

REVISTA  
**IIDH**

JULIO/DICIEMBRE 1986

Instituto Interamericano de Derechos Humanos



**4**

REVISTA  
**IIDH**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Julio/Diciembre 1986  
San José, Costa Rica

**El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, publica, semestralmente, en español, la REVISTA del IIDH.**

**Los conceptos emitidos en los trabajos firmados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.**

**Editada por el Departamento de Publicaciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Primera edición, N° 1, setiembre de 1985. Primera edición, N° 2, abril de 1986. Primera edición N° 3, octubre de 1986. Primera edición N° 4, abril de 1987.**

---

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS**

**Departamento de Publicaciones**

**Apartado Postal 10.081**

**San José, Costa Rica**

**Director de Publicaciones: Lic. Daniel Zovatto**

## DOCTRINA

# Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos. La cuestión de las minorías

**Rodolfo Stavenhagen**

La frase inaugural del Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas se refiere a los "pueblos de las Naciones Unidas". Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas es un conjunto de Estados, y no de naciones o de pueblos. Los Estados son entidades políticas y legales que ejercen soberanía sobre un territorio específico y detentan el poder sobre los habitantes de ese territorio. Por su parte, las naciones son colectividades sociológicas basadas en afinidades étnicas y culturales que pueden o no constituirse en Estados, pero que, en cualquier caso, devienen políticamente relevantes bajo ciertas circunstancias históricas, cuando adquieren conciencia política (nacional). A su vez, los pueblos son grupos étnicos que no han logrado una conciencia nacional pero que sin embargo están unidos a través de vínculos raciales, lingüísticos, culturales, o nacionales, que los distinguen de otros grupos similares y a través de los cuales sus miembros comparten una identidad común<sup>1</sup>.

El sistema mundial está compuesto hoy en día de aproximadamente 160 Estados políticamente independientes, y es probable que en los próximos años un pequeño número adicional de países obtenga su independencia. Con todo, existe un límite lógico al número de Estados independientes que el sistema internacional es capaz de reconocer. Mientras algunos de estos países constituyen verdaderos Estados nacionales en el sentido de que están conformados por una sola nación, otros son Estados multinacionales o poliétnicos. Sin embargo, sólo pocos Estados reconocen formalmente su naturaleza multinacional o poliétnica; la mayoría mantiene la ficción de aparecer como Estados mono-étnicos o uninacionales, o, en el mejor de los casos,

finge reconocer el pluralismo étnico existente dentro de sus fronteras. El número de naciones y pueblos que existe en el mundo no es fácil de determinar, en virtud de que hay pocos estudios sistemáticos al respecto y el sistema de Naciones Unidas no cuenta con estadísticas detalladas en torno a estas cuestiones. Con todo, estimaciones basadas fundamentalmente en criterios antropológicos y lingüísticos, colocarían al número de naciones, pueblos o grupos étnicos en el mundo en alrededor de tres a cinco mil, siendo esta última cifra la más aproximada a la realidad<sup>2</sup>.

Frecuentemente, pueblos o grupos étnicos que comparten el territorio de un Estado con otros grupos similares son considerados como "minorías" cuando son menos numerosos que los demás, o cuando ocupan una posición económica, política o social subordinada en el Estado, o en ambos casos. Así, es posible hablar de minorías numéricas o sociológicas. Existen numerosos criterios utilizados en la definición y clasificación de las minorías, muchos de los cuales son similares a los criterios que se refieren a la definición de un "pueblo". Sin embargo, es precisamente la relación entre el grupo minoritario y la mayoría o el grupo dominante el factor que lo distingue. Como veremos, los organismos especializados de las Naciones Unidas han tropezado en numerosas ocasiones con el problema de la definición de las minorías.

Una primera cuestión que debe ser planteada es entonces la siguiente: ¿hasta qué punto una asamblea política de 160 Estados como lo es la Organización de las Naciones Unidas hace justicia a los intereses y aspiraciones de "nosotros, los (5000) pueblos de las Naciones Unidas", particularmente en lo relativo a "promover y alentar el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión", tal como atinadamente lo establece la Carta de las Naciones Unidas?

Que esto fue efectivamente un asunto examinado por los autores de la Carta lo prueban las largas discusiones que tuvieron lugar entre los delegados a la Conferencia de San Francisco, y posteriormente durante las sesiones previas a la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Sin embargo, quizás en virtud de la experiencia adquirida por la Sociedad de Naciones, los fundadores de la Organización de las Naciones Unidas prefirieron no incluir en la Carta una resolución en torno al problema de las minorías.

La Sociedad de Naciones había sido encargada de garantizar el sistema de protección a las minorías surgido de los tratados de paz acordados después de la Primera Guerra Mundial, y que se refería básicamente a los países de Europa Central. Inspirado en el llamado del Presidente Wilson en apoyo a la autodeterminación de las naciones tras de la derrota de las potencias centrales, este sistema fue impuesto por los vencedores a los vencidos. A los Estados derrotados, así como a los Estados sucesores de los imperios Austro-Húngaro y Otomano, se les exigió la firma de ciertas cláusulas relativas a la protección de las minorías nacionales dentro de sus fronteras; o bien la elaboración de una declaración formal al respecto para poder solicitar su membresía a la Sociedad de Naciones. Sin embargo, el Pacto

mismo de la Sociedad no hacía mención alguna a las minorías como tales. Las potencias aliadas no veían la necesidad de aplicar las mismas medidas en sus propios países y la Sociedad de Naciones no estaba en condiciones de pedirselas<sup>3</sup>.

La protección de las minorías significaba que grupos nacionales, religiosos o lingüísticos minoritarios debían recibir igual trato que otros grupos existentes en el mismo Estado y que debían tener el derecho de practicar su propio idioma, cultura y religión, según el caso. La Sociedad de Naciones, y en algunos casos la Corte Internacional de Justicia, debía supervisar el sistema. Los observadores coinciden en señalar, sin embargo, que la experiencia fue insatisfactoria y, en términos generales, ineficaz<sup>4</sup>. En efecto, la comunidad internacional estaba más preocupada por mantener la paz, que por salvaguardar los derechos humanos de las minorías. En resumidas cuentas, no fue capaz de lograr ninguno de ambos objetivos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión de las minorías fue tratada en la Conferencia de Paz de París y en numerosos convenios bilaterales entre Estados, involucrando fundamentalmente a países europeos. En el contexto extra-europeo, por ejemplo, el tratado entre la India y Pakistán en 1947 pretendía proteger las minorías religiosas y étnicas de cada uno de esos Estados. No obstante, en términos generales, las "soluciones" adoptadas iban desde la división de un país o intercambios territoriales hasta transferencias masivas de poblaciones (generalmente en contra de la voluntad de los pueblos involucrados). Nuevamente, la comunidad internacional no estaba dispuesta a involucrarse en desacuerdos entre Estados relativos a las minorías, y prefería que éstos fueran tratados como problemas bilaterales. Se ponía énfasis en los intereses de los Estados, más que en los intereses de los pueblos minoritarios. La opinión de éstos últimos era, de hecho, escasamente escuchada en las deliberaciones al respecto<sup>5</sup>.

Esta tendencia no fue nunca expresada con mayor claridad que en los trabajos que llevaron a la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, iniciados en 1946. No hay duda de que la Declaración Universal es uno de los mayores logros de la humanidad, resultado de largos años de polémicas y debates. Por primera vez, la comunidad internacional reconocía que los derechos humanos individuales no eran meramente un problema doméstico interno de los Estados soberanos, sino un asunto de interés para toda la humanidad. En segundo lugar, era ahora internacionalmente aceptado que los derechos humanos y las libertades fundamentales, tal como las definía la Declaración, eran de naturaleza universal, esto es, se aplicaban a hombres y mujeres en cualquier lugar, sin discriminación. El Artículo 2 de la Declaración establece claramente que "toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición".

Por otra parte, además de los derechos civiles y políticos básicos, la Declaración también incluye derechos económicos, sociales y culturales a los cuales cada individuo tiene derecho en tanto que miem-

bro de la sociedad. De hecho, la adopción de la Declaración Universal fue un triunfo para quienes consideraban que el verdadero respeto a los derechos humanos y libertades individuales pondría término a la desigualdad y la discriminación en todas partes. No se veía la necesidad de ir más lejos, ya que el principal problema no residía en la naturaleza de los derechos establecidos en la Declaración, sino en su observancia. Esta era, en términos generales, la posición adoptada por los países occidentales.

Por supuesto, mucho se ha escrito respecto de la Declaración, y este no es el lugar para repasar todos los argumentos que han sido esgrimidos en el ámbito de las críticas al documento. Para nuestros propósitos, dos cuestiones sobresalen: una es la llamada tendencia occidental o individualista de la Declaración, y la otra se refiere a los derechos colectivos de los pueblos, incluyendo los derechos de las minorías.

En cuanto al primero de estos problemas, se ha dicho que la Declaración no consideró en su totalidad la concepción de los derechos humanos en el mundo no-Occidental, en donde la familia, el clan, y la comunidad son a menudo social y culturalmente más relevantes que el individuo, y en donde la relación entre éste y el Estado es mediada a través de numerosas organizaciones sociales de distinta índole. Cualquiera que sea el caso, el hecho es que la Declaración no hace referencia alguna a los derechos colectivos de pueblos o grupos. Esto no fue descuido; representa una clara decisión tomada por los redactores de la Declaración después de años de intensos y a veces controvertidos debates.

En efecto, durante las sesiones llevadas a cabo por el grupo encargado de elaborar la Declaración, por la Comisión de Derechos Humanos y por la Asamblea General que debatió el proyecto, los países occidentales se mostraron inflexibles respecto del problema de los derechos colectivos, aduciendo que las disposiciones relativas a los derechos de las minorías no tenían lugar en la declaración de derechos humanos. La delegada norteamericana Eleanor Roosevelt quien había logrado prestigio mundial como promotora y defensora de los derechos humanos, declaró incluso que la cuestión de las minorías no tenía importancia o significación universal ya que concernía únicamente a Europa. Por su parte las delegaciones latinoamericanas negaron la existencia de minorías en sus territorios y establecieron que los inmigrantes que llegaban a América Latina procedentes de otras partes del mundo tenían que asimilarse. No hubo nunca en esa época una mención a los pueblos indios o indígenas latinoamericanos. En suma, los representantes de la mayoría de los Estados propusieron que la asimilación a la cultura mayoritaria era la mejor solución a los problemas de las minorías, en donde quiera que éstas existieran.

Un punto de vista contrario fue avanzado, sin embargo por la Unión Soviética, Yugoslavia, Dinamarca, y algunos otros países. Ellos insistieron en el hecho de que una declaración de derechos humanos debía incluir una resolución respecto a los derechos de las minorías. La Unión Soviética presentó incluso un proyecto de resolución para

tal efecto, pero fue rechazado por la mayoría occidental. Después de esto, la Unión Soviética se abstuvo de votar la Declaración.

Los lineamientos estaban ya claramente esbozados. Tal como lo señala un autor, el "Nuevo Mundo" ganó la lucha en favor de los derechos humanos individuales y del concepto de asimilación que representó un triunfo para la idea de un Estado nacional no-étnico; en tanto que el concepto de derechos colectivos o comunitarios esgrimido por los representantes del "Viejo Mundo" fue temporalmente eliminado de la agenda de las Naciones Unidas<sup>6</sup>.

Sin embargo, al tiempo que aprobaba la Declaración Universal, la Asamblea General aprobaba también una resolución en la que se establecía que las Naciones Unidas no podían ser indiferentes al destino de las minorías, aún cuando se aducía que era difícil adoptar una solución uniforme a esta cuestión delicada y compleja, que comprende aspectos especiales en cada Estado en el que surge. La Asamblea General procedió entonces a transmitir la resolución al Consejo Económico y Social (ECOSOC), exhortándolo a emprender un minucioso estudio del problema, para que las Naciones Unidas pudieran tomar medidas efectivas para la protección de las minorías raciales, nacionales, religiosas o lingüísticas. Dicha posición fue reiterada en numerosas resoluciones subsecuentes a pesar de que, y quizás precisamente porque había sido decidido que la Declaración Universal de Derechos Humanos no debía incluir ninguna referencia a esta cuestión<sup>7</sup>.

A pesar de estas resoluciones, sin embargo, el trabajo de las Naciones Unidas en el campo de la protección de las minorías ha sido hasta el momento relativamente escaso. De hecho, la manera en que esta cuestión ha sido tratada en el seno de los organismos de las Naciones Unidas es un indicador de los problemas y los intereses contradictorios involucrados en ella.

Poco después de la creación de la Comisión de Derechos Humanos en 1946, se estableció una Sub-Comisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías. Originalmente dos sub-comisiones habían sido planteadas, una para cada una de las áreas cubiertas. Sin embargo, las naciones occidentales, opuestas como siempre a tratar con minorías, decidieron la creación de una sola sub-comisión, cuyo papel principal sería enfrentar el problema de la discriminación. La tendencia en contra de la llamada cuestión de las minorías era tan fuerte, que en 1951 la Comisión y el ECOSOC propusieron abolir la Sub-Comisión, de modo tal que sólo una decisión de la Asamblea General permitió que ésta pudiera continuar su labor<sup>8</sup>.

Después de haber fracasado en su primer intento de incluir un artículo en torno a los derechos de las minorías en la Declaración Universal, la Sub-Comisión debatió la cuestión durante los años cincuenta pero fue incapaz de llegar a acuerdo alguno. En un momento dado, el ECOSOC consultó al Secretario General si el sistema de protección a las minorías establecido en tiempos de la Sociedad de Naciones todavía tenía validez legal. La respuesta fue negativa. En efecto, en 1950, el Secretario General consideró que el sistema había perdido efectividad, dados los cambios en la situación mundial.

Entretanto, muchas de las discusiones de la Sub-Comisión giraban en torno al esbozo de un artículo sobre los derechos de las minorías, que debía ser incluido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El problema fue transferido una y otra vez entre la Sub-Comisión, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social, durante varios años. De nuevo, los lineamientos eran claros: el bloque occidental, incluyendo Latinoamérica, no estaba en favor de asegurar derechos específicos a las minorías; mientras que el bloque oriental y algunos Estados euro-occidentales insistían en la necesidad de algún tipo de derechos colectivos para las minorías. En el curso de esos años, las naciones africanas y asiáticas no se mostraron particularmente interesadas en el problema, y sus intervenciones al respecto coincidían usualmente con las posiciones de Occidente.

Un argumento contundente en contra de la inclusión de los derechos de las minorías en los Pactos Internacionales giraba en torno al hecho de que no existía una definición adecuada de minorías. En 1950, la Organización de las Naciones Unidas había publicado un pequeño estudio en torno a la definición y clasificación de minorías, pero éste era considerado inadecuado dados los objetivos de la Sub-Comisión. Sin embargo, enfrentada al problema, la Sub-Comisión fue incapaz de elaborar una definición aceptable y decidió que era mejor emprender un estudio exhaustivo al respecto. En 1971 se encargó entonces a un Relator Especial llevar a cabo este estudio, el cual fue finalmente publicado en 1979 y es conocido como el Informe Capotorti<sup>9</sup>.

Después de evaluar un amplio número de definiciones en torno al concepto de minoría y después de someter a consideración de los gobiernos y de los miembros de la Sub-Comisión de las Naciones Unidas sus propias ideas al respecto, el Relator Especial concluye sugiriendo que una minoría es: "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"<sup>10</sup>.

No obstante, el informe especial no llevó a la Sub-Comisión más lejos de lo que ya había llegado y la Comisión de Derechos Humanos, a la cual fue sometido el Informe Capotorti, no estuvo aparentemente satisfecha con la definición ofrecida. En su sesión de agosto 1985, la Sub-Comisión consideró una vez más un intento de definición de "minorías", presentado en esta ocasión por su miembro canadiense, Mr. Dêschenes, quien propuso lo siguiente: "Un groupe de citoyens d'un Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fusse implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité"<sup>11</sup>.

Mientras tanto, la Comisión de Derechos Humanos, actuando de acuerdo a una recomendación del Relator Especial, había estado deliberando en torno a la posibilidad de redactar una declaración sobre los derechos de las minorías en el marco de los principios establecidos en el Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Una declaración inicial al respecto había sido presentada por Yugoslavia, pero, como siempre, la Comisión la envió a un grupo de trabajo (en 1985).

De hecho, el único resultado tangible de todos estos largos años de discusiones en los diversos organismos de las Naciones Unidas, fue el esbozo de lo que finalmente devino el Artículo 27 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General en 1966, que establece lo siguiente:

**“Artículo 27:** En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a emplear su propio idioma.”

Los pueblos minoritarios de todo el mundo, que habían esperado que la Organización de las Naciones Unidas elaborara una resolución clara y lúcida en torno a los derechos de las minorías, se sintieron engañados por el tono de este artículo, el único que trata de los derechos de las minorías en la larga lista de derechos humanos internacionales. Los críticos argumentan, de hecho, que este artículo no constituye una base efectiva y eficaz para un sistema de protección de los derechos de las minorías.

En primer lugar, al introducir el texto con la frase: “En los Estados en que existan minorías”, el Art. 27 deja totalmente abierta la cuestión de la definición de “minorías”; y ya hemos visto que numerosos Estados niegan la existencia de minoría alguna dentro de sus fronteras (aun cuando lo contrario puede fácilmente ser establecido). ¿Quién, y bajo qué circunstancias, puede entonces decidir si existen o no minorías en un Estado? Esta importante cuestión es también dejada completamente al criterio de los propios Estados, cuando debiera haber sido definida por los organismos competentes de las Naciones Unidas. Sin embargo, hasta el momento ni el Art. 27 ni ningún otro instrumento internacional prevé alguna acción de las naciones en este sentido.

En segundo lugar, el Artículo se refiere claramente a derechos individuales (“las personas que pertenezcan a dichas minorías...”) y no a derechos colectivos, aún cuando admite que estos derechos deben ser disfrutados por los individuos “en común con los demás miembros de su grupo”. Sin embargo, las minorías como grupos no son consideradas. Esta es una falla importante en el Art. 27, ya que algunos derechos colectivos, sociales y culturales, sólo pueden ser disfrutados por comunidades organizadas que son reconocidas como tales. Al expresar el Artículo 27 de esa manera, la Asamblea General obviamente evitó tratar el problema del **status** legal o político de las minorías, con el objeto de aplacar a aquellos gobiernos que se opo-

nían al reconocimiento formal de dichos grupos. De acuerdo con otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, el Art. 27 considera la protección de las minorías en el marco general de la protección de los derechos humanos y de las libertades individuales. Como dice un autor: "Con respecto a los beneficiarios de los derechos establecidos en el Art. 27, no existen dudas. La protección no esta dirigida a los grupos minoritarios como tales, sino a las 'personas' que pertenecen a las minorías. Esta formulación no puede ser vista como un accidente en la redacción. Concebir la protección de las minorías en términos individualistas se ubica perfectamente en el marco de los lineamientos generales del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..."<sup>12</sup>.

En tercer lugar, los derechos de las minorías son protegidos negativamente ("no se negará a las personas que pertenecen a tales minorías el derecho..."), y el texto no impone a los Estados ninguna obligación de apoyar activamente el derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura e idioma, o de practicar su propia religión. Aun cuando tales derechos no sean negados por el Estado, es claro que a las minorías les será difícil preservar su cultura e identidad a menos que obtengan el apoyo que, hoy en día, es generalmente ofrecido sólo por los gobiernos. A menudo incluso los Estados llevan a cabo políticas asimilacionistas en detrimento de la sobrevivencia cultural de las minorías, aún sin expresar abiertamente su rechazo a los derechos de las minorías establecidos en el Art. 27. Es por esto que los pueblos minoritarios han argumentado que el Art. 27 no garantiza sus derechos y de ninguna manera obliga a los Estados, aún habiendo ratificado el Pacto, a llevar a cabo políticas en favor de los derechos de los grupos minoritarios.

En cuarto lugar, el Artículo no hace mención alguna a las minorías nacionales o a los pueblos indígenas. Dada la experiencia de la Sociedad de Naciones entre las dos Guerras Mundiales, puede ser comprensible que la Asamblea General no deseara incluir a las minorías nacionales en el ámbito del Art. 27. En efecto, si se otorgaba especial protección a las minorías nacionales en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esto podía llevar a disputas constantes entre los Estados, sobre todo en lo relativo a la situación de grupos minoritarios de una nación que se encontraban en territorio de otras, tal como había ocurrido en tiempos de la Sociedad de Naciones. La ONU consideró que esto debía ser evitado a toda costa. La solución, empero, no fue bien recibida por los millones de miembros de minorías nacionales en todo el mundo, que cayeron en la cuenta de que sus derechos y aspiraciones no eran tomados en cuenta por el Art. 27. Además, los pueblos indígenas, si es que fueron considerados, estaban incluidos en la categoría general de pueblos minoritarios. Sin embargo, como veremos posteriormente, en la actualidad los derechos de los pueblos indígenas están siendo discutidos aún fuera del ámbito de ese artículo. No obstante, a pesar de sus limitaciones, el Art. 27 representa un paso adelante con respecto a la Declaración Universal y al énfasis que ésta pone en las libertades individuales<sup>13</sup>.

El principal argumento esgrimido en contra de la posibilidad de ampliar el alcance de las cláusulas relativas a las minorías en los instrumentos de la ONU sobre derechos humanos, es que las resoluciones generales al respecto proveen suficiente protección para todos los individuos, independientemente de su **status** étnico. De acuerdo a estos parámetros, si los derechos humanos en general fueran respetados, no sería necesaria la inclusión de medidas especiales de protección para las minorías. Por su parte, las minorías argumentan que los derechos humanos universales no son suficientes y que, sin resoluciones especiales que obliguen a los Estados no sólo a abstenerse de interferir en los derechos colectivos de las minorías, sino también a apoyar activamente el disfrute de tales derechos, los grupos minoritarios siempre estarán en desventaja con respecto al resto de la sociedad. Pero, sobre todo, las minorías sostienen que los instrumentos internacionales existentes no establecen la obligación que tienen los Estados de "reconocer" legalmente a las minorías, hecho que parece ser uno de los puntos de mayor controversia en cualquier sistema de protección de las minorías.

Detrás de tales argumentos formales hay, evidentemente, numerosos elementos sociológicos y políticos. Como se subrayó anteriormente, los Estados suelen considerarse a sí mismos como Estados-Nacionales, esto es, como colectividades mono-étnicas; y por ello siempre les ha molestado la existencia de minorías dentro de sus fronteras. De hecho, en el caso de minorías nacionales que cuentan con grupos mayoritarios en Estados vecinos, la amenaza de demandas irredentistas está siempre presente. La experiencia europea de los años transcurridos entre las dos guerras mundiales nos recuerda efectivamente los peligros que dicha situación entraña. Además, existe siempre la posibilidad de que, si a las minorías les es otorgada demasiada libertad de acción, el ejercicio de sus derechos colectivos las lleve posteriormente a demandas de autonomía, auto-gestión, autodeterminación e independencia política; en un proceso que, evidentemente, amenaza la soberanía territorial y aún la sobrevivencia de un Estado.

Uno de los mayores retos de nuestro tiempo, particularmente en los países del Tercer Mundo, es la lucha por la viabilidad política y económica de los nuevos Estados, esto es, el reto de la construcción nacional. Para los grupos en el poder, ello significa integrar y asimilar a los pueblos minoritarios que no comparten la cultura dominante o mayoritaria, ya sea que se trate de tribus, inmigrantes, minorías territoriales, enclaves lingüísticos o pueblos indígenas o aborígenes.

Frecuentemente incluso, los Estados más pequeños y más débiles se sienten especialmente vulnerables ante las presiones externas ejercidas por Estados vecinos o rivales, o por potencias coloniales o neocoloniales, en torno a los problemas y conflictos que surgen de las demandas esgrimidas por las minorías. Al respecto, desde luego, no faltan evidencias de que las demandas de las minorías son a menudo usadas o manipuladas por terceros para sus propios propósitos geopolíticos.

Sin embargo, independientemente de la posición asumida por los Estados o por los grupos étnicos dominantes en esos Estados, los pueblos minoritarios recurren cada vez con mayor frecuencia a la protección de la comunidad internacional cuando sienten amenazados sus derechos humanos como colectividad. La historia reciente nos demuestra que los pueblos minoritarios se encuentran, de hecho, bajo la constante presión de la sociedad dominante, de modo tal que no sólo pelagra su supervivencia cultural, sino también su existencia física.

Mientras el genocidio ha sido declarado un crimen internacional por la Organización de las Naciones Unidas<sup>14</sup>, la destrucción cultural de un grupo étnico, también llamada etnocidio, no ha sido considerada en ningún instrumento de protección internacional. El Artículo II de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (adoptada por la Asamblea General en 1948), define el delito de genocidio como "cualquiera de los actos mencionados a continuación: perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) matanza de miembros del grupo; b) lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que haya de acarrear su destrucción física total o parcial; d) medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; y, e) traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo". En el momento de redactar la Convención, se hablaba de incluir un artículo relativo al "genocidio cultural"; sin embargo, esto no fue tomado en cuenta en la resolución final. La Convención contra el Genocidio se refiere exclusivamente a la destrucción física de los grupos étnicos.

Aun cuando los individuos miembros de grupos minoritarios deseen asimilarse a la sociedad dominante, y algunas minorías sean indiferentes a su existencia como tales, la experiencia demuestra que la mayor parte de las minorías étnicas en el mundo (excepto quizás las minorías inmigrantes) se resisten a la asimilación y a la integración forzadas y prefieren mantenerse y vivir de acuerdo a los valores de sus propias culturas. En contra de los argumentos del Estado etnocrático<sup>15</sup>, las minorías arguyen que las demandas de independencia o separación sólo son esgrimidas cuando el Estado o el grupo étnico dominante niega a la minoría la posibilidad de ejercer sus derechos colectivos. En efecto, en el proceso histórico de formación de los Estados, los grupos étnicos son frecuentemente incorporados a la sociedad global en contra de su voluntad o, por lo menos, sin su consentimiento explícito y a menudo de una manera por demás brutal. De este modo, numerosos pueblos y naciones han desaparecido; otros se han amalgamado en nuevas formaciones sociales y culturales; y otros más, otrora libres y soberanos, han sido reducidos a la categoría de "minorías" y sufren discriminación y marginalización por parte de los grupos étnicos dominantes. De hecho, lo que para algunos ha sido la "construcción nacional", para muchos pueblos minoritarios en el mundo ha sido la "destrucción nacional"<sup>16</sup>. Es esta la contradicción básica que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no

ha podido resolver, y que aparece una y otra vez en los debates de la Sub-Comisión.

La ONU ha adoptado otros instrumentos internacionales que se refieren a los derechos de las minorías, aún cuando no aluden directamente a ellas. Las actividades que la Organización ha llevado a cabo con el propósito de eliminar la discriminación, los prejuicios y la intolerancia, están evidentemente diseñadas para proteger los derechos humanos básicos de las minorías étnicas, lingüísticas, raciales y religiosas. A ese respecto, es importante mencionar la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, establecido por la Convención, la Década de Acciones para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial (1973-1983), y las dos conferencias mundiales para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial que tuvieron lugar en Ginebra en 1978 y 1983, así como la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y de Discriminación Basadas en la Religión o las Creencias<sup>17</sup>.

Un análisis detallado de estos instrumentos y de las actividades llevadas a cabo en la esfera de la lucha contra la discriminación racial mostraría que son fieles a los principios de la Carta Internacional de Derechos Humanos, particularmente en lo relativo al disfrute de los derechos humanos individuales universales que son, de hecho, el pilar de la Declaración Universal y de los Pactos Internacionales. Sin embargo, en cuanto a los derechos específicos que reclaman las minorías, especialmente cuando éstas requieran acciones efectivas de los Estados para su protección, los instrumentos internacionales relativos al racismo y la discriminación racial son por demás insuficientes.

Otro conjunto de normas internacionales, desarrollado por la ONU, y que tiene relación directa con la cuestión de las minorías, es el principio de la libre determinación de los pueblos. A pesar de que este principio es mencionado en la Carta de las Naciones Unidas, no se le incluye en la Declaración Universal quizás porque en el momento no era considerado aún como un "derecho humano". Con todo, el derecho de los pueblos a la libre determinación se desarrolló rápidamente en las Naciones Unidas. En 1952, la Asamblea General reconoció que "el derecho de los pueblos y las naciones a la libre determinación es condición indispensable para el goce de todos los derechos humanos fundamentales"<sup>18</sup>.

Un paso histórico fue dado en 1960 cuando la Asamblea General adoptó la Resolución 1514 (XV), la Declaración sobre la Consecución de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, en la que se establece solemnemente que "todos los pueblos tienen derecho de libre determinación; en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". Más aun, la Declaración establece que la sujeción de los pueblos a la dominación y explotación extranjeras constituye una denegación a los derechos humanos fundamentales. Al comentar el alcance y el impacto de la Declaración, el Relator Especial establece que: "La Declaración y los principios en ella proclamados se inter-

pretaron en el sentido de que tenían por objeto la abolición inmediata de la dominación de cualquier pueblo por un pueblo extranjero, en todas sus formas y en todas sus manifestaciones; la abolición de esa dominación y el logro de la independencia debían ser absolutas de modo que pusieran fin para siempre a toda tentativa de renacimiento de una influencia extranjera sobre los pueblos que hubieran adquirido la independencia; la independencia no debía significar solamente la independencia política; debía ser al mismo tiempo una independencia económica y cultural, libre de toda influencia directa o indirecta y de toda presión que pudiera ejercerse sobre los pueblos y naciones bajo cualquier forma y bajo cualquier pretexto; la aplicación de los principios de la Declaración debía ser universal y extenderse a todos los pueblos del mundo sin limitación alguna de tiempo o lugar, de raza, de creencia o de color, no solamente para la realización de su plena y absoluta independencia, sino también para su protección; la independencia sólo debía ser resultado de la libre voluntad y de la resolución de los pueblos mismos y sustraerse a cualquier otra influencia”<sup>19</sup>.

Otro de los avances en el desarrollo del derecho de los pueblos a la libre determinación se dió en 1966, cuando la Asamblea General adoptó los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Artículo 1 de ambos Pactos, proclama nuevamente que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

En la Declaración de 1960, el derecho a la libre determinación se refería exclusivamente a los pueblos sujetos a dominación extranjera, es decir a las colonias, y de esta manera ha sido interpretado durante mucho tiempo. Sin embargo, en virtud de su inclusión en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos como Artículo 1, el derecho a la libre determinación se refiere ahora a todos los pueblos, sean o no sujetos a sistemas coloniales. El derecho de los pueblos a la libre determinación es considerado así un derecho de la persona humana, en tanto que es presupuesto necesario para su existencia real y para el disfrute de otros derechos humanos y libertades fundamentales<sup>20</sup>. El Sr. Aurelio Cristescu, Relator Especial de la Sub-Comisión, sostiene que el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos debe entenderse en su sentido más amplio. Significa el derecho inalienable de todos los pueblos a elegir su propio sistema político, económico y social, así como su propio estatuto internacional. El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos tiene pues carácter mundial, universal, reconocido por la Carta, como derecho de todos los pueblos, hayan o no alcanzado la independencia y la categoría de Estados. Consecuentemente, el derecho de los pueblos a la libre determinación tiene la misma validez universal que cualquier otro derecho humano<sup>21</sup>.

De los textos de las Naciones Unidas se desprende claramente que es necesario distinguir entre “pueblos”, “naciones” y “Estados”.

Que el derecho a la autodeterminación se refiere a los Estados existentes es un hecho obvio, proclamado en numerosas ocasiones, de las cuales destaca especialmente la Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados, adoptada por la Asamblea General en 1974. En su Declaración de 1952, citada anteriormente, la Asamblea General hacía una distinción entre "pueblos" y "naciones". Sin embargo, cuando el principio de la autodeterminación fue incluido como derecho humano en el Artículo 1 de los Pactos Internacionales, la palabra "nación" fue deshechada, en virtud de que el término "pueblo" era considerado más comprensivo y era usado en el Preámbulo de la Carta<sup>22</sup>.

El derecho a la libre determinación se había transformado así en parte integral de la legislación internacional, a juzgar por las resoluciones de la Asamblea General. 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 1970, afirma: "En virtud del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho a 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 nuevo, es claro aquí que la resolución se refiere a territorios coloniales o a otro tipo de territorios que no cuentan con gobierno propio y que gozan de una condición diferente a la del territorio del Estado que los administra. Además, la Declaración establece terminantemente que "ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes, se extenderá en el sentido de que autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos antes descrito, y están, por tanto, dotados de un gobierno que represente la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color". La Asamblea General declaró también que los principios de la Carta que están comprendidos en esta Declaración constituyen los principios básicos del derecho internacional. Así, el Relator Especial concluye: "Por lo tanto, tras haber sido calificado de derecho por la Carta, es evidente que la libre determinación es un concepto jurídico que se expresa como principio de derecho internacional y como derecho subjetivo"<sup>23</sup>.

De la discusión anterior se desprende que una cuestión esencial en torno al derecho de libre determinación de los pueblos es la definición de "pueblo": ¿Quiénes son los pueblos que disfrutan del derecho humano a la libre determinación?

Es precisamente aquí donde encontramos serias dificultades teóricas y prácticas. No hay una definición legal de "pueblo". Ni siquiera hay una definición sociológica o política aceptada de manera general de qué es un pueblo. La ONU ha cuidadosamente evitado definir el término "pueblo", a pesar de que le ha concedido a todos los pueblos

el derecho a la autodeterminación<sup>24</sup>. La Declaración de 1960 sobre la Descolonización se refería a los pueblos sometidos a dominación extranjera (esto es, colonias), pero rechazaba explícitamente cualquier intento de socavar la unidad nacional o la integridad territorial de un país. Incluso, algunos de los gobiernos consultados por el Relator Especial, el Sr. Gros Espiell, para su estudio sobre el derecho a la libre determinación marcaron una diferencia entre “pueblos” y “minorías”, y el propio Relator Especial sostiene que la legislación internacional se refiere a pueblos y no a minorías<sup>25</sup>. El Sr. Cristescu, Relator Especial para la cuestión de la libre determinación, siente que las discusiones generadas al respecto en el ámbito de las Naciones Unidas han llevado a la conclusión de que un pueblo no debe ser confundido con una minoría étnica, religiosa o lingüística<sup>26</sup>.

De ser este el caso, las minorías étnicas en todo el mundo no pueden esperar gran cosa de las Naciones Unidas. De hecho, hoy en día quedan ya muy pocas colonias como tales, y muy pronto el Comité Especial sobre Descolonización —creado en 1961, en atención a la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los países y pueblos Coloniales— tendrá que cerrar sus puertas. En ese momento, el concepto “pueblos” devendrá un sinónimo de “naciones” y “Estados”, y las minorías tendrán que aceptar que la comunidad internacional no las considera “pueblos”.

Sin embargo, muchos pueblos minoritarios —y uso el término deliberadamente— no aceptan jubilosos la manera en que la ONU trata el problema de sus derechos humanos. Un vistazo minucioso al mundo de hoy muestra que muchos Estados independientes —tal como lo señalamos al principio— están constituidos por numerosos pueblos étnica y culturalmente diferentes. Los “pueblos” que, de acuerdo a las Naciones Unidas, tienen el derecho a la autodeterminación no sólo son étnica y culturalmente distintos a aquellos de las metrópolis coloniales, sino que se encuentran también geográficamente alejados de ellas. ¿Es entonces geográfico el criterio para la autodeterminación? Esto sería, en efecto, una **reductio ad absurdum** de toda la cuestión. De hecho, numerosas minorías en Estados independientes se consideran a sí mismas como víctimas históricas de colonizaciones anteriores o simplemente como el resultado del modo en que los Estados modernos han sido artificialmente edificados a partir de las unidades administrativas impuestas durante la Colonia. Este puede ser el caso de docenas de nuevos Estados en Africa y Asia que han logrado su independencia a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Muchos de los conflictos étnicos, religiosos o lingüísticos que tienen lugar en tantos países alrededor del mundo en la actualidad se relacionan con la cuestión de la autodeterminación. Es poco afortunado el hecho de que, en los numerosos instrumentos de las Naciones Unidas que se refieren al proceso de descolonización, el concepto de libre determinación sea considerado generalmente sólo como el acceso a la independencia política por parte de los territorios coloniales, o bien, como la libre y soberana toma de decisiones por parte de Estados independientes y la no interferencia de un Estado en los asuntos de otro. He ahí por qué la ONU encuentra tan difícil tratar

los problemas de las minorías en el marco del derecho a la libre determinación. Sin embargo, de acuerdo con los expertos así como con las prácticas internas de diversos Estados, la autodeterminación presenta diversas facetas, de las cuales solamente una implica la independencia política o la secesión.

La autodeterminación puede ser interna y externa y sus componentes van desde la simple auto-identificación al autogobierno pleno. Entre los extremos, pueden ser identificadas diferentes formas de autodeterminación, cuya aplicabilidad depende, en cada caso, de circunstancias históricas particulares<sup>27</sup>. Hasta ahora, la ONU ha preferido no internarse en la sutil complejidad del problema de la autodeterminación, y es por eso que existe una contradicción obvia entre la proclamación del derecho a la libre determinación de "todos los pueblos" por un lado, y su aplicación restrictiva en el campo específico de la descolonización, por otro. Del estudio de algunos casos recientes de conflictos étnicos y nacionales se desprende que sólo cuando una "minoría" adopta una estrategia de lucha armada y se convierte en un "movimiento de liberación nacional" puede ser reconocida como un "pueblo" por las Naciones Unidas. Existen muchos ejemplos de ello y no hay necesidad de detallarlos aquí. Pero esto es definitivamente una actitud derrotista por parte de la ONU, que incurre en una abierta contradicción con los principios universales proclamados en la Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>28</sup>.

Un tema particularmente esclarecedor en torno a estas cuestiones es la manera en que la problemática de los pueblos indígenas ha sido tratada por la ONU. En una primera etapa de discusiones en torno a los derechos humanos de las poblaciones indígenas, éstos se referían generalmente a todos los habitantes de los territorios coloniales (llamados indígenas o nativos). Al alcanzar la independencia, dichas poblaciones dejaron de ser "indígenas" y se transformaron en ciudadanos de sus respectivos Estados independientes. Pero el problema no acabó ahí, ya que los pueblos indígenas existían también en numerosos Estados independientes.

Se recordará que durante las primeras discusiones en torno a las minorías, las delegaciones latinoamericanas negaban que éstas existieran en sus territorios, agregando que de ser así, éstas comprendían únicamente a inmigrantes extranjeros. No se mencionó nunca a las poblaciones indias de América Latina. De hecho, el primer organismo especializado de las Naciones Unidas en reconocer la urgencia de enfrentar la cuestión de las poblaciones indígenas fue la Organización Internacional del Trabajo, que en 1957 adoptó el Convenio No. 107, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales o semi-tribales en los países independientes. Este Convenio se refiere a:

- a) Miembros de poblaciones tribales o semi-tribales en los países independientes cuyas condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) Miembros de poblaciones tribales o semi-tribales en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a la que pertenecen.

El artículo 2 del Convenio establece que los gobiernos deben asumir la responsabilidad principal en el desarrollo de acciones coordinadas y sistemáticas para la protección de las poblaciones en cuestión y su progresiva integración a la vida de sus respectivos países. Algunos de los artículos del Convenio rechazan incluso la llamada "asimilación artificial de estas poblaciones" y prevén garantías para la protección de sus valores culturales y religiosos. No obstante, el tono general del Convenio es paternalista e integracionista y representa los puntos de vista de los Estados más que de los pueblos indígenas implicados. En años recientes, el Convenio ha sido objeto de intensas críticas provenientes, entre otros, de representantes de organizaciones indígenas de todo el mundo. En 1986, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) decidió incluso emprender una extensa revisión del Convenio a la luz de las nuevas circunstancias.

En 1970, la Sub-Comisión examinó un informe especial sobre la discriminación racial, que recomendaba la realización de un estudio posterior en torno a la cuestión de la discriminación hacia las poblaciones indígenas<sup>29</sup>. La Sub-Comisión nombró entonces a otro Relator Especial, el Sr. José R. Martínez Cobo, para que emprendiera dicha investigación. Con la participación activa del Secretariado de las Naciones Unidas, diversos capítulos de ese informe han sido presentados a las sesiones de la Sub-Comisión a lo largo de los años, y la versión final fue presentada diez años después, siendo recomendada su publicación por la última sesión de la Sub-Comisión, en 1985. La publicación apareció en 1986.

La Sub-Comisión ha considerado que la cuestión de las poblaciones indígenas debe ser tratada de manera diferente a los problemas relacionados con las minorías en general, dada la situación particular que priva entre los pueblos indígenas. En 1977 y 1981 dos conferencias de organizaciones indígenas no-gubernamentales tuvieron lugar en Ginebra, planteándose algunas cuestiones centrales en torno a la problemática indígena. Finalmente, la Sub-Comisión decidió crear un grupo de trabajo sobre poblaciones indígenas que se reunió anualmente entre 1982 y 1985<sup>30</sup>. Su tarea ha sido la de examinar la situación de los pueblos indígenas en el mundo y sugerir posibles criterios internacionales para su tratamiento, incluyendo la elaboración de una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Los propios pueblos indígenas, cuyas organizaciones independientes han expuesto sus puntos de vista en las sesiones del grupo de trabajo, sostienen que su situación es diferente a la de las minorías en general y que debe, por ende, ser objeto de especial atención. En primer lugar, porque en algunos países latinoamericanos no representan de ningún modo una minoría, sino una mayoría numérica. En segundo lugar, porque los indígenas son los descendientes de los ha-

bitantes nativos de un país que fue poblado o colonizado por inmigrantes o conquistado por la fuerza. En tercer lugar, porque han sido víctimas de ciertos procesos de desarrollo económico y político que los han colocado en una situación de subordinación y dependencia con respecto a la sociedad dominante en su propio territorio. Los pueblos indígenas argumentan que ellos son los habitantes ancestrales de las naciones y que sus derechos han sido sistemáticamente violados por los Estados dominantes, cuya legitimidad no siempre reconocen. En América del Norte, por ejemplo, los pueblos indígenas fueron tratados en un principio por los colonizadores como naciones soberanas, y firmaron convenios como iguales con los Estados independientes que se crearon. Estos convenios –reclaman ahora– han sido unilateralmente anulados por los gobiernos.

Basándose en estos y otros argumentos, los indígenas reivindican la condición de “pueblos”, y no de minorías o simples poblaciones, como se les llama a veces, y demandan su derecho a la autodeterminación, tal como lo establece el derecho internacional. Sus organizaciones han presentado diversos proyectos de declaraciones de principios sobre los derechos indígenas, tanto al Grupo de Trabajo como a la Sub-Comisión. En el Programa de Acción adoptado por la Segunda Conferencia Mundial para Combatir el Racismo y la Discriminación Racial, que tuvo lugar en agosto de 1983 en Ginebra, y posteriormente respaldado por la Asamblea General, se propuso que los gobiernos reconocieran y respetaran los derechos básicos de los pueblos indígenas, a saber:

- el derecho a llamarse a sí mismos con su propio y verdadero nombre y a expresar libremente su propia identidad;
- el derecho a gozar de un **status** oficial y a formar sus propias organizaciones representativas;
- el derecho a mantener, en las áreas en donde viven, su estructura económica y forma de vida tradicionales, sin que ello afecte su derecho a participar libremente y sobre bases de igualdad en el desarrollo económico, social y político del país;
- el derecho a mantener y usar su propio idioma, en donde sea posible, para fines de educación y administración;
- el derecho a disfrutar de libertad de religión o creencia;
- el derecho a tener acceso a la tierra y a los recursos naturales, particularmente a la luz de la importancia fundamental que estos elementos tienen para sus tradiciones y aspiraciones;
- y, el derecho a establecer, dirigir y controlar sus propios sistemas educativos.

Algunos Estados han avanzado notablemente en lo que se refiere a garantizar la autodeterminación y/o los derechos de autonomía de sus pueblos indígenas. Otros mantienen firmemente una posición asimilacionista y rechazan la posibilidad y el concepto de derechos específicamente indígenas. Otros más, niegan incluso la existencia de pueblos “indígenas” en sus territorios, aduciendo que la población mayoritaria en el país es en sí misma indígena. Esta es, por ejemplo, la postura adoptada comúnmente por numerosos países asiáticos con respecto a sus poblaciones tribales. No obstante, otros Estados sostienen que las tribus son los pueblos indígenas de Asia, similares a los

indios de América, y que su situación debe ser tratada de la misma manera.

En la propia Sub-Comisión no hay consenso interno en lo que respecta a las poblaciones indígenas. Hay quienes desearían tratar la problemática indígena en el marco de la protección a las minorías étnicas en general, y hay quienes preferirían poner atención especial a los problemas de los pueblos indígenas en el mundo. Sin embargo, muchos mantienen aún la posición tradicional de que el buen cumplimiento de los derechos humanos universales haría superfluo cualquier trato especial para los derechos de los indígenas o de las minorías.

De lo anterior podemos concluir que el problema de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos en lo que respecta a las minorías étnicas y, en general, con relación a pueblos étnicamente diferentes al grupo étnico dominante (que puede o no ser numéricamente mayoritario) en el ámbito de un Estado independiente, está lejos de ser resuelto por el sistema de Naciones Unidas.

Por un lado, el concepto tradicional de derechos humanos (civiles, políticos y aún sociales, económicos y culturales) se aplica fundamentalmente a los individuos. Por otro, los derechos colectivos tienden a pensarse propios de los Estados y, en algunos casos excepcionales, de los pueblos que luchan por su liberación nacional y que son reconocidos como tales por la comunidad internacional.

Sin embargo, entre los derechos individuales y los derechos de los Estados hay millones de seres humanos en docenas de países alrededor del mundo que reivindican su propia identidad, su derecho a una existencia acorde con sus propios valores y formas de organización social y, en muchos casos, su derecho a la libre determinación.

¿Pueden acaso esperar de la comunidad internacional algo más que principios generales que, usualmente, no se aplican a ellos?

Si la Organización de las Naciones Unidas deviene algún día verdaderamente una asamblea de naciones y pueblos, más que una agrupación de Estados, entonces deberá ciertamente responder a este reto.

## NOTAS

1. No hay consenso entre los expertos en lo que respecta a la definición de naciones y pueblos, y las definiciones apuntadas aquí se remiten a la forma en que el autor usa los términos en este documento. Grupo étnico y "pueblo" son conceptos usados a veces indistintamente.

2. Existen serias dificultades en torno a la identificación y clasificación de grupos étnicos que no coinciden con Estados, y es por ello que los especialistas brindan estimaciones diferentes en cuanto a su número. Por ejemplo, ¿son los aborígenes australianos un pueblo único o un conjunto de grupos étnicos distintos?, ¿pueden todos los pueblos germano-parlantes ser clasificados como una nación o como entidades separadas en los distintos países en los que residen? Si se hubiera dado una respuesta correcta a esta pregunta en los años treinta, quizás el mundo hubiera evitado una Segunda Guerra Mundial. ¿Hay una sola o varias naciones árabes?

3. Los países involucrados en alguno de estos procedimientos y sobre los cuales la Sociedad de Naciones ejerció algún tipo de supervisión referente al trato de las minorías en el interior de su jurisdicción fueron: Albania, Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irak, Latvia, Lituania, Polonia, Rumania, Turquía y Yugoslavia.

4. Ver Inis L. Claude Jr., **National Minorities an International Problem**, Cambridge, Harvard University Press, 1955.

5. Algunos de los países ya mencionados fueron involucrados nuevamente en lo que ya había sido tratado por la Sociedad de Naciones. En esta ocasión, Italia fue también incluida (tratados con Yugoslavia y Austria). En 1955, Alemania y Dinamarca firmaron un acuerdo en torno a sus minorías nacionales respectivas en la otra nación.

6. Felix Ermacora, **Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen**, Wien-Stuttgart, Wilhelm Braumuller, 1964.

7. Resolución 217/C (III) y otras. Ver *ibid.*, p.17.

8. *Ibid.*, p.19.

9. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.

10. *Ibid.*

11. Jules Deschênes, **Une définition des minorités**, 1985.

12. Christian Tomuschat, "Status of Minorities under Article 27 of the U.N. Covenant on Civil and Political Rights", in Satish Chandra (Editor), **Minorities in National and International Laws**, Nueva Delhi, Deep & Deep Publications, 1985.

13. El Artículo 27 puede ser considerado como un paso en la transición de los derechos individuales a los derechos colectivos en el trabajo de la ONU.

14. La Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio fue aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1948.

15. En el Estado "etnocrático" un grupo étnico dominante (mayoritario o minoritario) controla el poder de manera exclusiva.

16. Ver Walker Connor, "Nation Building or Nation Destroying?", en **World Politics**, Vol. XXIV No. 3, April 1972. pag. 319-355.

17. Naciones Unidas. **Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos**. New York: ONU, 1986. 192 p.

18. Resolución 637 (VII) de la Asamblea General de la ONU.

19. Aurelio Cristescu. **El Derecho a la Libre Determinación**. ONU, 1981. párrafo 41.

20. Héctor Gros Espiell. **El Derecho a la Libre Determinación**. ONU, 1979. (E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1).

21. Cristescu, párr. 268.

22. Cristescu, párr. 44 a 47.

23. Cristescu, párr. 73 y párr. 139.

24. Cristescu, párr. 288 a 299.

25. Gros Espiell, **Op. Cit.**

26. Cristescu, **Op. Cit**

27. José A. de Obieta Chalbaud. **El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos**, Madrid, Tecnos, 1985.

28. Para un estudio detallado de las aplicaciones específicas del derecho a la libre determinación en la práctica de las Naciones Unidas, ver Gros Espiell, **Op. Cit.**

29. Hernán Santa Cruz. **Estudio especial de la discriminación racial en las esferas políticas, económica, social y cultural**. ONU, 1971.

30. Debido a limitaciones presupuestarias, la sesión de 1986 de la Sub-Comisión y de sus grupos de trabajo fue suspendida por el Secretario General.

# INDICE

## DOCTRINA

El Derecho al Desarrollo y los Derechos Humanos Dr. Luis Díaz Müller .....	5
Los derechos del niño, de los ancianos y de la mujer: su protección internacional Dr. Pedro Nikken .....	15
Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos. La cuestión de las minorías Dr. Rodolfo Stavenhagen .....	43

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Actividades (julio-diciembre de 1986) .....	65
Integración de la Corte .....	69
Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986. Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana de Derechos Humanos) .....	69
Casos sometidos a la Corte .....	107
Solicitudes de Opinión Consultiva .....	122
Address by Judge Thomas Buergenthal President, Inter-American Court of Human Rights Before a Special Session of the OAS Permanent Council .....	128

## COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Actividades (julio-diciembre de 1986) .....	139
Integración de la Comisión IDH .....	141

Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos .....	142
--	-----

## **RESOLUCIONES**

Resoluciones sobre Derechos Humanos aprobadas por la Asamblea General de O.E.A. en su XVI período ordinario de sesiones (Guatemala, noviembre de 1986) .....	165
--	-----

## **LEGISLACION**

### **Perú**

Decreto Supremo N° 012-86-JUS .....	179
-------------------------------------	-----

## **JURISPRUDENCIA**

### **Bolivia**

Interposición del recurso de hábeas corpus .....	183
--	-----

Uruguay .....	185
---------------	-----

## **BIBLIOGRAFIA**

Bibliografía sobre Derechos Humanos: 1986 .....	195
---	-----