

EL TRATAMIENTO DE LAS MINORÍAS RELIGIOSAS EN LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES

José M^a. CONTRERAS MAZARIO
Catedrático de Derecho Eclesiástico del Estado
Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

SUMARIO:1.- Consideraciones generales, 2.- Las bases de la protección de las minorías religiosas. 2.1. Las minorías en la Conferencia de Paz de 1919. 2.2. Instrumentos internacionales en favor de la protección a las minorías religiosas: especial referencia al ámbito de aplicación espacial. 3.- Ambito sustantivo de protección de las minorías religiosas. 3.1. Concepto de “minoría religiosa”. 3.2. Contenido. 3.3. Sistema de protección de las minorías. 4.- Consideraciones finales.

1.- CONSIDERACIONES GENERALES

La temática relativa a la protección de la minorías religiosas está en el origen del sistema internacional de protección a las minorías. A este respecto, cabe señalar que la ruptura por la reforma protestante de la *Respublica Christiana* es el origen de un nuevo orden internacional, que en lo religioso supuso la adopción del principio “*ius regio, cuius religio*” primero en la Paz de Ausburgo (1555) y después en la Paz de Westfalia (1648).

La cuestión religiosa fue desde entonces fuente de conflicto y de intervenciones de unos Estados en otros a favor de determinados grupos religiosos. A este respecto, los siglos XVIII y XIX están salpicados de significativos ejemplos que dieron lugar a la inclusión en muchos Tratados de Paz de cláusulas relacionadas con la presente materia, así como a doctrinas que vinieran a justificar las mencionadas intervenciones.

Todo ello supuso que, tras siglos de persecuciones religiosas, movimientos de población, cambios fronterizos y sucesión de Estados multinacionales, el panorama en 1919 fuera el de una superposición de grupos étnicos, religiosos y lingüísticos no comparable con momentos anteriores, sobre todo por lo que se refiere al ámbito de la Europa

Oriental¹⁷². Ello da lugar a que se pueda distinguir una tipología por lo que al ámbito de las minorías se refiere, y que SETON-WATSON las ha concretado en los tres tipos siguientes: a) minorías nacionales en regiones fronterizas, b) minorías nacionales separadas de su tronco materno y c) minorías presentes en ciertas áreas de población rural¹⁷³. Tipología que respecto de las minorías religiosas puede dar lugar a una serie de problemas diferentes, pero que pueden ser reductibles a una serie de coordenadas generales y comunes¹⁷⁴, concretadas en un derecho a practicar el culto y a mantener su identidad cultural.

Partiendo de una interpretación estricta de lo anterior, algunos autores no entienden necesaria la inclusión de la temática religiosa como elemento caracterizador del concepto minoría, toda vez que bastaría con el reconocimiento y garantía de la libertad de conciencia y religión dentro de una “carta” de derechos humanos para que este tipo de grupos vieran satisfechas sus exigencias y derechos¹⁷⁵; llegándose a cuestionar la propia inclusión de este tipo de minorías como necesaria y razonable en los Tratados de 1919¹⁷⁶. No obstante, entendemos que la situación de intolerancia y vulnerabilidad en que se encuentran en muchas ocasiones este tipo de grupos, unido a un agravio comparativo y de adopción de medidas claramente homogeneizantes y asimilacionistas por parte de muchos Estados, puede ser el germen de movilizaciones y conflictos interreligiosos a los que no es posible responder únicamente desde el reconocimiento y garantía del derecho fundamental a la libertad de conciencia.

¹⁷² Cfr. MACARTNEY. C.A.: *National States and National Minorities*, Oxford UP, Londres 1934.

¹⁷³ SETON-WATSON, H.: *Eastern Europe between the Wars 1918-1941*, Westview, Londres 1986, págs. 268-319.

¹⁷⁴ En esta misma línea, pero relacionada con las minorías nacionales en general, vid. NUÑEZ SEIXAS, X.M.: *Entre Ginebra y Berlín. La cuestión de las minorías nacionales y la política internacional en Europa (191-1939)*, Akal, Madrid 1999.

¹⁷⁵ Cfr. AZCARATE, P. de: *Minorías Nacionales y Derechos Humanos*, Congreso de los Diputados/Univ. Carlos III de Madrid, Madrid 1998, pág. 121; O'DONNELL: *La protección internacional de los derechos humanos*, Comisión Andina de Juristas, Lima.

¹⁷⁶ AZCARATE, P. de: *Minorías Nacionales...*, op. cit., pág. 121.

2.- LAS BASES DE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS RELIGIOSAS

2.1.- LAS MINORÍAS EN LA CONFERENCIA DE PAZ DE 1919

Si bien en el entorno histórico del que surge la Sociedad de las Naciones, en concreto durante el transcurso de la Primera Guerra Mundial, se habían producido distintas propuestas de solución al problema de las minorías, no fue hasta la celebración de la Conferencia de Paz de 1919, y más concretamente con ocasión de la elaboración del Pacto de la Sociedad de las Naciones, donde la cuestión de las minorías se debatió en profundidad. Por lo que se refiere a las minorías en general, la cuestión se planteó en este momento no tanto en torno al principio de las nacionalidades cuanto a un concepto más moderno como el de la autodeterminación¹⁷⁷, dando lugar a que los intentos del Presidente norteamericano por incluir en el Tratado fundacional de la Sociedad de las Naciones una cláusula por la que los nuevos Estados se comprometiesen a dar un trato de igualdad entre las mayorías y las minorías fueran estériles. Mientras que por lo que se refiere a las minorías religiosas, se llegó incluso a plantear la posibilidad de dotarla de una cobertura jurídica de alcance autónomo y general a través de la inclusión en el Pacto de una cláusula relativa a la libertad de creencias y de religión. A este respecto, son de destacar las propuestas hechas tanto por el Presidente WILSON¹⁷⁸, como por el Representante británico¹⁷⁹,

¹⁷⁷ Cfr. BLAS GUERRERO, A. de: *Nacionalismos y naciones en Europa*, Alianza Editorial, Madrid 1994; PAGES BLANCH, P.: *Las claves del nacionalismo y del imperialismo. 1848-1914*, Ed. Planeta, Barcelona 1991.

¹⁷⁸ Es de destacar la propuesta de cláusula presentada por el Presidente WILSON en su Tercer Proyecto, cuyo contenido era el siguiente:

“Reconociendo que las persecuciones y la intolerancia religiosas son causas fecundas de guerra, las Potencias signatarias convienen, y la Sociedad de las Naciones exigirá de todos los Estados nuevos, así como de todos los Estados que soliciten su admisión en su seno, una promesa en el mismo sentido, en que no dictarán ninguna ley que prohíba o entorpezca la práctica libre de la religión y que no tomarán ninguna medida que establezca diferencias de derecho o de hecho en detrimento de los que practiquen una fe, religión o creencia particulares, cuyos ritos no sean incompatibles con el orden público o las buenas costumbres”.

¹⁷⁹ La propuesta del Representante británico fue formulada en los siguientes términos:

“Reconociendo en la persecución y la intolerancia religiosa un terreno fértil para la guerra, las Altas Partes Contratantes acuerdan declarar que la Sociedad de las Naciones tiene el derecho de interesarse en las conmociones políticas resultantes

que -sin embargo- no fueron aceptadas por la Comisión de la Sociedad de las Naciones¹⁸⁰, al considerar “imposible, o por lo menos inoportuna, la sugerencia según la cual el principio de la tolerancia religiosa debía figurar en el propio Pacto de la Sociedad de las Naciones”¹⁸¹.

En este sentido, se ha señalado que los autores del Pacto no estuvieron dispuestos a concebir como obligaciones generales aplicables a todos los Estados Miembros de la Sociedad de las Naciones dicho principio¹⁸², lo que se explica en buena medida por el hecho de que el mencionado principio no había sido considerado válido hasta entonces sino sólo en ciertos Estados y en favor de un número restringido de grupos minoritarios religiosos¹⁸³.

de aquéllas, y en caso de que el Comité Ejecutivo juzgue que la paz mundial se ve amenazada por la acción antiliberal del gobierno de un Estado respecto de los que practican una fe, religión o creencia, las Altas Partes Contratantes autorizan al Comité a formular críticas o tomar medidas que pongan fin al abuso de que se trate”.

¹⁸⁰ Hubo, no obstante, una propuesta del Comité a la Comisión para el caso de que ésta última insistiera en la inclusión de una cláusula de esta naturaleza, cuyo texto era el siguiente:

“Las Altas Partes Contratantes acuerdan no dictar ninguna ley que prohíba la libre práctica de los cultos o que la entrobe, y no establecer ninguna distinción de derecho o de hecho respecto de las personas que practiquen una religión especial o una creencia que no atenten contra el orden público o los principios públicos de moralidad” (cit. en MILLET, D.H.: *My Diry at the Conference of Pace*, op. cit., pág. 403).

¹⁸¹ Dicha cláusula fue vetada, en un primer momento, por la delegación francesa, no debido a su estancia, sino porque no creyeron que fuese tema adecuado para su inclusión en un documento para el Pacto. Más tarde se indicó que la cláusula estaba inspirada en la indignación contra la persecución religiosa en Rusia y que su aceptación no tendría efecto ya que no había posibilidad de que Rusia fuese Miembro fundador de la Sociedad de las Naciones. A pesar de estos argumentos, la cláusula habría podido ser aceptada si la delegación japonesa no hubiera aprovechado la ocasión para sugerir la adición de su propia propuesta acerca de la igualdad de las naciones. Ello obligó como única solución posible a abandonar ambas sugerencias.

¹⁸² WALTER, J.: *Historia de la Sociedad de las Naciones*, Ed. Tecnos, Madrid 1971, pág. 77.

¹⁸³ Amen de que muchos Estados se mostraron recelosos de que el presente sistema pudiera ser extendido al ámbito colonial, o incluso que el derecho de apelación directa ante la Sociedad de las Naciones acabase extendiéndose a los Estados de la Europa occidental. A este respecto resultan significativas las palabras del Delegado británico pronunciadas en mayo de 1919: “... sería muy peligroso permitir a los habitantes o ciudadanos de cualquier Estado apelar directamente a la Sociedad de las Naciones, y no sólo a través de sus Gobiernos.

Ello no significa, sin embargo, que la Organización surgida de la Primera Guerra Mundial permaneciera impasible frente a la problemática de las minorías en general y de las minorías religiosas en particular. Por el contrario, los importantes cambios en el mapa europeo que se producen en este momento, sobre todo con la desmembración de los imperios austro-húngaro, otomano y ruso, vuelven a situar el problema de las minorías en un primer plano, lo que tuvo como consecuencia el establecimiento de un sistema de protección de las minorías caracterizado por el hecho de la separación radical entre el plano de la proclamación de los derechos y el plano del mecanismo de protección.

Así, aunque el Pacto de la Sociedad de las Naciones no incluya un régimen jurídico sustantivo de protección de las minorías generalizable a cualquier Estado, los Tratados de Paz adoptados en la Conferencia de 1919 si contemplan de forma particularizada la protección de ciertas minorías. Por su parte, el Pacto de la Sociedad de las Naciones si permite paradójicamente establecer un sistema de protección, que gira esencialmente en torno al poder de supervisión sobre la aplicación de los Tratados de Paz que se asigna al Consejo de la Sociedad. Aunque -como se acaba de poner de manifiesto- ambos elementos acaban relacionándose de manera inevitable, en este trabajo serán analizados de manera autónoma al entender que ello contribuye a una mejor comprensión de la materia objeto de análisis.

2.2.- INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN FAVOR DE LA PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS RELIGIOSAS: ESPECIAL REFERENCIA AL ÁMBITO DE APLICACIÓN ESPACIAL

Aunque -como se ha señalado- la Conferencia de Paz de 1919 rechazó las tentativas dirigidas a incluir en el Pacto cláusulas de alcance general relativas a la protección de las minorías religiosas, ello no debe entenderse como un absoluto desconocimiento o despreocupación por dicha temática. Descartada su inclusión en el Pacto constitutivo de la

Si este principio es vulnerado, podríamos llegar a una situación en la que, por ejemplo, los francófonos de Canadá, los judíos americanos, los católicos en Inglaterra, los galeses, los irlandeses, los escoceses, los vascos, bretones o catalanes podrían dirigirse a la Sociedad de las Naciones y denunciar los abusos a los que estuviesen sometidos” (cit. en NUÑEZ SEIXAS, X.M.: “La cuestión de las minorías nacionales...”, op. cit., pág. 67).

Sociedad de las Naciones¹⁸⁴, la Conferencia de Paz decidió establecer un sistema de protección a las minorías, garantizado éste sí por la propia Sociedad de las Naciones, en el marco de cinco tratados¹⁸⁵ -llamados a partir de entonces, "tratados de las minorías"- que se celebraron entre las Potencias aliadas y asociadas, por una parte, y los Estados recién creados o ampliados, por la otra¹⁸⁶. Asimismo, y con la finalidad de establecer un cierto grado de reciprocidad, se establecieron cláusulas análogas en los Tratados de Paz celebrados con los Estados vencidos, en concreto con Austria¹⁸⁷, Bulgaria¹⁸⁸, Hungría¹⁸⁹ y Turquía¹⁹⁰.

Junto a estos dos grupos de tratados, el sistema de protección internacional de las minorías se completó y desarrolló a través de otros dos conjuntos normativos. El primero a través de la celebración de cuatro Tratados internacionales posteriores relativos a cuatro territorios en los que se producía un cambio de soberanía¹⁹¹. Y, el segundo integrado por la proclamación de seis declaraciones unilaterales suscritas, cronológicamente, por Finlandia, Albania, Lituania, Letonia,

¹⁸⁴ El Pacto fue aprobado el 28 de abril de 1919 y constó de un preámbulo y 26 artículos. Firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, como Parte I del Tratado de Paz con Alemania, el Pacto entró en vigor el 10 de enero de 1920.

¹⁸⁵ No se trató de un sistema *ex novo*, sino que contaba con precedentes históricos significativos como, por ejemplo, el Protocolo entre Gran Bretaña, Francia y Rusia, de febrero de 1830, relativo a la protección de minorías en Grecia; o la Conferencia de Berlín, de 1878, en la que se impuso a Rumania, Serbia, Montenegro y Bulgaria el respeto a la libertad religiosa dentro de sus respectivas fronteras.

¹⁸⁶ A este respecto, los Estados que se crearon después de la Primera Guerra Mundial fueron Polonia: Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919 (art. 1), Checoslovaquia: Tratado de Saint-Germain-en-Laye, de 10 de septiembre de 1919 (art. 1), y el Reino de los Servios, Croatas y Eslovenos: Tratado de Saint-Germain-en-Laye, de 10 de septiembre de 1919 (art. 1). Mientras que los países que resultaron ampliados fueron Rumania: Tratado de París, de 9 de diciembre de 1919 (art. 1), y Grecia: Tratado de Sèvres, de 10 de agosto de 1920 (art. 1).

¹⁸⁷ Tratado de Sain-Germain-en-Laye, de 10 de septiembre de 1919 (arts. 62 a 69).

¹⁸⁸ Tratado de Neuilly-sur-Seine, de 27 de noviembre de 1919 (arts. 49 a 57).

¹⁸⁹ Tratado de Trianón, de 4 de junio de 1920 (arts. 54 a 60).

¹⁹⁰ Tratado de Sèvres, de 10 de agosto de 1920. Este fue modificado por el Tratado de Lausana, de 24 de julio de 1923 (arts. 37 a 45).

¹⁹¹ Estos cuatro Tratados fueron: el Convenio polaco-danzigués, de 9 de noviembre de 1920; el Acuerdo entre Suecia y Finlandia, de 27 de junio de 1921, relativo a la población de las Islas Aland; el Convenio germano-polaco, de 15 de mayo de 1922, relativo a la Alta Silesia; y el Convenio entre las Potencias aliadas y asociadas y Lituania, de 8 de mayo de 1934, relativo al territorio de Memel.

Estonia e Iraq como condición para ser admitidas en la Sociedad de las Naciones¹⁹².

A través de esta última fórmula¹⁹³, la Conferencia de Paz encontró una nueva forma de tratado o instrumento asimilado (declaraciones unilaterales) por el que cada Estado nuevo o recientemente ampliado, así como los Estados vencidos, se comprometían a conceder un trato justo e igual a las minorías dentro de sus fronteras y acordaban que la ejecución de sus compromisos debía ser tratada como un asunto de preocupación internacional y colocado, por consiguiente, bajo la garantía de la Sociedad de las Naciones¹⁹⁴. Es preciso destacar que si bien dichos instrumentos fueron, al menos formalmente, suscritos de forma “voluntaria” por los Estados afectados, no es menos cierto que las obligaciones contenidas en los mismos fueron consideradas por algunos de ellos como especialmente gravosas y perjudiciales para su soberanía, lo que motivó actitudes de rechazo respecto del sistema, de las que da un buen ejemplo el hecho de que en febrero de 1920 el Tratado polaco sobre minorías fuese el único ratificado y en vigor¹⁹⁵.

¹⁹² Dichas declaraciones unilaterales fueron efectuadas, respectivamente, por Finlandia: Resolución del Consejo de la Sociedad de las Naciones, de 27 de junio de 1921; Albania: Resolución de 2 de octubre de 1921; Lituania: Resolución de 12 de mayo de 1922; Letonia: Resolución de 7 de julio de 1923; Estonia: Resolución de 17 de septiembre de 1923; e Iraq: Declaración de 30 de mayo de 1932 y Resoluciones de 11 y 19 de mayo de 1932.

¹⁹³ Junto a estos cuatro tipos de instrumentos internacional deben sumarse igualmente los Tratados bilaterales que algunos Estados firmaron durante los años 20 y 30, y en los que se incluyeron cláusulas relativas a la protección mutua de los derechos de sus respectivas minorías connacionales. A este respecto, cabe señalar el Acuerdo checo-polaco de 1925, el letón-lituano de 1931, el rumano-yugoslavo de 1933 o el estonio-letón de 1934.

¹⁹⁴ En relación a la problemática que planteó dicho planteamiento, se ha señalado que *“(l) essence de la protection internationale des minorités consiste en ce que les Principales Puissances alliées et associées en confèrent pas aux Etats intéressés d'établir la situation juridique de leurs minorités; celle-ci fut stipulée dans les traités conclus avec les Etats respectifs, et il a été spécifié que tout acte du pouvoir public, contraire aux dispositions de ces traités, serait sans effet au point de vue du droit international. Une partie du domaine de la souveraineté interne des Etats minoritaires fut internationalisée par les traités de minorités”* (en BALOGH, A. de: *L'action de la Société des Nations en matière de protection des minorités*, Les éditions internationales, Paris 1937, pág. 113).

¹⁹⁵ A este respecto, cabe señalar que los Estados afectados protestaron contra la aceptación de los Tratados sobre Minorías haciendo valer entre otros argumentos que la protección de las mismas estaba garantizada a través de la Constitución y

La aplicación de las cuatro categorías de instrumentos internacionales precitados supuso el establecimiento de un sistema de protección de las minorías cuyo contenido abarcaba a las minorías de raza, religión y lengua, y cuyo ámbito espacial se extendía, en línea recta y sin ruptura de continuidad, desde Finlandia (y en concreto desde las Islas Aland) hasta Iraq, y cuya garantía última quedaba en manos de la Sociedad de las Naciones¹⁹⁶. Ello permite destacar de un modo especial que se trataba de un sistema de protección espacialmente limitado, ya que abarcaba exclusivamente a las minorías existentes en Albania, Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Iraq, Letonia, Lituania, Polonia (incluida la Alta Silesia), Reino de los Serbo-Croata-Eslovenos, Rumania, Turquía, la Ciudad Libre de Danzig, las Islas Aland y el Territorio de Memel.

Aunque el establecimiento de un régimen de protección a las minorías en los Estados citados pudo responder a diversas razones, en muchos de los casos de índole histórica, sin duda la razón última cabe encontrarla en el hecho de la profunda remoción territorial que se produce en la Europa oriental en esta época¹⁹⁷, así como la preservación de la paz y de la estabilidad geopolítica de Europa Centro-Oriental. Como ya se ha dicho, la Conferencia de Paz de 1919 supuso la creación de países nuevos (Polonia, Checoslovaquia y Yugoslavia) y la ampliación de otros (Grecia y Rumania), lo que trajo consigo que

de las leyes nacionales. Vid. en particular las palabras de Bratiano, presidente del Consejo rumano, y de M. Benes, presidente del Consejo checoslovaco, en MILLET, D.H.: *My Diry at the Conference of Pace*, vol. XIII, op. cit., págs. 89-90 y 69-70, respectivamente.

¹⁹⁶ Los 16 Estados que integraron los cuatro planos de instrumentos internacionales que constituyen el mencionado sistema de protección reconocieron expresamente la jurisdicción del Consejo de la Sociedad de las Naciones y del Tribunal Permanente de Justicia en materia de aplicación de las cláusulas relativa a las minorías. Vid., en este sentido, art. 69 del Tratado de Paz con Austria (1919); art. 57 del Tratado de Paz con Bulgaria (1919); art. 60 del Tratado de Paz con Hungría (1920); art. 44 del Tratado de Paz con Turquía (1923); art. 16 del Tratado de Sèvres con Grecia (1920); art. 12 del Tratado de Versalles con Polonia (1919); art. 11 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos (1919); art. 14 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919); art. 12 del Tratado de París con Rumania (1919); art. 72 de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922); art. 7 de la Declaración de Finlancia relativa a las Islas Aland (1921); art. 7 de la Declaración de Albania (1921); art. 9 de la Declaración de Lituania (1922); art. 7 de la Declaración de Letonia (1923); art. 7 de la Declaración de Estonia (1923), y art. 10 de la Declaración de Iraq (1932).

¹⁹⁷ Cfr. MOUREAU DEFARGES, P.: *Intruccion à la géopolitique*, Editions du Seuil, Paris 1994.

poblaciones enteras pasaran de la soberanía de un país a la de otro distinto, convirtiéndose en la mayoría de las ocasiones en minorías étnicas, lingüísticas y/o religiosas. Este es el caso de los cuatro territorios individualizados a los que antes se ha hecho referencia y en los que la posición de las nuevas minorías resulta especialmente significativa: la Alta Silesia¹⁹⁸, la Ciudad libre de Danzig¹⁹⁹, las Islas Aland²⁰⁰ y Memel²⁰¹. Dicha situación hizo necesario el establecimiento de un régimen de protección en favor de dichas comunidades y, en consecuencia, las obligaciones para los Estados que se derivan de dicho régimen pueden entenderse como la contrapartida que tuvieron que pagar por las nuevas ventajas territoriales recibidas. Así, pues, el valor político general que se pretendió atribuir en este momento al sistema de las minorías queda patente, al pretender superarse el simple establecimiento de técnicas de protección de los derechos de colectividades minoritarias para intentar convertirlo en una auténtica válvula de seguridad del nuevo sistema político internacional definido en la Conferencia de Paz de 1919.

3.- ÁMBITO SUSTANTIVO DE PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS RELIGIOSAS

Junto con la precitada pretensión política, no es menos cierto que el régimen de las minorías tenía igualmente un objetivo inmediato de protección de estas colectividades, lo que llevó a que dicho sistema persiguiera un doble propósito: primero, acordar la igualdad legal a individuos pertenecientes a estas minorías que se integraban como nuevos nacionales del Estado frente a los grupos mayoritarios que tradicionalmente habían constituido la población del mismo; y segundo, hacer posible que su incorporación al nuevo Estado se produjese garantizando la preservación de las características, tradiciones y modalidades del grupo. La aplicación de este sistema planteó dos cuestiones que es preciso analizar a continuación: la conceptualización del término “minoría”, por un lado, y la definición del conjunto de derechos y deberes que se reconocen o imponen a la minoría, por otro.

¹⁹⁸ Vid. en relación con esta problemática, el Convenio germano-polaco de 15 de mayo de 1922.

¹⁹⁹ En relación con la misma, vid. el Convenio de 9 de noviembre de 1920.

²⁰⁰ A este respecto, vid. el Acuerdo finlano-sueco de 27 de junio de 1921.

²⁰¹ Vid. el Convenio celebrado entre las Potencias aliadas y Lituania, de 8 de mayo de 1924.

3.1.- CONCEPTO DE “MINORÍA RELIGIOSA”

A la hora de responder a la cuestión de qué se entiende por el término “minoría”, y en concreto por “minoría religiosa”, ésta debe realizarse teniendo presente los distintos elementos que de una u otra manera -bien positiva, bien negativamente- se tuvieron en cuenta en el momento de configurar el sistema de protección de la Sociedad de las Naciones, y más concretamente los distintos instrumentos normativos internacionales a los que se ha hecho referencia con anterioridad.

En este sentido, y dentro de los elementos de carácter positivo, cabe señalar que, tanto en los Tratados de Paz como en las Declaraciones unilaterales relativas a las minorías, se utilizó una misma fórmula, a saber: “minorías de raza, de religión y de lengua”²⁰². Se trata de una expresión muy general en la que lo que parece perseguirse es la protección de aquellas minorías basadas o determinadas en el elemento calificador o característico de la misma, esto es, la raza, la lengua o la religión; lo que se explica en buena medida por el origen nacional de la minoría, y no tanto por su importancia numérica²⁰³.

Junto a esta fórmula general, se produjo asimismo la mención concreta o específica en favor de ciertas comunidades minoritarias. En el ámbito que nos ocupa, este fue el caso de los judíos en Grecia²⁰⁴,

²⁰² A este respecto, y a título de ejemplo, el art. 12 del Tratado de Versalles (1919) dispone que “*la Pologne agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue (...)*”. Una posición crítica frente a esta expresión es mantenida por AZCARATE, para quien dicha expresión “no es plenamente satisfactoria desde el punto de vista de la terminología, si se tiene en cuenta la ausencia de relación entre raza y lengua por un lado y religión por otro”. Dicho autor aboga por la expresión “minoría nacional” entendiéndolo por tal “una proporción más o menos considerable de los ciudadanos de un Estado que son de una “nacionalidad” diferente de la de la mayoría” (AZCARATE, P. de: *Minorías nacionales...*, op. cit., pág. 119).

²⁰³ Aunque no siempre es así, por ejemplo dicho elemento numérico es tenido en cuenta en el art. 9, párrafo 1, del Tratado con Polonia, al establecerse que “*en matière d’enseignement public, le Gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise*”.

²⁰⁴ Art. 10 del Tratado de Sévres: “*Dans les villes ou districts où une proportion considérable de ressortissants grecs de religion juive, le Gouvernement grec s’engage à ce que les juifs en soient pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et en soient frappés d’aucune incapacité s’ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d’accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois cette disposition en dispensera pas ces juifs des*

Lituania²⁰⁵, Polonia²⁰⁶ y Rumania²⁰⁷; de los musulmanes en Albania²⁰⁸, Grecia²⁰⁹ y Yugoslavia²¹⁰; de las comunidades monásticas del Monte

obligations imposées à tous les ressortissants grecs en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public".

²⁰⁵ Art. 8 de la Declaración de 1922: "Les juifs en seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois, cette disposition ne dispensera pas les juifs des obligations imposées à tous les ressortissants lithuaniens en vue des nécessités du services militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public.

La Lithuanie déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi; aucune inscription électorale ou autre en devra obligatoirement se faire un samedi".

²⁰⁶ Art. 11 del Tratado de Versalles: "Les juifs en seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat. Toutefois, cette disposition ne nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public.

La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections, soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi".

²⁰⁷ Art. 7 del Tratado de París: "La Roumanie s'engage à reconnaître comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les juifs habitant tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité".

²⁰⁸ Art. 8 de la Declaración.

²⁰⁹ Art. 14 del Tratado de Sèvres: "La Grèce convient de prendre à l'égard des musulmans toutes dispositions nécessaires pour agler, conformément aux usages musulmans, les questions de droits de famille et de status personnel.

La Grèce s'engage à accorder protection aux mosquées, cimetières et autres établissements religieux musulmans. Pleine reconnaissance et toutes facilités seront assurées aux fondations pieuses (vakoufs), et aux établissements musulmans religieux et charitables actuellement existants, et la race ne refusera, pour la création de nouveaux établissements religieux et charitables, aucune des élites nécessaires garanties aux autres établissements privés de ce genre".

²¹⁰ Art. 10 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye: "L'Etat serbe-croate-slovène agrée de prendre à l'égard des musulmans en ce qui concerne leur statut familial ou personnel toutes dispositions permettant de régler ces questions selon les usages musulmans.

Le Gouvernament serbe-croate-slovène provoquera également la nomination d'un Reiss-ul-Uléma.

L'Etat serbe-croate-slovène s'engage à accorder toute protection aux mosquées, cimetières et autres établissements religieux musulmans. Toutes facilités et autorisations seront données aux fondations pieuses (vakoufs) et aux

Athos²¹¹; de los valacos de Pindo en Grecia²¹²; o de las comunidades de húngaros y de sajones en Transilvania (Rumania)²¹³. No obstante, cabe precisar que dicha mención especial no se interpretó como una exclusión, o si se quiere como una no inclusión, de las restantes categorías indicadas en la fórmula general de “minorías de raza, de lengua o de religión”, sino que su mención especial respondió más bien al deseo de especificar en su favor la garantía de ciertas prácticas o usos tradicionales característicos de su propia identidad como grupo. Así, por ejemplo, se hace mención específica de los judíos con el fin de asegurarles el respeto del “sabbat”²¹⁴, o de las comunidades musulmanas para regular cuestiones relacionadas con el Derecho de Familia y de su estatuto personal²¹⁵.

Por otra parte, en relación con la delimitación del concepto deben tenerse igualmente presentes otros dos elementos de carácter negativo. El primero se concreta en la no inclusión dentro del término “minoría” de los extranjeros que residan en el territorio del país al que se impone el sistema de protección de minorías, con independencia de que ellos puedan considerarse a si mismos como vinculados con esa minoría por razones de la raza, la lengua o la religión²¹⁶. El segundo de los

établissements religieux ou charitables musulmans existants et le Gouvernement serbe-croate-slovène ne refusera, pour la création de nouveaux établissements religieux et charitables aucune des facilités nécessaires qui sont garanties aux autres établissements privés de cette nature”.

²¹¹ Art. 13 del Tratado de Sèvres: “*La Grèce s’engage à reconnaître et maintenir les droits traditionnels et les libertés dont jouissent les communautés monastiques non grecques du Mont Athos d’après les dispositions de l’article 62 du Traité de Berlin du 13 juillet 1878*”.

²¹² Art. 12 del Tratado de Sèvres: “*La Grèce convient d’accorder sous le contrôle de l’Etat hellénique aux communautés des Valaques du Pinde, l’autonomie locale en ce qui concerne les questions religieuses, charitables ou scolaire*”.

²¹³ Art. 11 del Tratado de París: “*La Roumanie agréé d’accorder, sous le contrôle de l’Etat roumain, aux communautés des Szeckler et des Saxons, en Transylvanie, l’autonomie locale, en ce qui concerne les questions religieuse et scolaires*”.

²¹⁴ El “sabbat” es reconocido a los judíos, por ejemplo, en el art. 11 del Tratado con Polonia, en el art. 10 del Tratado con Grecia y en art. 8 de la Declaración de Lituania.

²¹⁵ A este respecto, el art. 14 del Tratado con Grecia establece que “*La Grèce convient de prendre à l’égard des musulmans toutes dispositions nécessaires pour agler, conformément aux usages musulmans, les questions de droits de famille et de statut personnel*”.

²¹⁶ Por ejemplo, no se beneficiaban del régimen de protección a las minorías un “ressortisant” alemán residente en Checoslovaquia, mientras que si lo hacía un “ressortisant subcarpathique” residente en el mismo país. Cabe señalar, no obstante,

elementos hace referencia al hecho de que el sistema de protección a las minorías sólo se reconoció respecto del ámbito material señalado, esto es, las minorías de raza, de lengua y de religión, quedando excluida la posibilidad de que otros grupos minoritarios pudieran reivindicar en su favor dicho régimen. Así, las minorías políticas, los grupos de opinión o las minorías sociales, entre otras, no estuvieron protegidas.

En consecuencia, se puede señalar que con el término “minoría” se estaba haciendo referencia a un grupo de personas caracterizadas por ser nacionales de un país y por poseer señas de identidad propias en los ámbitos de la raza, la lengua o la religión. Ello supuso, por ejemplo, que respecto de las llamadas “minorías religiosas”, éstas sólo fueron reconocidas y protegidas cuando se tratase de una creencia religiosa profesada por nacionales del país. Como contrapartida, debe precisarse -sin embargo- que el dato de la pertenencia de una persona al grupo no podía ser cuestionada por el Estado afectado, ni sometida a verificación o autorización previa por parte de las autoridades estatales²¹⁷.

Esta caracterización general del concepto de minoría religiosa, precisa sin embargo de ciertas matizaciones. En primer lugar, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que junto al régimen general aplicables a las minorías religiosas, los instrumentos antes mencionados establecen regímenes especiales aplicables a ciertas minorías. Regímenes que sólo resultaban aplicables para los Estados expresamente mencionados y que sólo se establecieron en relación con las comunidades judía y musulmana. Dichos regímenes especiales no pueden, sin embargo, ser interpretados en un sentido restrictivo, como excluyendo del sistema de protección al resto de las minorías religiosas. Por el contrario, las restantes minorías se beneficiaban del régimen general, a lo que se añade la protección derivada de la relación que en muchas ocasiones existía, y aún existe, entre raza, lengua y religión.

una excepción y fue el caso de los “ressortissants” polacos en Dantzig: art. 33 del Convenio entre Polonia y la Ciudad libre de Danzig, de 9 de noviembre de 1920: *“La Ville libre de Dantzig s’engage à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue, des dispositions semblables à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du Chapitre I du Traité conclu à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées, notamment à pourvoir à ce que, dans la législation et la conduite de l’administration, aucune discrimination en soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d’origine ou de langue polonaise, conformément à l’article 104, & 5 du Traité de paix de Versailles avec l’Allemagne”*.

²¹⁷ Vid. arts. 74 y 131 del Convenio germano-polaco relativo a la Alta Silesia (1922).

Así, deben entenderse igualmente protegidas tanto la religión católica como las confesiones cristianas reformadas: luteranos, anglicanos, evangélicos, etc.

No obstante, la delimitación del concepto de minoría religiosa ha de contar también con el elemento de que, en la mente de los participantes en la Conferencia de Paz, fuertemente impregnada por el entorno físico y cultural en que se plantea en dicho momento el problema de las minorías, el ámbito subjetivo comunitario de aplicación se limitaba únicamente a las tres grandes religiones monoteístas existentes en Occidente (cristiana, musulmana y judía), cuya existencia y estabilidad estaba fuera de toda duda. Ello explica el hecho de que alguno de los instrumentos mencionados exija que la religión practicada por la minoría reúna los requisitos de tener un cierto elemento de carácter objetivo y que sea estable, lo que prima incluso sobre el número de miembros de dicha comunidad o al nivel de presencia de la misma en el Estado²¹⁸.

3.2.- CONTENIDO

Establecida una aproximación conceptual del término “minoría”, se analizará a continuación su contenido. Para ello se van a utilizar dos criterios: por un lado, se hará referencia a los derechos reconocidos, dentro de cuyo contenido se hará especial mención por su carácter paradigmático al caso de la Alta Silesia; y, por otro, se hará mención a los deberes que deben cumplir estos mismos colectivos.

3.2.1.- Desde la perspectiva de los derechos reconocidos, cabe diferenciar tres tipos de disposiciones en los Tratados y Declaraciones de las minorías antes mencionados. En un primer grupo se integran todas aquéllas disposiciones que contenían cláusulas garantizadoras de la igualdad de trato y no discriminación a los miembros de los grupos minoritarios y al libre ejercicio de la religión. El segundo grupo, por su parte, abarcaba a aquéllas otras disposiciones que establecen derechos especiales que deben ser protegidos en favor de una comunidad religiosa. Y en el tercero, finalmente, están integradas todas aquellas normas que contienen proclamaciones genéricas de protección especial a favor de una concreta comunidad minoritaria individualizada en el propio instrumento internacional.

²¹⁸ Vid. a este respecto, el art. 84, párrafo 2, del Convenio germano-polaco relativo a la Alta Silesia (1922).

De acuerdo con la primera categoría de normas, se reconocerían los siguientes derechos: el derecho de todos los “habitantes” al libre ejercicio de la fe, la religión o las creencias, tanto en público como en privado, sin más limitaciones que las establecidas por el orden público²¹⁹; el derecho de todos los “nacionales” a la igualdad ante la ley²²⁰ y de trato sin discriminación por motivos de raza, idioma o religión²²¹; el derecho a crear, dirigir y controlar instituciones creadas por “nacionales” para la realización de sus propios fines²²²; medios para permitir el uso y empleo de lenguas minoritarias en el ejercicio de la religión²²³ y en el ámbito de las instituciones asistenciales, religiosas,

²¹⁹ El art. 2 del Tratado con Polonia estableció que “*Le Gouvernement polonais s'engage à accorder à tous les habitants pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion.*”

Tous les habitants de la Pologne auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute fe, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes moeurs”.

²²⁰ En este sentido, los arts. 7 y 8 del Tratado con Polonia consagraron los principios de igualdad de todos los nacionales del país ante la ley, de igualdad en los derechos civiles y políticos y de igualdad de trato y de garantías tanto *de iure* como *de facto*. Art. 7: “*Tous les ressortissants polonais seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion*”. Art. 8: “*Les ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, auront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais*”.

²²¹ El art. 7, parágrafo 2, del Tratado con Polonia establecía que “*La différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant polonais en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries*”.

²²² A este respecto, el art. 8 del Tratado con Polonia establecía: “*(...) Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion*”. Vid., a este respecto, arts. 67 y 68 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria (1919), 54 y 55 del Tratado de Neuilly con Bulgaria (1919), 58 y 59 del Tratado de Trianon con Hungría (1920), 40, 41 y 45 del Tratado de Lausanne con Turquía (1923), 8 y 9 del Tratado de Sain-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919), 9 y 10 del Tratado de París con Rumanía (1919), 8 y 9 del Tratado de Sèvres con Grecia (1920), 8 y 9 del Tratado de Sain-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919), 68, 69, 81 y 86 a 91 de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922), 5 y 6 de la Declaración de Lituania (1922), 5 y 6 de la Declaración de Albania (1921) y 5, 7 y 8 de la Declaración de Iraq (1932).

²²³ En este sentido, el art. 7, parágrafo 3, del Tratado con Polonia dispone que “*il en sera édicté aucune restriction contre le libre usage par tout ressortissant*

sociales y educativas²²⁴; y, finalmente, el derecho a recibir ayudas de carácter económico -e incluso la asignación de fondos públicos- para fines educativos, religiosos o benéficos²²⁵.

Por su parte, el segundo grupo de cláusulas, que como ya se ha manifestado en su momento tienen un alcance muy limitado en lo subjetivo, definen un conjunto de derechos especiales que se predica tan sólo de las comunidades musulmana y judía. Respecto de las minorías musulmanas, cabe precisar que en los Tratados concernientes a Grecia y Yugoslavia, así como en el Declaración unilateral de Albania, se preveía, en primer término, que debían ser tomadas “*todas las*

polonais d'une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse, ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques”. Vid. asimismo, arts. 66 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria (1919), 53 del Tratado de Neuilly con Bulgaria (1919), 58 del Tratado de Trianon con Hungría (1920), 39 del Tratado de Lausanne con Turquía (1923), 7 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919), 8 del Tratado de París con Rumania (1919), 7 del Tratado de Sèvres con Grecia (1920), 7 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919), 67 de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922), 4 de la Declaración de Albania (1921), 4 de la Declaración de Lituania (1922) y 4 de la Declaración de Iraq (1932).

²²⁴ Vid. arts. 8 (cit. en nota 98) y 9, párrafo 1, del Tratado con Polonia, en el que respecto de este último se disponía que “*en matière d'enseignement public, le Gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction ser donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants polonais. Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans lesdites écoles*”. En este mismo sentido, vid. arts. 67 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria (1919), 54 del Tratado de Neuilly con Bulgaria (1919), 58 del Tratado de Trínon con Hungría (1920), 40 del Tratado de Lausanne con Turquía (1923), 8 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919), 9 del Tratado de París con Rumania (1919), 8 del Tratado de Sèvres con Grecia (1920), 8 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919), 68 de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922), 5 de la Declaración de Albania (1921), 5 de la Declaración de Lituania (1922) y 5 de la Declaración de Iraq (1932).

²²⁵ En el art. 9, párrafo 2, del Tratado con Polonia se establecía que “*dans les villes et districts, où reside une proportion considérable de ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes, qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le bidget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité*”.

*disposiciones necesarias para regular, conforme a las costumbres musulmanas, las cuestiones de Derecho de Familia y de estatuto personal*²²⁶. Dicha regulación suponía una remisión a su Derecho religioso, toda vez que tanto el Derecho de Familia, como el estatuto personal musulmán, derivan y devienen de su ley religiosa. En segundo término, dicho trato especial se concretó asimismo en la plena protección para los lugares sagrados, y en concreto respecto de las mezquitas y cementerios, así como en el reconocimiento de los establecimientos musulmanes religiosos o de caridad²²⁷. Por su parte, en relación con los judíos, dicha regulación especial se limitó a reconocer y proteger el “sabbat” como festividad religiosa y día de descanso²²⁸.

Junto a estas disposiciones especiales, cabe hacer referencia a aquellas otras cuyo objeto no fue otro que el de garantizar una autonomía general o parcial de concretas comunidades minoritarias, así como el ejercicio de sus derechos tradicionales. Este fue el caso de las comunidades de sículos y sajones en Rumania²²⁹, de las comunidades de valaquios de Pindo en Grecia²³⁰, o de las comunidades monásticas no griegas del Monte Athos en Grecia²³¹. En todos los casos su reconocimiento se ha interpretado como un régimen privilegiado en favor de dichas minorías, toda vez que los derechos garantizados no tenían su equivalente en el tratamiento atribuido a la mayoría.

3.2.2.- Así definido el contenido sustantivo del régimen de minorías, mención especial merece el Convenio germano-polaco relativo a la Alta Silesia, celebrado en Ginebra el 15 de mayo de

²²⁶ Vid. a este respecto, arts. 2, parágrafo 3, de la Declaración de Albania (1921), 14 del Tratado de Sévres con Grecia (1920), 42 y 45 del Tratado de Lausana con Turquía (1923), 6 de la Declaración de Iraq (1932) y 10 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919).

²²⁷ En este sentido, vid. arts. 14, parágrafo 2, del Tratado de Sévres con Grecia (1920), 42 y 45. párrafo 2, del Tratado de Lausanne con Turquía (1923), 10, párrafos 3, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919) y 7 de la Declaración de Irak (1932).

²²⁸ Dicho derecho se reconoció en los arts. 10 del Tratado con Grecia, 11 del Tratado con Polonia y 8 de la Declaración de Lituania.

²²⁹ Vid. art. 11 del Tratado con Rumania (en nota 111). En cuanto a la problemática de los derechos de los “sículos” (húngaros) en Rumania, vid. BALOGH, A. de: *L'action de la Société des Nations...*, op. cit., apéndice, págs. 129-183.

²³⁰ Vid. art. 12 del Tratado con Grecia.

²³¹ En este sentido, art. 62 del Tratado de Berlín, de 13 de julio de 1878.

1922²³², por cuanto entendemos que constituye un ejemplo paradigmático. Aunque en el mismo se encuentran únicamente dos de las categorías de normas a las que se ha hecho referencia con anterioridad, su contenido, desarrollo y nivel de protección alcanzados, amén de la multitud de comunicaciones y peticiones presentadas al Consejo, resultan la mejor piedra de toque del sistema de la Sociedad de las Naciones por lo que a la protección de la minorías se refiere. Una vez más debe señalarse que por lo que a nuestra temática interesa se hará únicamente referencia a los derechos de libertad e igualdad religiosas, por un lado, y a los derechos de minorías religiosas concretas, por el otro.

En relación a los derechos de libertad e igualdad religiosas, cabe precisar que éstos aparecen reconocidos a lo largo del Convenio de manera dispersa, a pesar de la existencia de un Capítulo denominado de modo genérico “religión” y en el que se integran los artículos 84 a 96. Dentro de esta primera categoría, se debe distinguir, a su vez, dos tipos de disposiciones, a saber: aquéllas integradas por el reconocimiento, ejercicio y protección del derecho de libertad religiosa, de un lado, y aquéllas referidas al ámbito de la igualdad y la no discriminación religiosas, de otro. En cuanto al primero de los bloques, uno de los preceptos más importantes, y que, sin embargo, se encuentra fuera del Capítulo mencionado²³³, es el artículo 65, apartado 2, por el que se dispone que “(t)ous les habitants auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l’ordre public et les bonnes moeurs”²³⁴. Se

²³² Cit. en *Requiel des stipulations contenues dans les différents instruments internationaux actuellement en vigueur*, Publications de la Société des Nations, I.B.2. Minorités C.L. 110.1927.I, Annexe, pags.64-87.

Dicha importancia se pone de manifiesto en el número de peticiones procedente de este territorio, que fueron un total de 100, 29 de la parte alemana y 71 de la polaca. En este territorio se establecieron, además, oficinas especiales en Katowice y Opole para tratar las peticiones relacionadas con asuntos minoritarios, ocupándose entre 1922-1937 de más de 13000 casos, la mayoría de alemanes.

En relación con las minorías germánica y polaca en la Alta Silesia, vid. KAECKENBEECK, G.: *The International Experiment of Upper Silesia*, Oxford University Press, Londres 1942; STONE, G.: *Regional Guarantees of Minority Rights. A Study of Minorities Procedure in Upper Silesia*, The MacMillan Company, New York 1993.

²³³ Con un contenido exactamente igual, pero en esta ocasión dentro del Capítulo III, cabe hacer mención del art. 85.

²³⁴ Un precepto similar cabe encontrar en otros instrumentos normativos referidos a minorías, más en concreto vid. art. 2 del Tratado con Polonia.

reconoce de este modo el ejercicio del derecho a la libertad de conciencia de manera amplia, tanto desde el punto de vista subjetivo como material, y tanto desde su perspectiva interna como externa, ya que sólo en este último caso es permitido establecer límites²³⁵ y siempre bajo el axioma de “máxima libertad posible, mínima restricción necesaria”.

Desde su ámbito subjetivo, el derecho a la libertad religiosa y de culto es reconocido tanto de modo individual como colectivo. Así, aunque en este texto todavía no se hace referencia a la persona humana como sujeto del derecho, el mismo viene referido a todos los “habitantes” del territorio sometido a plebiscito (la Alta Silesia); al tiempo que desde el ámbito comunitario, el tratado emplea de modo genérico el término “cultos”, por el que debe entenderse “todas las religiones organizadas”²³⁶. Esta dimensión colectiva viene además reforzada por el hecho de que el término “cultos” es seguido en la mayoría de las ocasiones con una referencia específica y expresa a las “comunidades israelitas”²³⁷, así como, en alguna ocasión, a la “Iglesia católica”, aunque en este último caso referida a los acuerdos con la Santa Sede²³⁸.

Sin embargo, desde la perspectiva de su contenido, son escasas las referencias a derechos individuales -y salvando el precepto ya citado- sólo se encuentra con tal dimensión el reconocimiento de los derechos a celebrar las festividades y los días de descanso²³⁹ y al uso de la propia lengua en las cuestiones de culto o religión²⁴⁰ y educativas²⁴¹. En el resto del articulado se hace referencia básicamente a derechos que podríamos calificar propiamente como de naturaleza colectiva. Desde esta perspectiva, se proclaman los siguientes derechos colectivos: el reconocimiento de su personalidad jurídica²⁴²; a administrar sus propios

²³⁵ Dentro de los límites a la libertad de ejercicio de la religión por parte de los cultos se prevé la lealtad al Estado y la soberanía del mismo. Vid. arts. 93, apartado 2, y 102.

²³⁶ Art. 84, parágrafo 2, del Convenio.

²³⁷ En este sentido, y a modo de ejemplo, el art. 93, apartado 1, emplea los términos “cultes, paroisses, communautés israélites, ordre et congrégations”. Vid. asimismo arts. 86; 87, parágrafos 1 y 3, apartado 1; 88; 90; 91; y 93, apartado 1.

²³⁸ Vid. en este sentido, arts. 87, parágrafo 1, y 93, apartado 3.

²³⁹ Art. 89, apartado 1.

²⁴⁰ Art. 67, apartado 3.

²⁴¹ Art. 69, apartado 1.

²⁴² Art. 93, apartado 1.

asuntos, así como a dirigir y supervisar las propias instituciones con plena libertad²⁴³; a usar libremente su propia lengua, tanto en los asuntos internos²⁴⁴ como en el ámbito educativo²⁴⁵ y de culto²⁴⁶; a designar y nombrar a los ministros del culto o cualquier otra persona auxiliar²⁴⁷; a mantener relaciones con otras instituciones religiosas, tanto nacionales como extranjeras²⁴⁸; a ejercer por parte de los ministros del culto libremente sus funciones²⁴⁹; y a regular sus propios asuntos económicos²⁵⁰.

Por su parte, los derechos de igualdad y no discriminación pueden ser agrupados desde una doble perspectiva: los que contienen una declaración general²⁵¹ y los que hacen referencia expresa al ejercicio de dicho derecho en favor de las personas pertenecientes a minorías²⁵². La igualdad ante la ley es reconocida por ambas Partes Contratantes, a través de una declaración recíproca y unilateral que es el lógico reflejo del carácter de reciprocidad que subyace en el Convenio, a los nacionales de la otra Parte instalados en la Alta Silesia (art. 67, apartado 1²⁵³). Junto a la garantía del mencionado derecho, su aspecto negativo aparece reconocido a través de una declaración genérica de no discriminación en el ejercicio de sus derechos y libertades²⁵⁴ y de una declaración específica de no discriminación religiosa por lo que respecta a los derechos civiles y políticos²⁵⁵, admisión en empleos públicos, funciones y honores, así como en el ejercicio profesional²⁵⁶.

En cuanto a la igualdad y no discriminación como derechos de las minorías, éstas aparecen reconocidas de modo genérico en el artículo 68 del Convenio, en el que se proclama que “*les ressortissants allemands*

²⁴³ Art. 86, apartado 1.

²⁴⁴ Art. 86, apartado 2.

²⁴⁵ Arts. 127 y 134.

²⁴⁶ Art. 90.

²⁴⁷ Art. 87, párrafo 1.

²⁴⁸ Art. 88.

²⁴⁹ Arts. 90 y 94, apartado 1.

²⁵⁰ Art. 95.

²⁵¹ Arts. 66, apartado 1; 67; 75, apartado 1, y 77.

²⁵² Arts. 68; 75, apartados 2 y 3; 76; 78, apartado 1; y 80.

²⁵³ Así, el art. 67, apartado 1, contiene una doble declaración, a saber: “*Tous les ressortissants allemands seront égaux devant la loi*” y “*Tous les ressortissants polonais seront égaux devant la loi*”.

²⁵⁴ Arts. 66, apartado 1, y 75, apartado 1.

²⁵⁵ En relación a los derechos políticos, vid. arts. 75 a 83.

²⁵⁶ Art. 67, apartado 2.

(o polacos, en su caso) appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants allemands (o polacos, según el caso)". En consecuencia, la igualdad ante la ley se predica tanto de la ley como en la ley²⁵⁷, y en el ejercicio por parte de las autoridades y funcionarios competentes de dicha ley²⁵⁸, al tiempo que la no discriminación abarca tanto los derechos civiles y políticos²⁵⁹, como el acceso a cargos públicos y al empleo público y privado²⁶⁰.

A su vez y dentro ya del segundo grupo de disposiciones a que antes nos hemos referido, esto es, las relativas a las personas pertenecientes a minorías y a sus derechos, se debe distinguir asimismo otros dos tipos de normas: las referidas a las minorías en general y a las minorías religiosas en particular, por un lado, y aquéllas otras que establecen medidas especiales para grupos religiosos concretos, por otro. En cuanto a los derechos reconocidos a las minorías en general y -por ende- a las minorías religiosas en particular, cabe señalar -en primer lugar- que los mismos se predicen, en cuanto a su ámbito subjetivo, únicamente de las personas individualmente consideradas, por lo que en la mayoría de las disposiciones del Convenio se utiliza la expresión "*les ressortissants allemands (o polonais -según los casos-) appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue*"²⁶¹.

Por lo que respecta a su ámbito material, éste hace referencia principalmente a los siguientes derechos: a la participación política, tanto de un modo activo como pasivo²⁶²; a reunirse, asociarse y crear fundaciones con fines propios²⁶³; a la práctica de su propia religión y en su propia lengua²⁶⁴; a difundir sus creencias, ideas o convicciones por la palabra o a través de cualquier otro medio escrito mediante el uso de la propia lengua²⁶⁵; a transmitir y enseñar en su propia lengua sus creencias o convicciones²⁶⁶; al uso de la propia lengua en público y en

²⁵⁷ Art. 75, apartado 2.

²⁵⁸ Art. 75, apartado 3.

²⁵⁹ Art. 75, apartado 1; 76 y 78.

²⁶⁰ Art. 80.

²⁶¹ Arts. 68; 69, apartado 2; 75, apartado 3; 76; 78; 79, apartado 1; 80; 81, apartado 1; 87, párrafo 2; 98, apartado 1; y 103, apartado 1.

²⁶² Art. 76.

²⁶³ Art. 78.

²⁶⁴ Arts. 68 y 87, párrafo 3.

²⁶⁵ Arts. 79, 87, párrafo 3, y 134.

²⁶⁶ Art. 79.

privado²⁶⁷; a recibir enseñanza religiosa conforme a su propias creencias y en su propia lengua²⁶⁸; a recibir una educación que esté de acuerdo con las propias convicciones²⁶⁹; a crear, dirigir y controlar a su cargo instituciones caritativas, religiosas o sociales²⁷⁰, así como colegios u otros establecimientos educativos²⁷¹; y a recibir fondos y subvenciones públicas para el cumplimiento de sus propios fines, así como los de índole caritativo, social o educativo²⁷².

Finalmente, por lo que respecta a los preceptos en los que se contienen derechos específicos para una minoría religiosa en concreto, debe señalarse que sólo se refieren a los judíos, y únicamente de manera especial respecto del “sabbat”²⁷³, la creación de centros educativos, el uso de la lengua en dichos centros²⁷⁴ y el derecho a recibir fondos y subvenciones públicas a tal efecto²⁷⁵.

3.2.3.- El objetivo de este conjunto de disposiciones que definen el contenido global del régimen de minorías, es en definitiva la protección de los miembros de las minorías, imponiendo al Estado una línea de conducta en materia de trato a los individuos en virtud de la cual se prohibía, en ciertas esferas determinadas, toda discriminación basada en motivos raciales, lingüísticos o religiosos. Así como salvaguardar, mediante medidas especiales, los valores propios de cada grupo minoritario, como podían ser la raza, el idioma, la religión y la cultura.

Dicho conjunto de medidas fue interpretado en un doble sentido: bien como una concesión de un régimen de privilegios con el fin de proteger la existencia y singularidad de las minorías frente a la mayoría, bien como una consecuencia lógica de una igualdad real entre los miembros pertenecientes a una minoría o a la mayoría, reconociendo a aquellos un trato equivalente al dado a la mayoría. Una posición intermedia fue la mantenida por el Tribunal Permanente de Justicia

²⁶⁷ Arts. 68, 99, 127, 131, 132, 134 y 140 a 146.

²⁶⁸ Arts. 87, parágrafo 3; 105, parágrafo 2; 107, apartado 2; 117, parágrafo 2; 118, parágrafo 1, apartado 3, y 121, apartado 2.

²⁶⁹ Arts. 103 y 106, parágrafo 1, apartado 2.

²⁷⁰ Arts. 68, 81 y 86.

²⁷¹ Arts. 98, 108, 109, 110, 111, 112, 119, 121, 122.

²⁷² Arts. 69, apartado 2; 91; 110, parágrafo 1, y 130.

²⁷³ Arts. 71 y 89, apartado 2.

²⁷⁴ Art. 70.

²⁷⁵ Art. 70.

Internacional en su opinión consultiva de 18 de enero de 1935²⁷⁶, relativa a los colegios minoritarios en Albania, lo que le llevó a fallar en favor de la existencia de un derecho de las minorías a poseer colegios especiales y en contra de lo pretendido por el Gobierno de Albania, que se manifestaba en favor de un modelo único de educación construido sobre la base de la integración en el modelo mayoritario de enseñanza proporcionada a las minorías.

En este sentido, resulta relevante observar cómo el Tribunal, partiendo de una declaración a favor de la igualdad efectiva en la que proclama que

*“se puede fácilmente imaginar casos en los que un tratamiento igual de la mayoría y de la minoría en las que las condiciones y las necesidades son diferentes desembocará en una desigualdad de hecho (...). La igualdad entre mayorías y minorías debe ser una igualdad efectiva, real (...)”*²⁷⁷,

llega a la conclusión -en el caso concreto del derecho de las minorías a sustentar colegios propios- de que

*“lejos de establecer un privilegio en favor de las minorías como pretende el Gobierno albanés, esta disposición asegura que la mayoría no será puesta en una posición de privilegio en relación con la minoría”*²⁷⁸.

A propósito de las garantías indicadas, la posición del Tribunal concluye que, en ausencia de disposiciones expresas relativas al objeto mencionado, tanto el principio de igualdad formal (aunque susceptible de distintas interpretaciones), como el principio de respeto general a los derechos humanos, se habrían manifestado como mecanismos de tutela claramente insuficientes. Junto a ello, cabe observar asimismo que, salvo en ciertos casos particulares, en los instrumentos normativos mencionados no se ha considerado a las minorías como sujetos activos de los derechos reconocidos²⁷⁹, sino que el reconocimiento y protección

²⁷⁶ Cit. en *Publication de la Cour*, serie A/B., nº 64.

²⁷⁷ *Ibid*, pág. 19.

²⁷⁸ *Ibid*, pág. 20.

²⁷⁹ A este respecto cabe citar los arts. 9 y 10 del Tratado de minorías con Polonia. En virtud del primero de los preceptos se debía conceder a las minorías una parte equitativa de las sumas que se consignaran con cargo a los fondos públicos para fines educativos, religiosos o benéficos, mientras que el segundo disponía que las delegaciones designadas por las comunidades judías habían de distribuir las subvenciones de que disfrutaran las escuelas judías. Por su parte, el art. 2 del Tratado

de los mismos se hace en relación con la dimensión individual. Es la persona humana el sujeto destinatario *per se* del sistema de protección y, por tanto, el titular activo de los derechos; aunque ello no fue óbice para que -por ejemplo- se concediera a las asociaciones integradas por personas pertenecientes a minorías la capacidad para ejercer el derecho de petición²⁸⁰. Ello resulta lógico en el momento histórico en que se sitúa, ya que los propios Estados adoptaban en sus legislaciones nacionales posiciones próximas a la concepción liberal de los derechos humanos y, por tanto, alejada de toda proximidad a favor del reconocimiento de derechos nacionales de naturaleza colectiva.

3.2.4.- La definición del contenido del régimen de minorías no quedaría completa sin una referencia a la problemática de los deberes impuestos a las minorías respecto del Estado en el que viven, cuestión que constituye uno de los elementos de garantía del sistema desde la perspectiva del Estado. En este sentido, es de destacar que, curiosamente, ninguno de los instrumentos internacionales mencionados contiene disposición alguna al respecto. Ello no debe interpretarse, sin embargo, como una laguna del sistema, ya que la problemática de los deberes fue introducida en el propio sistema de protección de la Sociedad de las Naciones, al adoptar la Asamblea su resolución de 21 de septiembre de 1922, por la que,

“reconociendo el derecho fundamental de las minorías a la protección de la Sociedad de las Naciones contra cualquier género de opresión, insiste en el deber que incumbe a las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas de cooperar como ciudadanos leales con la nación a la que ahora pertenecen”.

Esta resolución, que es la lógica consecuencia del sustrato político sobre el que se construye el régimen de minorías, se convierte pues en una condición del ejercicio del sistema de protección y funciona como válvula de seguridad del complejo modelo de relación Estado-minorías.

de minorías con Rumanía garantizaba la autonomía local, por lo que respecta a los asuntos religiosos y escolares, a las comunidades de sículos y sajones. Asimismo, el art. 13 del Tratado de minorías con Grecia establecía la autonomía local de las comunidades de los valaquios de Pindo en las cuestiones religiosas, escolares y benéficas.

²⁸⁰ Vid. en relación con esta temática, ZAFFI, D.: “La petizione delle minoranze nella politica della Società delle Nazioni”, en VV.AA.: *Le minoranze tra le due guerre*, págs. 269-302.

3.3.- SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS

1.- La característica de todas las normas hasta ahora analizadas (tratados, declaraciones, etc.) es el establecimiento de un sistema de reconocimiento, pero también de protección eficaz de los derechos de las minorías en general²⁸¹, y de las religiosas en particular. A este respecto, debe señalarse que las distintas disposiciones sobre minorías contenidos en los mencionados instrumentos internacionales adquieren para los Estados consideración de leyes fundamentales²⁸², por lo que no podían ser derogados por medio de la legislación interna²⁸³. Las modificaciones de tales disposiciones, de los que no cabe olvidar que revisten naturaleza jurídico-internacional, tan sólo era posible previa aprobación por mayoría del Consejo de la Sociedad de las Naciones²⁸⁴.

²⁸¹ En relación al sistema de protección de las minorías, vid. MANDELSTAM, A.: "La protection des Minorités", en *Recueil des cours*, 1923, págs. 367-517; LE FUR, L.: *Précis de Droit international public*, Libraire Dalloz, París 1939, págs. 457-459.

²⁸² A este respecto, el art. 1 del Tratado de Versalles con Polonia (1919) disponía que "*La Pologne s'engage à ce que les stipulations contenues dans les articles 2 à 8 du présent Chapitre soient reconnues comme lois fondamentales, à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne soient en contradiction ou en opposition avec ces stipulations et à ce qu'aucune loi, aucun règlement ni aucune action officielle ne prévalent contre elles*". Vid., asimismo, arts. 1 de la Declaración de Albania (1922), 62 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria (1919), 49 del Tratado de Neuilly con Bulgaria (1919), 1 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919), 1 del Tratado de Sèvres con Grecia (1920), 54 del Tratado de Trianon con Hungría (1920), 1 de la Declaración de Iraq (1932), 1 de la Declaración de Letonia (1922), 65 de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922), 1 del Tratado de París con Rumanía (1919), 37 del Tratado de Lausanne con Turquía (1923) y 1 del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919).

²⁸³ Esta garantía de los Tratados de Minorías en su relación con las normas internas ha sido concretada por BALOGH en las siguientes consecuencias: "a) *conférer aux traités le caractère de loi fondamentale conformément à l'article 1 de ces traités (vid. nota anterior); b) modifier dans leur constitution toute disposition contraire aux traités dans le sens de ces derniers (vid. el asunto relativos a las escuelas minoritarias en Albania, Opinión consultiva de 6 de abril de 1935, en CPLJ, serie A/B, n° 64); c) exécuter les traités par la création de lois conformes à ceux-ci, et abroger toute loi en contradiction avec eux*" (en *L'action...*, op. cit., pág. 47).

²⁸⁴ En este sentido, el art. 60, párrafo 1, del Tratado de Trianon con Hungría (1920) es sumamente esclarecedor al preveer que "*La Hongrie agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles précédents de la présente section affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces*

Sin embargo, el dato realmente característico de este sistema consiste precisamente en el sometimiento de las obligaciones estatales al control de la Sociedad de las Naciones. Así, aunque las normas surgen básicamente al margen de esta Organización, el papel que se atribuye a las mismas en el mantenimiento del orden internacional surgido de los Tratados de Versalles, hace que sea la Sociedad de las Naciones la designada como guardiana de uno de los elementos más importantes de este nuevo orden: el sistema de minorías. A tal fin, la propia Sociedad de las Naciones se dota de un aparato orgánico y de un sistema procesal de protección al que muy brevemente nos referiremos a continuación.

2.- En el primero de los planos, la Sociedad de las Naciones constituyó en el seno de su Secretaría una *Sección de Minorías* encargada del mantenimiento de las relaciones con los Estados que habían asumido obligaciones con respecto a las minorías²⁸⁵. Al mismo tiempo, asignó al Secretario General una función global de asistencia técnica al Consejo, concebida en los siguientes términos:

stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations. Elles en pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. Les Puissances alliées et associées représentées dans le Conseil s'engagent respectivement à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations". Vid. igualmente, arts. 7, párrafo 1, de la Declaración de Albania (1922), 69, párrafo 1, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria (1919), 57, párrafo 1, del Tratado de Neuilly con Bulgaria (1920), 14, párrafo 1, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919), 72, párrafo 1, de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922), 16, párrafo 1, del Tratado de Sévres con Grecia (1920), 9, párrafo 1, de la Declaración de Lituania (1922), 12, párrafo 1, del Tratado de Versalles con Polonia (1919), 12, párrafo 1, del Tratado de París con Rumania (1919), 44, párrafo 1, del Tratado de Lausanne con Turquía (1923) y 11, párrafo 1, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919).

²⁸⁵ A este respecto, son relevantes las resoluciones I y V de la Asamblea, de 21 de septiembre de 1922. La Res. I señala que "*dans les cas ordinaire, le meilleur moyen pour la Société des Nations d'entretenir de bonnes relations entre les différents Gouvernements signataires des traités et les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, placées sous leur souveraineté, est d'avoir avec ces Gouvernements des communications officieuses et bienveillantes. A cet effect, l'Assemblée suggère que le Conseil pourrait demander à avoir à sa disposition un personnel de secrétaires plus nombreux*", al tiempo que la Res. V precisa que "*Le Secrétaire général (est) chargé des informations concernant la façon dont sont exécutés les traités de minorités*", en *Journal Officiel*, 1929, págs. 9 y sigs.

*“Le Secrétaire Général de la Société des Nations réunira et soumettra en temps voulu au Conseil de la Société des Nations toutes informations relatives à l'organisation du territoire des Ruthènes au sud des Carpathes, dans les frontières fixées par les Principales Puissances alliées et associées, sous la forme d'une unité autonome, à l'intérieur de l'Etat tchécoslovaque”*²⁸⁶.

El Secretario General es igualmente el encargado de asistir al Consejo en el examen de todas las quejas concernientes a las infracciones de los Tratados de Minorías²⁸⁷.

3.- Por lo que se refiere al sistema de supervisión de las formas en los que el Estado cumplían sus obligaciones, es de destacar, en primer lugar, la posibilidad de poner en marcha un mecanismo de protección judicial. Así, la Corte Permanente de Justicia Internacional²⁸⁸ podría intervenir, en última instancia, siempre que las Partes o la Parte afectada hubiese reconocido con carácter previo la competencia del Tribunal internacional, cumplido este requisito podría pronunciarse sobre cualquier cuestión relativa a la interpretación de un tratado, sobre cualquier hecho que de ser comprobado implicase una quiebra de sus compromisos internacionales, o sobre la extensión o naturaleza de la reparación debida por dicho incumplimiento (art. 13.2 del Pacto).

A esta competencia genérica se añade la competencia específica prevista en los Tratados de Minorías (art. 12), conforme a la cual: toda divergencia de opiniones que, en relación con dichos tratados, pudiera surgir entre un Estado Miembro del Consejo de la Sociedad de las Naciones y un Estado signatario de un Tratado de Minorías, sería considerada automáticamente como una diferencia internacional, y podría ser sometida, a petición de cualquiera de las Partes, a la Corte Permanente de Justicia Internacional, que se pronunciaría con carácter definitivo sobre la demanda.

En todos estos casos, las sentencias emitidas tenían la consideración de cosa juzgada y no podía someterse a posterior recurso o apelación²⁸⁹. La Corte intervino únicamente en tres disputas sobre

²⁸⁶ Res. del Consejo de 29 de noviembre de 1920, en *Journal officiel*, 1920, pág. 80.

²⁸⁷ Res. de la Asamblea de 21 de septiembre de 1922, párrafo 5.

²⁸⁸ La misma no fue concebida como un órgano de la Sociedad de las Naciones, aunque su constitución viniera prevista en el Pacto, y a pesar de su denominación no fue un verdadero poder judicial internacional.

²⁸⁹ Art. 60, párrafo 3, del Tratado de Trianon con Hungría (1920): *“La Hongrie agréé en outre qu'en cas de divergence d'opinions, sur des questions de droit ou*

minorías, en dos de las cuales se produjo el desistimiento de los demandantes. En este marco, dictó en 1925 sentencia en el asunto sobre las minorías en la Alta Silesia²⁹⁰. Es de destacar igualmente que, aunque en un plano diferente, esta función judicial se vio completada por la emisión, entre 1923 y 1935, de varias opiniones consultivas que revisten interés con respecto a los derechos de las minorías²⁹¹.

Sin embargo, el auténtico sistema de protección a las minorías en sentido estricto, corre paralelo al otro gran sistema de protección humanitaria establecido en la Sociedad de las Naciones: el sistema de mandatos. Ambos sistemas tuvieron por objeto la protección de grupos de población que se encontraban en circunstancias excepcionales de dependencia, y se trató en ambos casos de sistemas en los que se veían implicadas cuestiones de naturaleza política que presentaban gran importancia para la comunidad internacional. En estos parámetros, es fácil comprender que el auténtico sistema de protección de las minorías se encargue a un órgano político: el Consejo de la Sociedad de las

de fait concernant ces articles, entre le Gouvernement hongrois et l'une quelconque des Puissances alliées et associées, ou toute autre Puissance, membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le Gouvernement hongrois agréé que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour permanente de Justice internationale. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte". Vid. asimismo, arts. 7, párrafo 3, de la Declaración de Albania (1922), 69, párrafo 3, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria (1919), 57, párrafo 3, del Tratado de Neuilly con Bulgaria (1920), 14, párrafo 3, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919), 72, párrafo 3, de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922), 16, párrafo 3, del Tratado de Sèvres con Grecia (1920), 9, párrafo 3, de la Declaración de Lituania (1922), 12, párrafo 3, del Tratado de Versalles con Polonia (1919), 12, párrafo 3, del Tratado de París con Rumania (1919), 44, párrafo 3, del Tratado de Lausanne con Turquía (1923) y 11, párrafo 3, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919).

²⁹⁰ *PCIJ*, Serie A, núm. 15.

²⁹¹ Estas opiniones consultivas son las siguientes: Poblaciones de origen alemán en territorios cedidos por Alemania a Polonia (1923), *PCIJ*, Serie B, núm. 6; Adquisición de nacionalidad polaca (1923), *PCIJ*, Serie B, núm. 7; Tratamiento de las comunidades greco-búlgaras en Albania (1930), *PCIJ*, Serie B, núm. 17; Acceso a las escuelas minoritarias en la Silesia Superior Polaca (1931), *PCIJ*, Serie A/B, núm. 40; Tratamiento de los nacionales polacos y otras personas de origen polaco o lengua polaca en Danzig (1932), *PCIJ*, Serie A/B, núm. 44; y Tratamiento de las escuelas minoritarias griegas en Albania (1935), *PCIJ*, Serie A/B, núm. 64.

Naciones, órgano al que con carácter general se había encargado el poder de solución de todas las controversias que pudieran surgir entre los Estados Miembros y por la aplicación del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Es precisamente en el seno del Consejo donde se desarrolla el aparato procesal al que nos vamos a referir a continuación, y que gira en torno a la presentación de denuncias, quejas o “peticiones” por violación de los derechos de las minorías por Estados individualizados²⁹².

En efecto, en distintas disposiciones de los Tratados de Paz se había reconocido el derecho de todo Estado Miembro a llamar la atención (presentar una petición) al Consejo respecto de una violación contenida en los mismos; inclusive, claro está, las relativas al régimen de minorías²⁹³. Similar facultad se reconoce, desde 1920, a individuos o asociaciones que, actuando en nombre de un grupo minoritario, podían someter peticiones o quejas al Consejo²⁹⁴, si bien en este caso tan sólo

²⁹² En relación al Consejo, su composición y procedimiento de la peticiones, vid. BALOGH, A. de: *L'action...*, op. cit., págs. 80-104. En el verano de 1922, el sistema de protección de minorías empezó a funcionar de forma regular. Doce países se habían comprometido a aceptar al Consejo como garante de los derechos de las minorías entre sus súbditos. Estos doce Estados fueron: Albania, Alemania (con respecto a la Alta Silesia), Austria, Bulgaria Checoslovaquia, Finlandia (con arreglo a las Islas Aaland), Grecia, Hungría, Lituania, Polonia, Rumania y Yugoslavia. Obligaciones análogas fueron aceptadas más tarde por Estonia, Iraq, Letonia y Turquía.

²⁹³ Art. 12, párrafo 2, del Tratado de Versalles (1919) con Polonia: “Tout Membre du Conseil de la Société des Nations aura le droit de signaler à l’attention du Conseil toute infraction ou danger d’infraction à l’une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance”. Vid. igualmente, arts. 7, párrafo 2, de la Declaración de Albania (1922), 69, párrafo 2, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Austria (1919), 57, párrafo 2, del Tratado de Neuilly con Bulgaria (1920), 14, párrafo 2, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Checoslovaquia (1919), 72, párrafo 2, de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia (1922), 16, párrafo 2, del Tratado de Sèvres con Grecia (1920), 60, párrafo 2, del Tratado de Trianon con Hungría (1920), 9, párrafo 2, de la Declaración de Lituania (1922), 12, párrafo 2, del Tratado de París con Rumania (1919), 44, párrafo 2, del Tratado de Lausanne con Turquía (1923) y 11, párrafo 2, del Tratado de Saint-Germain-en-Laye con Yugoslavia (1919).

²⁹⁴ Art. 147 del Convenio relativo a la Alta Silesia (1922): “*Le Conseil de la Société des Nations est compétent pour statuer en ce qui concerne tout pétition individuelle ou collective ayant trait aux dispositions de la présente partie, et adressée directement à lui par des personnes appartenant à une minorité*”. No obstante, se ha entendido que todo el mundo tenía competencia para enviar una

en forma indirecta. Así, el peticionario particular presentaba la queja oportuna ante la Secretaría de la Sociedad de las Naciones, pero para que una queja fuese tramitada era preciso que la denuncia del particular fuese asumida por un Estado Miembro de la Sociedad de las Naciones, transformándose así en una queja gubernamental. Sólo las peticiones que fueran seguidas de acción por parte de un Estado se sometieron al sistema que analizaremos a continuación, por lo que el componente estatal se convirtió en el eje del sistema.

Las quejas así recibidas estaban sometidas a un control de admisibilidad, cuyas condiciones fueron progresivamente definidas por el Consejo, y establecidas de manera expresa en el Convenio relativo a la Alta Silesia, de 1923. Dichos requisitos se referían fundamentalmente al respeto de la condición del Estado denunciado, rechazándose aquéllas que contenía un lenguaje violento o que pretendían la secesión²⁹⁵. Tras ser declaradas admisibles, las quejas eran remitidas al Estado interesado, al que se invitaba a formular las observaciones que considerase oportunas y a pronunciarse sobre los hechos denunciados²⁹⁶.

petición de tal naturaleza y no sólo las personas o grupos pertenecientes a una minoría, cfr. BALOGH, A. de: *L'action...*, op. cit., págs. 29-30.

²⁹⁵ En el Convenio relativo a la Alta Silesia, art. 150, se prevé una serie de requisitos de admisibilidad: "*Toutes pétitions devront être adressées à l'Office des minorités en trois exemplaires. Elles ne pourront lui être adressées que*

a) *après que la plainte aura été déposée auprès de l'autorité administrative qui est, dans la matière en question, hiérarchiquement la dernière instance compétente dans la territoire plébiscité; ou*

b) *s'il s'agit d'une affaire relevant de la compétence des autorités communales autonomes, après que la plainte aura été déposée auprès de l'autorité de l'Etat chargée de la surveillance communale, qui est hiérarchiquement la dernière instance compétente dans le territoire plébiscité; ou*

c) *s'il s'agit d'un différend sur le point de savoir si les conditions requises pour la création ou le maintien d'une école, d'une classe ou d'un cours minoritaire sont ou non réalisées, après que l'autorité de l'Etat compétente en matière d'écoles en aura été saisie; ou*

d) *s'il s'agit d'une affaire dans laquelle la première plainte doit être adressée à des autorités administratives établies en dehors du territoire plébiscité, ou pour laquelle l'autorité compétente en premier lieu se trouve hors dudit territoire, après que la plainte aura été déposée auprès des autorités hiérarchiquement compétentes".*

²⁹⁶ Por Res. del Consejo de 7 de marzo de 1929 se dice que "*le délai de trois semaines fixé par les règles de procédure pour permettre au Gouvernement intéressé d'informer le Secrétaire Général de ses intentions au sujet de l'envoi de ses observations, et le délai de deux mois prévu pour l'envoi de ses observations sont, en général, appliqués d'une manière très large. Dans la pratique, si le*

Obtenida esta información, entraba en funcionamiento el mecanismo establecido por el Consejo y que gira esencialmente en torno a los *Comités de Minorías*, compuestos para cada caso por tres miembros del Consejo²⁹⁷, encargados de analizar dicha información. El

Gouvernement intéressée n'informe pas dans les trois semaines le Secrétaire Général de son intention de ne pas envoyer et l'on attend l'expiration du délai de deux mois avant de communiquer la pétition aux membres du Conseil' (en *J.O.*, 1929, suplem. n° 73, pág. 58). Vid. asimismo, art. 147 del Convenio relativo a la Alta Silesia (1922).

²⁹⁷ En relación a los Comités de Minorías, o también denominados “de Tres”, su constitución, composición y procedimiento, vid. BALOGH, A. de: *L'action...*, op. cit., págs. 68-80. El número de peticiones y, por consiguiente, el número de Comités fue grande: de treinta a cuarenta comités podían existir al mismo tiempo, y aunque cada uno de ellos se disolvía una vez terminado su trabajo sobre la petición en cuestión, los comités de minorías considerados en conjunto representaban una institución continua. Así, entre 1921 y 1929 se designaron no menos de 150 Comités. La estadística concerniente a las peticiones recibidas en el periodo de septiembre de 1921 a mayo de 1936 es la siguiente:

Año	Nºpeticiones recibidas	Nºpeticiones inadmisibles
Nºpeticiones admitidas		
IX-1921/31-V-1929	300	150
150		
1929-1930	57	26
31		
1930-1931	204	131
73		
1931-1932	101	21
80		
1932-1933	57	20
37		
1933-1934	68	18
50		
1934-1934	46	9
37		
1935-1936	19	6
13		
-----	-----	-----
TOTAL	852	381
471		

El Comité tuvo entre el 1 de junio de 1929 al 31 de mayo de 1936 un total de 552 peticiones, de las que 231 fueron declaradas “no recibibles”, lo que supone más del 50%.

Comité podía decidir el rechazo de la queja por no considerarla fundada o proponer al Consejo las medidas que considerase oportunas. En sus actuaciones tuvo un gran peso la posición del Estado. Así, los Comités mantuvieron conversaciones informales con el Estado interesado con vistas a lograr un arreglo amistoso del problema. Los Comités actuaron en forma confidencial, en el entendimiento de que un Gobierno acusado de injusticia por parte de sus propios ciudadanos colaboraría más fácilmente, reconociendo los hechos y ofreciendo una reparación, en el transcurso de una discusión confidencial que si era obligado a defenderse en un debate público.

Sólo si el arreglo amistoso al que se acaba de hacer referencia no tenía éxito, el Comité decidía la remisión de la petición al Consejo de la Sociedad de las Naciones, lo cual significaba que el asunto se hacía público y que el Consejo estaba autorizado a formular recomendaciones al Estado en cuestión. El Consejo actuó de una forma flexible, en su condición de garante del sistema de las minorías y actuando como

Vid. para el período de 1921-1929, el "Rappot" del Comité, en *J.O.*, 1929, suplem. n° 73, pág. 58; y para los años siguientes: *J.O.*, 1930, pág. 827; *J.O.*, 1931, pág. 1605; *J.O.*, 1932, pág. 1487; *J.O.*, 1933, pág. 997; *J.O.*, 1934, pág. 975; *J.O.*, 1935, pág. 994; y *J.O.*, 1936, pág. 930.

Un segundo cuadro de interés hace referencia a los años 1930-1932, años en los que se produjo un incremento importante de peticiones:

	1929/1930	1930/1931	1931/1932
1932/1933			
Recibidas	57	204	101
57			
No recibibles	26	131	21
20			
Recibibles	31	73	80
37			
N° de Comités	14	45	49
14			
N° de reuniones	19	111	58
12			
Procesos concluidos	29	32	48
37			

Para un resumen de la temática de las peticiones, vid. THORNBERRY, P.: *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon, Oxford 1991, pág. 46. Una descripción de las peticiones más importantes entre 1922 y 1929, vid. ACIMONFOSCA, E.: *Le minoranze nazionali contemplate degli atti internazionali*, vol. I, Vallecchi, Florencia 1929, págs. 42-57.

mediador, lo que le permitió proponer soluciones concretas adecuadas a las circunstancias. Igualmente, el Consejo tuvo competencia para solicitar opiniones consultivas a la Corte Permanente de Justicia Internacional, respecto de toda duda jurídica relativa a la interpretación o aplicación de los Tratados de Minorías; competencia que ejerció en varias ocasiones.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de la notable iniciativa de la Sociedad de las Naciones para poner en marcha el sistema de minorías, serias críticas se han manifestado en relación con su eficacia²⁹⁸. Críticas que vienen referidas esencialmente a la enorme politización del sistema. Baste a este respecto con recordar que junto a los ataques continuos de las propias minorías y de ciertos Gobiernos que se hacían eco de su causa (en particular, Alemania, Hungría y Canadá) que alegaron que no se daba a las minorías igualdad de oportunidades que a sus Gobiernos, así como la insuficiente publicidad del procedimiento; los propios Gobiernos que se vieron afectados por el sistema de protección tampoco se mostraron satisfechos con el mismo, acusando frecuentemente al Consejo de inmiscuirse en sus asuntos internos.

²⁹⁸ Cfr. BALOGH, A. de: *L'action...*, op. cit., págs. 116-124. Dicho autor ha afirmado que "*(l)e défaut principal de l'action de la Société des Nations en matière de protection des minorités est la prédominance de considérations politiques dans l'exercice de la protection*" (en BALOGH, A. de: *L'action de la Société des Nations...*, op. cit., pág. 114. Y, más tarde, precisa que "*(l)a protection des minorités telle qu'elle est pratiquée par le Conseil ne signifie pas le respect inconditionnel du droit international défini par les traités. Au contraire, c'est une <<question délicate>> pour laquelle des considérations politiques, la souveraineté des Etats, le ménagement des gouvernements et leur réputation entrent tous en jeu*", y como muestra pone un ejemplo característico, a saber: "*la façon dont le Conseil <<exerce le contrôle>> de l'exécution des traités est son attitude envers le traité de minorités avec la Tchécoslovaquie, en ce qui concerne l'autonomie assurée au territoire des Ruthènes (arts. 10-13 du Traité). Non seulement le Conseil ne contrôle pas de sa propre initiative l'application des dispositions en question malgré que le paragraphe II de la résolution sur sa garantie en fait explicitement mention, mais jusqu'ici, il ne s'occupait pas des nombreuses plaintes déposées au sujet de la non-observation, par le gouvernement tchécoslovaque, des dispositions en question. Il a adopté les excuses sans fondement du gouvernement tchécoslovaque, et exprimé même sa confiance en ce gouvernement quoique celui-ci n'eût rien fait pour l'exécution des dispositions respectives du traité*" (en *ibid*, pág. 115 y nota 1).

No es de extrañar, por tanto, que la doctrina haya prestado un gran interés a la valoración del sistema. Dejando al margen otras consideraciones, tres son las razones que justificarían la escasa efectividad del mismo.

En primer lugar, ha de destacarse la insuficiencia de los tratados de minorías que no contemplan mecanismos procesales de supervisión de las obligaciones contenidas en los mismos, dejando a una Organización internacional, por consiguiente intergubernamental y profundamente politizada, el establecimiento del citado mecanismo. El Consejo de la Sociedad de las Naciones hizo cuanto pudo por cubrir esta laguna organizando el sistema de peticiones antes descrito, y en general creando los Comités de Minorías. Estos Comités constituyeron el eje del mecanismo de protección, y mientras las circunstancias políticas o históricas lo permitieron, funcionaron bastante satisfactoriamente. Sin embargo, presentaba una dificultad congénita, ya que al no estar previstos en los Tratados de Minorías tienen que desempeñar su mandato buscando siempre el consentimiento y la cooperación del Estado afectado. Las consecuencias de un sistema intergubernamental como el descrito se dejaron sentir muy pronto, en especial en el plano de la escasa o nula presencia de las minorías a lo largo de todo el procedimiento desarrollado ante el Comité y el Consejo.

En segundo lugar, ha de destacarse igualmente el fracaso en el intento de la Sociedad de las Naciones de generalizar a escala mundial el sistema de minorías. Así, a pesar de que nos encontramos ante un régimen jurídico de protección inspirado en los principios de igualdad de trato y no discriminación que, aunque de modo indirecto, constituyó un mecanismo de salvaguarda y protección de los derechos humanos, es llamativo el hecho de que el mismo quedase reducido a un pequeño grupo de Estados determinado, por razones ajenas al sistema, por las Potencias aliadas y asociadas, que habían vencido en la primera guerra mundial. Frente a ello, la Sociedad de las Naciones nunca pudo, a pesar de sus esfuerzos y del apoyo que le brindó a través de sus trabajos el Instituto de Derecho Internacional, extender de forma generalizada el sistema de protección a las minorías a todos los Estados Miembros²⁹⁹. El sistema de minorías quedó reducido así a un sistema básicamente

²⁹⁹ En relación a la consideración del presente aspecto como un elemento de crítica al sistema de la Sociedad de las Naciones, vid. BALOGH, A.: *L'action de la Société des Nations en matière de protection des minorités*, Les éditions internationalaes, Paris 1933, págs. 107-113.

europeo, consecuencia de la propia dimensión eurocéntrica de la Sociedad de las Naciones.

En tercer lugar, e íntimamente vinculado con lo que se acaba de señalar, ha de llamarse la atención sobre la tercera de las causas que explican el fracaso, aunque sea parcial, del sistema de minorías. Dicho sistema responde a dos objetivos distintos. Conforme a un objetivo inmediato, el sistema de minorías, que tuvo una dimensión esencialmente de protección de las minorías religiosas centroeuropeas, pretendía evitar un trato discriminatorio respecto de grupos minoritarios de población garantizándoles un estatuto que les permitiera preservar su identidad étnica, religiosa o lingüística. Conforme a un segundo objetivo mediato, pero mucho más importante, el sistema de minorías establecido en la Sociedad de las Naciones respondía a un objetivo estructural más amplio: paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias que sobre la población tuvo el proceso de redefinición de fronteras en Europa y evitar tensiones políticas entre los Estados que pudieran derivar en una nueva gran guerra europea. Fue, sin duda, este segundo objetivo el que acabó primando. Y así, como ha puesto de manifiesto un grupo de expertos, *“el sistema no puede ser apreciado haciendo abstracción de toda la estructura de Versalles, con su presunción de democracia política y de liberalismo económico”*³⁰⁰.

Aunque el sistema en su totalidad fue decisivamente debilitado por la emergencia del fascismo y del nazismo, la situación económica, la ideología del Estado racista unido a las concepciones asimilacionistas y a la total falta de respeto por las normas de coexistencia internacional, así como por el progresivo desprestigio de la propia Sociedad de las Naciones, no puede tampoco obviarse —como ha manifestado LERNER— que *“las disposiciones sobre minorías sirvieron a la causa de la paz en el período de posguerra inmediato, con sus pasiones exaltadas y sus odios frescos, alimentados por la nueva alineación de mayorías y minorías”*³⁰¹. Amen de resaltarse igualmente las importantes novedades de dicha experiencia, y en especial la relativa al procedimiento de petición reseñado con anterioridad, el cual constituyó sin lugar a dudas

³⁰⁰ ROBINSON, J.; KARBACH, O.; LARENSEN, M.M.; ROBINSON, N. y VICHNIAK, M.: *Were the Minorities Treaties a Failure?*, 1943, pág. vi.

³⁰¹ LERNER, N.: *Minorías y grupos diferenciados en el Derecho Internacional. Derechos y discriminación*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991, pág. 24.

un avance esencial para la conformación del Derecho Internacional contemporáneo³⁰².

³⁰² Cfr. RUIZ VIEYTEZ, E.: *La protección jurídica de las minorías en la historia europea*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao 1998.
156