encuentren en la situación más desventajosa. En algunos casos, especialmente el de los pueblos indígenas, la restauración del derecho a la tierra puede constituir una instrumento útil en este sentido, como se indica en las respuestas de Australia y Colombia.

121. En otros casos, la aplicación de medidas de acción afirmativa puede contribuir a reparar la discriminación y/o las desigualdades del pasado en el goce de los derechos mediante la restauración efectiva de la igualdad de oportunidades. Ello exige la definición del grupo que ha de beneficiarse con dichas medidas. En consecuencia, la definición de algunas minorías tiene por objeto determinar quiénes tienen derecho a las medidas de acción afirmativa de transición. Estas han de ser de transición porque, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, no "podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron". Cabe señalar que este tipo de definición de la minoría es diferente del de aquellos cuya intención consiste en permitir la manifestación persistente de la diferencia. En tales casos, las medidas de acción afirmativa no son adecuadas.

## 2. La igualdad mediante la participación política

122. Gobierno del pueblo significa que todos tienen derecho a tomar parte en las decisiones políticas, directamente o por medio de sus representantes elegidos libremente. Teóricamente la democracia debería ser el mejor medio de resolver pacíficamente los conflictos, ya que en dicho sistema cada uno puede hacer valer sus intereses en la arena política común. De ahí que sea mínimamente necesario que los miembros de las minorías puedan participar de hecho en igualdad de condiciones respecto de todos los demás miembros de la sociedad.

123. El problema es que si la sociedad está dividida en grupos étnicos, nacionales o religiosos, las mayorías pueden burlar fácilmente los intereses de las minorías. Constituir una minoría en inferioridad de condiciones significa, de hecho, que se pasan por alto los intereses del individuo aun en el marco de un orden democrático.

## 3. Democracia consensual (Consociational democracy)

124. Para resolver este problema se han elaborado diversos mecanismos, genéricamente denominados "democracia consensual" (consociational democracy). Este concepto ha sido elaborado recientemente por la politología, en un esfuerzo por recapitular las numerosas variaciones en las experiencias democráticas que pretenden dar cabida a cierto grado de pluralismo. Su principal analista teórico es Arend Lijphart <sup>2/</sup>. Se trata de una forma de compartir el poder mediante un equilibrio múltiple de poder entre los sectores de una sociedad plural que permite tomar decisiones aplicando el "método de la gran coalición". El concepto de democracia consensual se considera como una alternativa a la democracia mayoritaria, más adecuada para el buen gobierno de las sociedades plurales divididas por diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o culturales, en los casos en que los grupos están claramente identificados. La democracia consensual se basa en el principio del poder ejecutivo compartido y en cierto grado de administración autónoma de los distintos grupos, tanto si éstos viven juntos como separados.

---

<sup>2/</sup> Arend Lijphart, "Majority rule versus democracy in deeply divided Societies", Politikon 4 (2), diciembre de 1977.

125. Los Estados participantes en el seminario sobre cuestiones relativas a las minorías, celebrado en Ginebra en julio de 1991 por la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), tomaron en cuenta la diversidad y las variaciones de los sistemas constitucionales, y determinaron los siguientes enfoques positivos vigentes en las democracias europeas:

- a) organismos consultivos y de adopción de decisiones en que están representadas las minorías, en particular en materia de educación, cultura y religión;
- b) organismos electivos y asambleas que se ocupan de los asuntos relativos a las minorías nacionales;
- c) administración local y autónoma, y autonomía territorial, incluida la existencia de organismos consultivos, legislativos y ejecutivos elegidos en elecciones libres y periódicas;
- d) administración autónoma por una minoría nacional de los aspectos relativos a su identidad en situaciones en que no se aplica la autonomía territorial;
- e) formas de gobierno descentralizadas o locales;
- f) fomento de la creación de comisiones mixtas permanentes, interestatales o regionales, para facilitar el diálogo constante entre las regiones limítrofes interesadas (Informe de 1991 de la CSCE).

126. Se ha dicho que son nueve las condiciones que favorecen el establecimiento de la democracia consensual en una sociedad plural y el éxito de su funcionamiento: i) que no exista un grupo mayoritario; ii) que los grupos tengan aproximadamente la misma importancia numérica; iii) que exista un número relativamente pequeño de grupos, en principio entre 3 y 5; iv) que los grupos estén concentrados geográficamente; v) que la población sea relativamente poco numerosa; vi) que la presencia de una amenaza extranjera se considere como un peligro común; vii) que las lealtades intergrupales contrarresten los efectos centrífugos de las lealtades intragrupalas; viii) que no haya grandes desigualdades socioeconómicas y ix) que exista una tradición de acuerdo político.

127. Como se ve, hay muchas situaciones que no se ajustan a los requisitos teóricos de la democracia consensual, ni tampoco este concepto ofrece orientación alguna en cuanto a lo que sucedería si se produjesen cambios fundamentales como la desaparición de la amenaza o de la dominación externas.

#### C. Pluralismo en la unidad

128. Como se ha señalado anteriormente, los Estados son plurales cuando sus habitantes pertenecen a razas, etnias o grupos religiosos diferentes, cuyos miembros (o algunos de ellos) conservan por lo menos algunas formas de comportamiento o estilo de vida propias y distintivas. Cuando los miembros de esos grupos viven entremezclados con miembros de otros (es decir, no separados

por divisiones territoriales), ¿qué enfoques se prestan mejor para establecer relaciones pacíficas y constructivas entre los grupos?

129. El origen del pluralismo influye en su evolución. Muchos Estados de Africa y partes de Asia heredaron sociedades multiétnicas y multirreligiosas profundamente afectadas por la experiencia colonial, en muchos lugares con fronteras trazadas por las metrópolis coloniales. Los esfuerzos de liberación iniciales, armados o no, estuvieron normalmente dirigidos por movimientos de liberación multiétnicos; sin embargo, poco después de la independencia, las divisiones étnicas y algunas veces religiosas se hicieron sentir. Los gobiernos de esos nuevos Estados independientes trataron de afirmar su autoridad ya sea mediante un control rigurosamente centralizado y con frecuencia autoritario, o procurando fomentar la confianza entre los diferentes grupos étnicos.

130. Los enfoques elegidos son muy variados. En algunos casos, se prohibió la formación de partidos políticos de orientación étnica; en ocasiones, se justificó la introducción de sistemas unipartidarios por la necesidad de prevenir el separatismo étnico. En otros casos, se estableció un sistema de repartición del poder entre partidos representativos de diferentes grupos étnicos.

131. Surgieron problemas tanto para quienes procuraban evitar toda manifestación de separación étnica como para quienes arbitraban métodos complejos para proteger la pluralidad. El éxito no dependía ni podía depender exclusivamente del acierto de las medidas gubernamentales, sino también de las políticas y del comportamiento de los diferentes grupos étnicos o religiosos y de sus dirigentes.

132. En las Américas, Australia y Nueva Zelanda la diversidad se dio de otras maneras, conduciendo en Norteamérica a una composición tripartita de la población consistente en pueblos indígenas, inmigrantes voluntarios y seres humanos trasladados coactivamente como esclavos, lo cual ha dado lugar a diversos y muy diferentes tipos de problemas de minorías.

133. En Europa, en especial en Europa central y oriental, un factor importante en la formación de minorías han sido los siglos de guerras intermitentes acompañadas del trazado y retrazado de fronteras. Las situaciones de minorías en ese continente se deben menos a la migración de los pueblos que a las reiteradas transformaciones de las unidades políticas en que se encuentran las poblaciones establecidas. Esto es lo que está ocurriendo ahora, una vez más, en Europa central y oriental.

134. ¿En qué medida reconocen los Estados la pluralidad de su sociedad? Pueden encontrarse grandes variaciones, desde los que afirman que no existen minorías en su sociedad hasta los que han elaborado o están elaborando una legislación amplia y detallada sobre las minorías.

135. La afirmación de que no existen minorías en determinadas sociedades puede interpretarse de dos maneras diferentes: la primera, que la sociedad es completamente homogénea, que todos pertenecen al mismísimo grupo étnico, que poseen una cultura, religión e idioma comunes. Aún existen esas situaciones;

hasta hace poco Islandia debe de haber sido uno de los mejores ejemplos de homogeneidad total. La otra interpretación es que, si bien pueden haber diferencias en materia de origen étnico o nacional dentro de un Estado, los miembros de los respectivos grupos no buscan mantener diferencia alguna en sus modos de comportamiento o estilos de vida; en consecuencia, no hay una cohesión de grupos fundada en la etnia, la religión o la nacionalidad que los distinga.

136. La mayoría de los Estados reconocen que hay minorías en el seno de su sociedad, como se infiere de las respuestas al cuestionario. Sin embargo, su clasificación de las minorías varía, dándose las más complejas en algunos países de Europa central y oriental.

137. La amplia y utilísima respuesta de Hungría es el mejor ejemplo. Hungría es uno de los países que está elaborando actualmente una completa legislación sobre las minorías y, por lo tanto, necesita establecer categorizaciones jurídicamente precisas. Hungría distingue entre las minorías históricamente coexistentes en el seno de la nación húngara (minorías asentadas), por una parte, y por otra parte los inmigrantes, los refugiados y los trabajadores migratorios (inmigrantes recientes). La legislación sobre las minorías que se está elaborando actualmente en Hungría se aplica únicamente a las minorías asentadas, pero se tienen en cuenta los derechos lingüísticos y culturales de los inmigrantes recientes mediante leyes específicas. Es probable que gozarán de derechos más limitados que los de las minorías asentadas. Entre estas últimas, se distingue en Hungría entre las minorías nacionales y las étnicas, pero aún es motivo de debate si su condición jurídica ha de ser diferente o no. Ejemplos de grupos étnicos son los gitanos y los judíos, mientras que entre las "minorías nacionales" se incluye a los grupos alemán, rumano, croata, serbio, esloveno y eslovaco.

138. En otros países, aunque se admite la existencia de minorías, no existe una legislación por la que se les reconozca una condición jurídica especial y, por lo tanto, no se aplica la clasificación jurídica de minoría. Sin embargo, se reconoce la plena libertad de los grupos que así lo desean de formar asociaciones étnicas. Por lo tanto, sus estadísticas en materia de minorías son inexistentes o de poca utilidad.

139. La respuesta al cuestionario enviada por Australia, muy detallada y útil, ilustra este enfoque. Gracias al censo los residentes australianos pudieron señalar con qué grupo étnico se sentían vinculados ancestralmente; sin embargo, la pertenencia a determinado grupo estadístico (por ejemplo, el lugar de nacimiento) no entraña necesariamente que todas las personas den importancia a su pertenencia a ese grupo. Aunque no se reconozcan oficialmente los grupos minoritarios, "las combinaciones de personas fundadas en una misma etnia, idioma o religión pueden organizar libremente actividades sociales análogas a las agrupaciones dedicadas a cualesquiera otras actividades, y participar libremente en ellas". Este enfoque es probablemente común a muchas sociedades, en especial en los países occidentales, como se infiere también de la respuesta de Suecia.

140. Los Estados deben como mínimo respetar la existencia de las minorías dondequiera que existan. Si no lo hicieran podría llegarse al genocidio. Los Estados deben respetar también la identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías. Esto se desprende del artículo 27 del Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de lo señalado en el informe inicial del presente estudio (E/CN.4/Sub.2/1990/46, párrs. 15 a 19); también se infiere de los artículos 18, 19 y 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

141. Las obligaciones que impone el artículo 27 y las maneras en que los Estados pueden cumplirlas fueron estudiadas muy detalladamente por el Sr. Capotorti, Relator Especial de la Subcomisión (véase el párrafo 50 supra). No es nuestra intención volver a revisar aquí ese estudio. Sin embargo, en el informe final se darán algunas indicaciones sobre la evolución de los enfoques desde la fecha en que quedó terminado su informe revisado (1977).

142. Sólo añadiremos una observación. La cuestión del contenido de la educación es esencial, tanto para la preservación de la identidad de las minorías como para la adaptación de la educación a los valores comunes de la sociedad nacional como tal. Es una cuestión muy contenciosa. Puede servir de guía ahora la Convención sobre los Derechos del Niño, en cuyo artículo 29 se puntualiza el requisito triple de la educación. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

"...

c) inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

..."

143. El segundo deber de los Estados es proteger la existencia y la identidad de las minorías (artículo 1 del proyecto de Declaración aprobado por la Comisión en 1992). Esa protección puede conseguirse de dos formas. Una es mediante la legislación y el cumplimiento de la ley, lo que supone rigurosas exigencias para los organismos encargados de hacer cumplir la ley; la otra es mediante la participación institucional de las minorías en el sistema político y jurídico. Esto nos trae de vuelta a las cuestiones de la democracia consensual, la participación en el poder y los dispositivos constitucionales analizadas anteriormente. En el informe final examinaremos muy detalladamente cómo las diferentes sociedades tratan el problema de la protección.

144. Existen diferentes modelos. Algunos afirman que no es necesario prever arreglos especiales en el sistema constitucional o de otra forma: sostienen que el funcionamiento normal de la democracia es suficiente para garantizar a todos una protección apropiada. Sin embargo, también se han hecho muchos experimentos con otros modelos.

145. Claire Palley <sup>3/</sup> ha presentado un estudio útil. Señala que en las leyes electorales y en la composición de la asamblea legislativa pueden tenerse en cuenta las preocupaciones de las minorías mediante:

- a) listas electorales separadas y bloques de escaños separados;
- b) listas electorales separadas, bloques de escaños separados e intercambio de votos;
- c) escaños comunales en proporciones fijas, pero con votación común;
- d) sistemas de representación proporcional;
- e) sistemas de votación alterna;
- f) la representación proporcional con el sistema de votación única y representación comunal en un colegio electoral único;
- g) sistemas bicamerales con representación comunal;
- h) representantes regionales en sistemas bicamerales federales;
- i) órganos legislativos comunales especiales;
- j) facultad de veto como grupo.

Añade además que la participación en el gobierno ejecutivo puede asumir las formas siguientes:

- a) participación oficial en el poder;
- b) participación oficiosa en el poder mediante coaliciones;
- c) reconocimiento oficial de los intereses lingüísticos de las minorías en el gabinete;
- d) reconocimiento oficioso de los intereses lingüísticos de las minorías en el gabinete;
- e) comunalismo funcional en el gabinete;
- f) órganos consultivos oficiales;
- g) asistencia a las organizaciones.

146. Pueden preverse otras disposiciones con respecto a la función pública, la protección jurídica de las personas, la protección administrativa de los grupos, la protección de las comunidades de inmigrantes, la protección de las tierras y la protección lingüística.

---

<sup>3/</sup> Claire Palley "Constitutional Law and Minorities" (Derecho constitucional y minorías), Informe del Grupo Pro Derechos de las Minorías N° 36, 1978.

D. Pluralismo por subdivisión territorial

1. El significado de subdivisión territorial y las cuestiones que entraña

147. En el presente texto se usa la expresión subdivisión territorial genéricamente, aplicada a todas las formas de autogobierno local en el seno de un Estado soberano. El alcance de la administración autónoma local puede variar de un mínimo (consejos locales con autoridad respecto de cuestiones menores dentro de la municipalidad) a un máximo, lindante con la plena soberanía. Puede incluir el federalismo, la autonomía y el gobierno local regional y municipal.

148. Al examinar las distintas modalidades posibles de subdivisión territorial se plantean muchas cuestiones. En primer lugar, ¿se basa en un poder inherente o en un poder delegado? ¿Está previsto en la Constitución, o aun en un acuerdo internacional, el alcance de la administración autónoma local, de manera que no pueda alterarse sin una enmienda constitucional o un nuevo acuerdo internacional, o se delega mediante legislación aprobada por la asamblea legislativa nacional, pudiendo ésta reducirlo o rescindirlo? En segundo lugar, ¿qué alcance tienen la autoridad o la competencia de los órganos administrativos autónomos regionales o locales? En tercer lugar, ¿gozan del derecho a circular libremente y a elegir su residencia todos los habitantes del Estado en todo el territorio nacional, de conformidad con el artículo 13 de la Declaración Universal, o se trata de una libertad limitada para determinados grupos étnicos, lingüísticos o religiosos? Análogamente, ¿gozan del derecho al trabajo, el derecho a la propiedad privada (incluida la tierra y otros bienes de capital) y el derecho a participar en actividades económicas en las diferentes regiones de la entidad soberana todos los habitantes, o hay restricciones por motivos étnicos, religiosos o lingüísticos?

149. Debe prestarse atención a las políticas peligrosas e inhumanas que requieren una "homogeneidad demográfica" y que algunas veces exigen intercambios demográficos y el traslado forzoso de las personas pertenecientes a otros grupos étnicos o religiosos. Esas políticas también niegan el regreso voluntario a sus lugares de origen a las personas que hayan tenido que huir anteriormente del territorio. Un ejemplo de esto es el desplazamiento efectuado por los serbios en Bosnia y Herzegovina, que debe ser corregido: debe obligarse a salir a los que han ocupado las viviendas o bienes de los musulmanes u otros grupos desplazados; debe exigirse a los que han participado en incendios y pillajes que participen en la reconstrucción. Análogamente, debe darse la oportunidad de regresar a sus lugares de origen, si así lo desearan, en condiciones de seguridad, a los armenios que huyeron de Azerbaiján y a los azeríes que huyeron de Armenia, a los georgianos que huyeron de Ossetia meridional y a los osetios meridionales que huyeron de sus hogares, a los musulmanes y singaleses expulsados de las regiones controladas por los Tigres Tamiés en Sri Lanka septentrional y oriental. Es esencial rechazar estas medidas de purificación étnica que deben señalarse como violaciones flagrantes y sistemáticas de los derechos humanos.

150. En el informe final también se prestará atención a la política análogamente peligrosa de las transferencias de población para alterar la estructura demográfica de una determinada región. Sin embargo, una vez que

las personas se hayan asentado de buena fe (no contrariamente al derecho internacional, de conformidad con lo previsto por las organizaciones internacionales para el territorio de que se trate), se les deberán reconocer todos sus derechos de seres humanos en el territorio pertinente cuando se modifique su condición política.

## 2. Formas y propósitos de las subdivisiones territoriales

151. Los orígenes de una subdivisión territorial influyen en el contenido y el alcance de la administración autónoma local. En algunos casos se ha dado la unión de varias unidades, ya sea voluntariamente o a veces como resultado del uso de la fuerza, que se han atribuido o han recibido cierta autoridad en la región territorial que abarcan. En otros casos, se ha estimado que un sistema centralizado es muy incómodo o da lugar a demasiados conflictos; en consecuencia, se ha adoptado una subdivisión territorial para evitar el agobio gubernamental/burocrático o para evitar conflictos innecesarios, o ambas cosas. Se dan casos intermedios en que la incorporación de determinada región o enclave ha sido motivo de controversia internacional, dando lugar a una forma de autonomía de transacción, con algún tipo de garantía internacional.

152. Las subdivisiones territoriales de contenido pluralista incluyen los sistemas federales basados en diferencias en materia de identidad nacional, étnica y algunas veces también religiosa. Ejemplos de ello son la Unión Soviética y Yugoslavia (actualmente disueltas) y China. Puede encontrarse un enfoque diferente, pero en el que se tienen en cuenta los intereses de diferentes nacionalidades o grupos étnico/lingüísticos, en la Constitución de España, probablemente una de las innovaciones de más éxito de los últimos tiempos. Suiza representa un ejemplo, también algo diferente. Bélgica nos presenta otro modelo muy interesante digno de estudio por las lecciones que podría dar a otras sociedades plurales. La India es de gran interés por la atención prestada a las divisiones lingüísticas como base para el sistema federal, y también por sus esfuerzos por evitar la descentralización religiosa como base de la movilización política.

153. Se han previsto varias disposiciones específicas en materia de autonomía para que las minorías o los grupos gocen de un autogobierno o "autonomía", y para ampliar el alcance de esa autonomía con el tiempo. Pueden citarse como ejemplos Groenlandia, las Islas Feroe y las Islas Aland, modelos que se examinarán más minuciosamente en el informe final. Algunos de éstos son autonomías constituidas a raíz de negociaciones o de controversias internacionales.

154. También hay subdivisiones territoriales cuyo propósito no es pluralista, pero que en algunas circunstancias pueden tener un efecto pluralista. Esto se aplica a sistemas de gobierno local en que se da un elevado grado de delegación del poder, cuyo propósito general es la descentralización gubernamental y administrativa. El efecto puede ser que las minorías, al vivir en comunidad en zonas donde constituyen la mayoría, sean capaces de desarrollar aspectos materiales y culturales de su identidad dentro del alcance del poder delegado a cada entidad local.

155. Debe mencionarse que hay muchas subdivisiones territoriales cuyo propósito o intención no es pluralista. Esto se aplica a las federaciones que no se fundan en el idioma, el origen étnico o la nacionalidad, sino que resultan de un proceso histórico en el que miembros de los mismos grupos étnicos se asentaron u organizaron inicialmente en unidades políticas separadas. En estos casos las federaciones se mantienen en parte gracias a la tradición, y en parte por consideraciones de conveniencia administrativa y política. Habida cuenta de que las minorías no ocupan un lugar dominante en ninguna de las dependencias federales, no constituyen como tales una estructura para el pluralismo en términos étnicos, nacionales o religiosos. Cabe citar como ejemplos Australia, la República Federal de Alemania y los Estados Unidos.

E. El pluralismo denegado: el tema de la secesión

1. Las peticiones de libre determinación y la espiral de conflictos

156. El problema más grave en relación con las minorías se refiere al tema de la secesión. Puede plantearse éste por la falta de pluralismo. Esta falta de pluralismo puede venir motivada por el intento de un Estado soberano de llevar a cabo una política de estricta homogeneización pero también puede tener su origen en una minoría que se niegue a permanecer en el seno de una unidad mayor, aun cuando el Estado soberano ofrezca un pluralismo amplio.

157. En estos casos, entran en juego los dolorosos temas relacionados con reivindicaciones del derecho de libre determinación. Es durante los conflictos étnicos, en los que la situación política del territorio resulta incierta, cuando ocurren los problemas más graves relacionados con los derechos humanos. La situación típica es la de un grupo, que vive en comunidad en una región geográfica o en un enclave dentro de un Estado cuya mayoría pertenece a otro grupo étnico, que declara que constituye un pueblo más que una minoría, y que solicita la libre determinación por medio de la secesión o de una redefinición de fronteras. Cuando los Estados vecinos y/o la comunidad internacional reaccionan de forma ambigua ante dichas reivindicaciones, o incluso las respaldan, la situación futura de dicho territorio pasa a ser dudosa. En lugar de tratar de encontrar una solución pacífica, el Estado y la minoría/pueblo pueden con facilidad, acabar enfrentándose en un conflicto armado, que en ocasiones atrae la intervención exterior. Resulta por lo tanto esencial que los Estados no implicados y la comunidad internacional insistan en la aplicación de los principios generales del derecho internacional, con el fin de presentar claramente a las partes cuál debería ser la solución.

2. Principios aplicables del derecho internacional

158. El principio más importante es el de la integridad territorial, el mantenimiento del Estado heredado y de la población que reside en dicho Estado. Esto sólo puede modificarse cuando existan reivindicaciones justificadas de libre determinación; por lo tanto, es de capital importancia para la comunidad internacional el dejar claro a quién se aplica el principio de libre determinación. En el plano de las ideas, debería poderse disponer de unos procedimientos internacionales para la solución de esas controversias.

159. Si bien nadie duda, en general, que existe un derecho de los pueblos a la libre determinación, el alcance de su aplicación sigue siendo por desgracia objeto de controversia. Por tanto, no se puede evitar el que se hagan en este estudio ciertos comentarios acerca del alcance de dicho derecho; pero se hace con la plena conciencia de que existen distintos puntos de vista.

160. La declaración de que la libre determinación es un derecho significa que todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. El problema crucial radica, no obstante, en decidir quiénes son los beneficiarios, es decir los sujetos del derecho a la libre determinación: ¿quién puede ejercerlo? ¿quiénes constituyen un "pueblo" en el sentido de ese derecho?

161. Algunos aspectos del derecho a la libre determinación no plantean problemas en principio, si bien en ocasiones resultan difíciles de llevar a la práctica. La población que habita un territorio colonial tiene el derecho a la libre determinación. Esto se refiere a los territorios no europeos que cayeron bajo el dominio colonial o de otro tipo, de los Estados europeos o de Estados poblados posteriormente por personas de origen europeo. Los esfuerzos por aplicar el concepto de colonialismo a otras situaciones hacen que este problema sea más confuso, y no deberían englobarse en el concepto de la descolonización.

162. En segundo lugar, la población que vive en un territorio que ha sido sometido, con posterioridad a la aprobación de la Carta en 1945, a una ocupación extranjera o ha sido objeto de una anexión que no ha sido respaldada por un referendun popular libre y justo, tiene derecho a la libre determinación.

163. No puede aplicarse el mismo principio a las ocupaciones que tuvieron lugar antes de 1945. Muchos de los territorios del mundo, tanto en Europa como en otras partes, fueron incorporados al Estado en el que se integran hoy mediante una ocupación y/o una conquista militar que se produjo en algún momento de la historia; el tratar de readaptar hoy todos estos acontecimientos históricos daría lugar a un auténtico caos en el orden internacional. Los Estados sucesores no han conseguido sus fronteras actuales mediante una expansión siempre libre y amistosa. No obstante, a lo largo de las generaciones que han ido sucediéndose, los grupos de población que viven en las distintas partes de dichos Estados han aprendido a convivir y actualmente resultaría muy desestabilizador el declarar que todos los pueblos de todos los territorios que fueron incorporados en algún momento de la historia mediante una ocupación tienen hoy el derecho a la libre determinación.

164. El tercer caso, que resulta relativamente simple, es el de las federaciones que se han formado por voluntad de las repúblicas que las integran, y en las que se ha declarado de forma explícita en sus respectivas constituciones que gozan del derecho de desligarse de dichas federaciones. En tales casos, la propia federación se constituía como un acuerdo voluntario, cuya duración depende de que las partes en la federación lo sigan considerando oportuno, y por lo tanto la retirada se justifica como el uso de un derecho que existía desde el mismo momento en que se creó la federación. Los ejemplos más notables son el de la Unión Soviética y el de la Federación Yugoslava.

El derecho de libre determinación, basado en el principio de la adhesión voluntaria, se aplica en tales situaciones únicamente a las repúblicas de la Unión y no a las entidades más pequeñas, que pueden haber disfrutado de varios tipos de autonomía en el ordenamiento anterior.

165. Si dejamos de lado estos casos, la cuestión de un derecho unilateral a la libre determinación resulta más que dudoso. Queda anulado por el principio básico de la integridad territorial, siempre y cuando el comportamiento del Estado se ajuste al principio de la igualdad de derechos, y al de la libre determinación de los pueblos y esté dotado de un gobierno que representa a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color. Debe tenerse presente que el principio más básico de la autodeterminación es el del derecho a la participación popular en el gobierno del Estado. Cuando el gobierno no permite participar a todos los segmentos de la población y a todos los pueblos, la cuestión del derecho a la libre determinación de los distintos componentes se hace más pertinente.

166. Los grupos nacionales o étnicos que viven en comunidad en un territorio que se halla dentro de un Estado soberano es a quienes corresponde demostrar, en todos los casos distintos de los antes mencionados, que tienen derecho, según el derecho internacional, a la secesión. Si no se puede demostrar convincentemente ante la comunidad internacional, los Estados ajenos a la cuestión no tienen base alguna para fomentar o prestar apoyo a los esfuerzos encaminados a alcanzar la libre determinación.

### 3. Limitaciones aplicables a los Estados vecinos y a otros Estados

167. El derecho internacional prohíbe la ayuda exterior a los secesionistas. La Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General) estipula claramente que las disposiciones relativas al derecho de los pueblos a la libre determinación no autorizan ni fomentan acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color. Además, de acuerdo con esta Declaración, todo Estado se abstendrá de cualquier acción dirigida al quebrantamiento parcial o total de la unidad nacional e integridad territorial de cualquier otro Estado o país.

168. La Declaración establece también que todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar o fomentar la organización de fuerzas irregulares o bandas armadas para hacer incursiones en el territorio de otro Estado. Esto también se aplica al llamado "país de ascendencia". Además, todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado. Salvo en los casos mencionados anteriormente, todo apoyo a la lucha armada con fines de secesión constituye una violación del derecho internacional.

### 4. Posibilidad de una separación pacífica

169. Se deduce de lo anterior que el derecho a la libre determinación, entendido como derecho unilateral, no está al alcance de todos los grupos, aun cuando vivan en comunidad y en un área territorial determinada que se halle

encuadrada dentro de un Estado de mayor tamaño. Esto no excluye la posibilidad de llegar a acuerdos bilaterales pacíficos, negociados entre los distintos grupos que viven en el interior de un Estado, para transformar la estructura política de éste sin recurrir a la violencia. Las poblaciones que viven en los distintos territorios de un Estado tienen, por supuesto, libertad para decidir, de forma pacífica, una separación amistosa, siempre y cuando ésta no se alcance por medio de la violencia o de la presión exterior.

#### 5. Papel del "país de ascendencia"

170. Como se indicó anteriormente, la secesión violenta, salvo en el caso antes mencionado, no es solamente ilegal sino que resulta además destructiva para las partes implicadas, en lugar de beneficiarlas. Por lo tanto, los Estados ajenos a la cuestión no tienen derecho a prestar ayuda armada a los grupos que luchan por la secesión, aun cuando éstos pertenezcan al mismo grupo étnico que la mayoría de la población del Estado que pudiera eventualmente intervenir. ¿Hasta qué punto pueden esos "países de ascendencia" dar otro tipo de protección (por medios pacíficos) a los grupos de su mismo origen étnico que viven en otros países y que denuncian ser objeto de persecución? Esta cuestión fue planteada por el Sr. Chernichenko (véase documento E/CN.4/Sub.2/1991/SR.17, párr. 26). En términos generales, la respuesta debe ser que no existe base jurídica para que el "país de ascendencia" asuma un papel protector especial, sino que tiene que remitirse a los mecanismos internacionales habituales para la solución de controversias. No obstante, este tema merece que se le preste mayor atención.

171. Las negociaciones encaminadas a una reestructuración pacífica del marco constitucional y político relativo a las minorías no tienen por qué conducir a una separación. Cabe recurrir a otro tipo de fórmulas: en algunos casos una autonomía funcional parcial, y en otros, a varios tipos de garantías para las minorías, de acuerdo con los principios contenidos en el artículo 4 de la Declaración. Lo fundamental es actuar a partir de la creación de confianza entre los distintos grupos, entre la mayoría y las minorías, guiados por el objetivo general de garantizar los derechos humanos para todos aquellos que viven dentro del territorio del Estado de que se trate.

#### 6. Desplazamiento ilegal de poblaciones

172. Debe prestarse una atención especial al problema de los desplazamientos forzados y las prácticas con él relacionadas, problema que surge del nacionalismo étnico exclusivista. Se hace referencia aquí a la tendencia a expulsar a los miembros de otros grupos étnicos fuera de un país que acabe de acceder a la independencia, o de una entidad que trate de lograr la libre determinación, usando medios directos o indirectos. Durante los últimos años se han producido varios incidentes graves, en algunos casos debidos a la acción violenta realizada por grupos militares de forma deliberada y en otros casos de forma indirecta. El problema del gran número de personas desplazadas a consecuencia de estas políticas tiene que abordarse en cualquier estudio relativo a las soluciones pacíficas y constructivas para situaciones relacionadas con las minorías. Y se debe abordar tanto por lo que se refiere a su prevención como con miras a restablecer la situación preexistente.

Anexo

PROYECTO DE DECLARACION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS  
PERTENECIENTES A MINORIAS NACIONALES O ETNICAS,  
RELIGIOSAS O LINGUISTICAS

Artículo 1

1. Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos, y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad.

2. Los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo para lograr esos objetivos.

Artículo 2

1. Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo.

2. Las personas pertenecientes a minorías tienen el derecho de participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública.

3. Las personas pertenecientes a minorías tendrán derecho a participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional respecto de la minoría a que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de manera que no sea incompatible con la legislación nacional.

4. Las personas pertenecientes a minorías tienen derecho a establecer y mantener sus propias asociaciones.

5. Las personas pertenecientes a las minorías tienen el derecho a establecer y mantener, sin discriminación de ningún tipo, contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo o con personas pertenecientes a otras minorías, así como contactos transfronterizos con ciudadanos de otros Estados con los que estén relacionados por vínculos nacionales o étnicos, religiosos o lingüísticos.

Artículo 3

1. Las personas pertenecientes a minorías pueden ejercer sus derechos, incluidos los que se enuncian en la presente Declaración, individualmente así como en comunidad con los demás miembros de su grupo, sin discriminación alguna.

2. Las personas pertenecientes a minorías no sufrirán ninguna desventaja como resultado del ejercicio o de la falta de ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración.

#### Artículo 4

1. Los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley.

2. Los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.

3. Los Estados deben adoptar medidas apropiadas de modo que, siempre que sea posible, las personas pertenecientes a minorías tengan oportunidades adecuadas de aprender su idioma materno o de recibir instrucción en su idioma materno.

4. Los Estados deben adoptar, cuando sea apropiado, medidas en la esfera de la educación, a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio. Las personas pertenecientes a minorías deben tener oportunidades adecuadas para adquirir conocimientos sobre la sociedad en su conjunto.

5. Los Estados deben examinar la posibilidad de adoptar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país.

#### Artículo 5

1. Las políticas y programas nacionales se planificarán y ejecutarán teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

2. Los programas y cooperación y asistencia entre Estados deben planificarse y ejecutarse teniendo debidamente en cuenta los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

#### Artículo 6

Los Estados deben cooperar en cuestiones relativas a las minorías, incluido el intercambio de información y de experiencias, con el fin de promover la comprensión mutua y la amistad.

#### Artículo 7

Los Estados deben cooperar a fin de promover el respeto por los derechos enunciados en la presente Declaración.

Artículo 8

1. Ninguna de las disposiciones de la presente Declaración impedirá el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados en relación con las personas pertenecientes a minorías. En particular, los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones y los compromisos contraídos en virtud de los tratados y acuerdos internacionales en que sean Partes.

2. El ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración se entenderá sin perjuicio del disfrute por todas las personas de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos universalmente.

3. Las medidas adoptadas por los Estados a fin de garantizar el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la presente Declaración no deberán ser consideradas prima facie contrarias al principio de igualdad contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

4. Ninguna disposición de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que autoriza actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluidas la igualdad soberana, la integridad territorial y la independencia política de los Estados.

Artículo 9

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas contribuirán a la plena realización de los derechos y principios enunciados en la presente Declaración en sus respectivas esferas de competencia.

-----