

PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS

Jorge Ulises CARMONA TINOCO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La problemática de la noción y algunos antecedentes históricos.* III. *Los criterios para la identificación de minorías.* IV. *La protección internacional de las minorías en el marco de la ONU.* V. *Algunos esfuerzos nacionales para la protección constitucional de las minorías.* VI. *A manera de conclusión: los retos persistentes de la protección de las minorías a nivel mundial.* VII. *Bibliografía sugerida.*

I. INTRODUCCIÓN

Las sociedades y los Estados en particular no son, en la gran mayoría de los casos, homogéneos en su conformación poblacional, la diversidad es su signo distintivo, ha sido dictado por el devenir histórico, la interrelación de los pueblos, el intercambio económico, la influencia de la religión, el idioma o la cultura, o incluso su aparición se ha visto forzada por conquistas, invasiones, migraciones y guerras de diversa índole. La coexistencia en un mismo territorio es una condición que ha generado un verdadero mosaico de identidades en los Estados actuales.

No es poco frecuente que la relación entre mayorías y minorías sea tensa y genere diversos tipos de conflictos. En primer lugar estarían aquellos casos en que las minorías ni siquiera son identificadas, se les ignora, o son consideradas irrelevantes; tal como ha sucedido en muchas ocasiones con las poblaciones indígenas o tribales, que no obstante su existencia milenaria en los territorios de los Estados, apenas hace algunas décadas se reconoce jurídicamente de manera abierta su existencia, y comenzó a generarse un marco para la protección de su identidad y derechos.

Hay otras situaciones en que las minorías son identificadas, pero se les busca orillar desde distintos ángulos a perder su identidad, en las situaciones más difíciles incluso a “adaptarse o desaparecer”; incluso se les obliga desde diversos ángulos a que se integren por completo a la mayoría si quieren

ser considerados en un estatus pleno de personas, para lo cual deben dejar atrás aquello que las distingue y adoptar los elementos culturales, religiosos o lingüísticos, de la mayoría dominante.

En casos extremos, se considera a las minorías como enemigas o un peligro para la subsistencia y estabilidad de las mayorías, lo que genera conflictos étnicos, raciales o religiosos de tal magnitud y profundidad, que ha llevado en el menor de los casos a desplazamientos forzosos, o en su nivel más grave al genocidio o exterminio.

Es precisamente la falta de reconocimiento y protección de las minorías a lo largo de los años, pero particularmente en el siglo XX, lo que continúa originando una gran cantidad de conflictos que han derivado en la pérdida de millones de vidas humanas; la incidencia de situaciones de inequidad y exclusión; y, en general, violaciones graves y persistentes a los derechos de las personas.

En este contexto, es posible afirmar que la crítica situación en que se encuentran muchos pueblos y grupos de personas en el mundo, representan hoy en día tal vez el mayor obstáculo a la efectiva universalidad de los derechos humanos.

Dichas circunstancias hacen apremiante la necesidad de respuestas por parte de los Estados, cuya estabilidad política y social también están de por medio. En esta tarea, juegan un papel relevante el derecho constitucional e internacional, como vías de consolidación de estándares normativos, de creación de instrumentos de garantía y de canalización jurídica de conflictos.

En este pequeño trabajo intentaremos ofrecer un panorama general sobre las minorías y su protección, para dar cuenta de la situación actual del tema y los retos a enfrentar al respecto.

II. LA PROBLEMÁTICA DE LA NOCIÓN Y ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El primer problema que surge al acercarse al relevante tema de las minorías en la actualidad, así como a su reconocimiento, derechos y protección, es la noción misma de lo que debe entenderse por minoría, pues ésta no se reduce a una mera diferencia numérica entre dos o más grupos de personas con identidad diferenciada.

Habría que reconocer en principio la vaguedad del término, que lo hace aplicable a un sinnúmero de situaciones e impide contar con una definición precisa y unívoca. Así, el término minoría se utiliza en diversos

contextos, como pueden ser de tipo electoral, parlamentario, étnico, racial, religioso, lingüístico, societario —mercantil—, intra estatal —local o nacional—, internacional o incluso global, esto es, en general en situaciones de decisión colectiva o de conformación plural de grupos, entes, u organismos, entre otros.

Para los efectos del presente trabajo, nos concentraremos en el ámbito jurídico, en particular en las denominadas *minorías nacionales*, como son las de tipo étnico, religioso y lingüístico, objeto de particular atención preocupación nacional e internacional.

Estas categorías obedecen a un criterio histórico¹ de reconocimiento, pues se ha señalado que el tema de tales minorías aparece en acuerdos bilaterales entre Estados en el siglo XVII en Europa, en situaciones en las que la población del territorio ocupado profesaba una religión distinta a la de la nación ocupante.

Tal fenómeno también se aprecia en el siglo XIX, en los acuerdos entre Estados, derivados de la expansión del Imperio Otomano, en los que se establecieron algunas reglas para la protección de griegos y cristianos.

Los autores coinciden en señalar que el tema de las minorías nacionales se aprecia con toda nitidez en la primera posguerra mundial, pues el tema se abordó en la Conferencia de Paz que dio origen al Tratado de Versalles en 1919, aunque no cristalizó en éste, pero sí en acuerdos algunos bilaterales entre los Estados involucrados.

Con la debacle de los últimos imperios, que dieron lugar a nuevas naciones y sus correspondientes demarcaciones territoriales, se produjo el fenómeno de la separación de grupos con identidad cultural y lingüística que pasaban a constituir una minoría, respecto al resto de la población. Con esto, se generaron evidentemente tensiones sociales y políticas, ingredientes, sin duda alguna, de numerosos conflictos.

El tema de las minorías resultaba de tal entidad para la paz y estabilidad entre Estados, que la Sociedad de las Naciones, como organización internacional derivada de la Primera Guerra Mundial, exigía como requisito de pertenencia a la misma la externación de compromisos de respeto a las minorías existentes en sus respectivos territorios, lo cual, en caso de no respetarse, podía ser planteado como un litigio ante la Corte Permanente de Justicia, a la que en efecto le fueron planteados algunos de ellos.

¹ Véase a este respecto Gros Espiell, Héctor, *Derechos humanos y vida internacional*, México, UNAM-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1995, pp. 271-283; Lerner, Natan, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991, pp. 19-37.

Con la Segunda Guerra y posguerra mundiales, la importancia de reconocer y proteger a las minorías tuvo un nuevo impulso y extendió sus alcances a niveles universales —no únicamente euro céntricos—, en esta ocasión gracias a la cruzada por la afirmación de la dignidad humana y los derechos inherentes a ésta, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Desde entonces, a la par de la construcción y expansión del derecho internacional de los derechos humanos y como parte de éste, se han generado estándares de explícitos de derechos EN favor de las minorías.

Además de las disposiciones internacionales en la materia, se ha observado en las últimas décadas una importante contribución de diversas constituciones nacionales, formando así el marco actual de protección nacional e internacional de las minorías, que se encuentra en constante evolución.

Dicha evolución no podrá considerarse satisfecha, sin la necesaria efectividad de los derechos de las minorías, que incluye no sólo su reconocimiento o considerar como objeto de protección aquello que constituye su identidad propia, sino también se garantice su participación pública como parte de la sociedad y del Estado.

III. LOS CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MINORÍAS

Los criterios para la identificación de minorías tienen que ver directamente con el concepto que se tenga de las mismas, lo cual, como vimos, no es una noción sencilla de abordar.

Es notable la ausencia de definiciones sobre lo que constituye una minoría, incluso en los documentos nacionales e internacionales que hacen alusión a ellas o que les proveen un marco de protección.

Cuando se hace referencia a minorías, tal vez son dos los criterios de identificación básicos los que vienen a la mente, uno de ellos es el de carácter numérico, es decir, que se trata de un grupo de personas en relación numérica menor frente a otro grupo o grupos; el segundo de los elementos es el del factor de identidad, es decir, el elemento que los distingue como integrantes de un grupo particular del resto de la población.

Lo anterior es apenas una aproximación, pues la realidad en ocasiones pone a prueba incluso estos criterios básicos,² como veremos a continuación.

² En torno a la discusión sobre los criterios de identificación de minorías, puede consultarse Uddin Khan, Borhan y Mahbubur Rahman, Muhammad, *Protection of Minorities: A South Asian Discourse*, EURONET, Dhaka, July 2009, pp. 1-16. Disponible en http://www.eurac.edu/en/research/institutes/imr/Documents/EURASIA-Net_Del_17_South_Asian_Discourse.pdf.

a) *Inferioridad numérica.* Como se dijo, este es un criterio usualmente seguido, pero no está exento de problemas porque por lo regular se trata de una inferioridad en número, pero contrastada con el total de resto de la población, cuando puede suceder perfectamente que la minoría sea con respecto al resto de la población, pero de una cierta región o demarcación. A fin de aportar un grado mayor de certidumbre se ha señalado que la minoría debe ser integrada por un número tal que puedan preservar sus características tradicionales.

b) *Posición no dominante.* Al criterio cuantitativo numérico, se opone uno cualitativo como es la posición de dominio del grupo en cuestión, desde el punto sociológico y político. Esto significa que un grupo podría ser considerado una minoría, aún cuando tenga prevalencia numérica, si no ejerce una posición dominante, como puede ser al formar parte mayoritaria de los órganos de administración, decisión o solución de conflictos; o si no tienen un peso relevante en la toma de decisiones. Esta es la situación de las poblaciones indígenas en algunos países de Latinoamérica, o el caso de la población africana durante el *apartheid*, que aun siendo mayoría numérica, su estatus político era minoritario o nulo.

c) *El requisito de nacionalidad.* En los esfuerzos académicos por particularizar a las minorías, se señala que los miembros de éstas deben ser nacionales del Estado de que se trate, con la finalidad de excluir grupos como extranjeros, migrantes, refugiados o desplazados (que empiezan a ser reconocidos como *nuevas minorías*, en distinción a las tradicionales). No obstante, ante los organismos internacionales este requisito no es absoluto o inflexible.

d) *La limitación a etnia, religión y lengua.* Dado que el régimen de protección por razones históricas surgió por afectaciones a grupos, en los que tales factores eran parte importante de la raíz del conflicto, se ha llegado a concebir que tales son el único tipo de minorías cuya entidad merece protección.

Esto da pie a considerar lo que podrían denominarse minorías emergentes, que abarcaría todos aquellos grupos con una identidad, que puede ser multifactorial, que los distingue de la mayoría, cuyos derechos básicos son desconocidos o afectados de manera sistemática y que carecen de vías institucionales efectivas para hacerlos valer, lo que propaga y vuelve en algo constante las trasgresiones de que son objeto. Posiblemente estas minorías emergentes se identifiquen más con los llamados grupos en situación de vulnerabilidad.

e) *La conciencia o voluntad colectiva.* Otro de los elementos para la identificación de una minoría es una especie de conciencia o solidaridad de grupo afín a la preservación de su cultura, tradiciones, religión o lengua.

La crítica a este tan importante criterio consiste en que únicamente estaría considerando a las “minorías voluntarias”, pero no daría lugar a las denominadas “minorías forzadas”, es decir, aquellos grupos que son forzados por elementos externos a constituirse en una minoría, como puede ser el caso de la delimitación de una nueva frontera entre Estados o un cambio profundo de la detentación del poder político en un país.

f) *El otorgamiento de la categoría de minoría.* Este criterio de identificación más bien enuncia un problema complejo, pues se trata de elucidar a quien corresponde calificar si un grupo es o no una minoría, con todo lo que esto implica. Las posiciones transitan entre quienes afirman que esto corresponde a los propios grupos, a los que toca asumirse o no como minoría, o que son instancias internas las que se determina tal aspecto.

Consideramos que la existencia de minorías es una cuestión fáctica que rebasa fácilmente los requisitos que impone una definición. Ello no significa restar importancia a los criterios, que son pautas de apoyo, pero no parámetros constitutivos.

En los apartados siguientes nos concentraremos en el marco de protección internacional y nacional, en particular de las minorías tradicionalmente reconocidas, como son las de tipo étnico, religioso o lingüístico.

IV. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MINORÍAS EN EL MARCO DE LA ONU

Si bien podría pensarse que a partir de la construcción del derecho internacional de los derechos humanos, con estándares vinculantes canalizados a través de tratados, la problemática de las minorías nacionales se reduciría a la eficacia de los derechos, en particular de la igualdad y no discriminación por motivos étnicos, religiosos, o de idioma, esto no sería del todo exacto, como lo evidencia el desarrollo cronológico de los esfuerzos internacionales de protección en la materia, que a continuación presentamos.

Nos ocuparemos sobre todo del marco universal de protección, sin desconocer que hay muy importantes esfuerzos y marcos regionales, particularmente desarrollados en Europa, pero que están también manifestándose en Asia, África y América.

La Carta de la ONU de 1945 estableció que la Organización habría de estimular “el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Resulta emblemático, con miras a dicho objetivo, que el Consejo Económico y Social estableció en 1946 la Comisión de Derechos Humanos de la ONU —Consejo de Derechos Humanos a partir de 2006—, la cual en su

primera sesión celebrada un año después creó la Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías”. Entre el mandato de la mencionada Subcomisión se encontraba realizar estudios y hacer recomendaciones a la Comisión, entre otros temas, sobre la protección de las minorías raciales, religiosas o lingüísticas. Luego de la reforma que dio origen al Consejo de Derechos Humanos, la Subcomisión sería transformada en un comité asesor de éste en 2007.

Esto se vio reforzado con la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en diciembre de 1948, cuyo texto afirmó la igualdad en dignidad y derechos de todas las personas, las que deben gozar de ellos sin distinción alguna de *raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*.

De igual manera, en 1948 fue adoptada la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que en su artículo II señala que dicho delito se comete cuando se perpetre con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso, la matanza; la lesión; el sometimiento a condiciones de existencia que hayan de acarrear la destrucción física, total o parcial; se impidan nacimientos, o se trasladen de manera forzada niños de un grupo a otro.

En 1965, con aprobación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, se dio un importante paso al explicitar la definición de discriminación en el artículo 1o., en los siguientes términos:

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

Posteriormente, en 1966, se adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos, que habría de entrar en vigor diez años después. El artículo 27 del Pacto se refiere de manera expresa al tema de las minorías al señalar:

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

El sentido y alcances de este precepto fueron decantados por el propio Comité de Derechos Civiles y Políticos en su Observación General número 23,³ una de las guías más autorizadas sobre el estatus del derecho de las minorías nacionales.

Es precisamente dicho Comité, en la modalidad de sus atribuciones para conocer quejas individuales, uno de los órganos de garantía supranacional de los derechos de las minorías, en aplicación del mencionado artículo 27.

En 1981 la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones, uno de los elementos afines a la concepción internacional de las minorías.

En similares términos a los del Pacto, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989, señala en su artículo 30 la prohibición de negar a niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o sea indígena “el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

Un momento cumbre en la protección de las minorías es sin duda la adopción en 1992 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y lingüísticas.

Dicha Declaración con sus escasos nueve preceptos, se refiere no sólo al deber de los Estados de reconocer a las minorías, sino a proteger su existencia y promover por vía legislativa su identidad, ya fuere ésta étnica, cultural, religiosa o lingüística. En la Declaración se prevé que las personas pertenecientes a minorías tendrán de manera individual y colectiva: los derechos a la protección de su existencia e identidad; a la igualdad y no discriminación; a su autonomía religiosa, lingüística y cultural; el derecho de asociación; el derecho de contactarse con minorías o grupos afines; el derecho a participar de manera efectiva en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública del Estado, así como en la toma de decisiones a nivel nacional o regional; destaca de igual manera, que los Estados, al establecer y ejecutar las políticas y programas nacionales, deben considerar los intereses legítimos de las personas pertenecientes a minorías.

³ Dicha opinión forma parte del documento HRI/GEN/1/Rev.9 (vol. I), 27 de mayo de 2008, que compila las Recomendaciones u Observaciones Generales de los Comités de Vigilancia de Tratados de Derechos Humanos, consultable en la página: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/8th/HRI.GEN.1.Rev9_sp.doc.

En 1995 se adoptó la resolución 1995/31 del ECOSOC que dio origen al Grupo de Trabajo sobre las Minorías, de la Subcomisión —entonces ya denominada como de Promoción y Protección de los Derechos Humanos—. Dicho Grupo de Trabajo profundizó sobre el estudio de la problemática de las minorías e impulsó diversas reuniones internacionales y regionales sobre el tema. En 2007 el Grupo culminó sus funciones y dio paso al actual Foro para temas de Minorías,⁴ que funciona en el marco del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

Recientemente, en 2005, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos aprobó el nombramiento de un Experto Independiente en cuestiones de Minorías,⁵ cuya labor ha dejado constancia en los diversos informes anuales y de visitas que se han generado a la fecha.

Otro documento importante es la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007, la cual estuvo en discusión por décadas, y que resulta relevante por el hecho de que tales pueblos constituyen en efecto minorías en diversos países del continente americano. Algunos tratados internacionales están relacionados con los derechos de indígenas, pero no han sido adoptados en el seno de la ONU, sino de la Organización Internacional del Trabajo, como son los Convenios 169 sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, y su antecedente el Convenio 107 de 1957.

Por último, no habría que dejar de mencionar a los Tribunales Penales Internacionales que han sido instituidos, por ejemplo en el caso de la ex Yugoslavia, Rwanda, Sierra Leona, el Tribunal Especial para Líbano y las Salas especiales en los tribunales de Camboya, que no son órganos jurisdiccionales exclusivos para asuntos de minorías, porque juzgan delitos como el genocidio que las afectan, en los casos más graves de exterminio.

El panorama que presentamos es indicativo de algunos de los esfuerzos internacionales por construir un marco normativo de reconocimiento y protección de los derechos de las minorías nacionales, lo cual por supuesto es un primer paso para canalizar los diversos problemas que las aquejan en la actualidad. En el siguiente apartado, intentaremos mostrar dicha problemática y los principales temas que concentran la atención de la comunidad internacional que hemos enunciado.

⁴ Los eventos y documentos sobre dicho Foro permanente pueden ser consultados en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>.

⁵ La experta independiente posee dentro del sitio de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos una página web con información al día sobre el desempeño de su mandato, disponible en <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm>.

V. ALGUNOS ESFUERZOS NACIONALES PARA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS MINORÍAS

La existencia de un marco normativo internacional no es en sí mismo garantía de la eficacia de los derechos de las minorías. No se debe perder de vista que los Estados son los principales obligados a la aplicación de los estándares internacionales en sus respectivos territorios, por lo que es indispensable complementar la tarea supra nacional con acciones concretas a nivel interno, empezando en particular por los ajustes del caso a las Constituciones de los Estados.

Esto lleva a un primer nivel de protección de las minorías nacionales, que es el reconocimiento de su existencia, en particular cuando en la propia Constitución del Estado en cuestión se les contempla. Esto puede llevar en cada caso a debates y reflexiones muy profundas, que en ocasiones pueden no ser tersas o del todo pacíficas, inclusive post conflicto, pero esta vía sin duda evitaría la escalada de tensiones proclives a conflictos y marcaría una ruta institucionalizada para resolver las diferencias que se presenten.

Luego de ser reconocida jurídicamente la existencia de las minorías, el siguiente tema relevante es el de los derechos reconocidos y el alcance de los mismos, por supuesto este aspecto no deja de tener problemas, ya que puede generar debates torales, por ejemplo, sobre aquello propio que define la identidad de la minoría y su autonomía al respecto; del reconocimiento de derechos de propiedad, en particular de tierras y recursos naturales; de costumbres o de prácticas religiosas propias de la cultura o que caracterizan la identidad del grupo, las que podrían resultar incompatibles con algún sector del ordenamiento; del tipo y grado de participación pública o de carácter político, incluso electoral, que se reconocería a la o las minorías; la necesidad de la consulta previa en caso de leyes o actos que les afecten; los asuntos o elementos que se podrían considerar incompatibles o afectarían la identidad nacional. En concreto, el punto involucra el difícil tema del alcance de los derechos, lo que requiere un reacomodo u armonización intra constitucional y con el resto del ordenamiento.

Un tercer aspecto, dando por sentado que las disposiciones constitucionales deberán tener un grado de desarrollo y detalle ulterior a partir de la acción del legislador ordinario, es por una parte la estructura administrativa que se encargará de velar por la aplicación de las disposiciones y, por último, los órganos e instrumentos de garantía, jurisdiccional y no jurisdiccional —como el *ombudsman*—, cuya misión será velar por la eficacia de los derechos básicos de las minorías y sus integrantes. A este respecto también habrá que considerar que se trata de adaptar el ordenamiento sustantivo

y procesal, de tal manera que la identidad y características de las minorías no sean su vez un obstáculo para acceder a la justicia, como sucedería si se establecen requisitos y formalidades estrictos tales como un idioma determinado, la negación de representación colectiva de intereses legítimos, o en algunos casos altos costos económicos.

El análisis de la protección constitucional de las minorías y sus miembros no es sencillo, dada la manera particular que pueden adoptar las diversas aproximaciones, pues el hecho de que se distingan de algún modo de la mayoría no debe implicar, ni justifica en modo alguno, que gocen en menor medida de todos los derechos humanos previstos. En otros términos, los integrantes de las minorías son titulares —o la menos deben serlo— de los derechos básicos que asisten a toda persona; sin embargo, en calidad de miembros de alguna minoría o como grupo, les son enfatizados algunos derechos en particular.

En este sentido, la existencia de un catálogo constitucional de derechos, entre los que se encuentren la igualdad y la no discriminación por motivo alguno, en particular, raza, religión o idioma, son también cláusulas de protección básica de minorías y sus integrantes. Desde este ángulo, incluso la integración a posteriori de una minoría en algún Estado que no contara tradicionalmente con alguna —hipótesis difícil de darse— encontraría en esas cláusulas básicas los elementos para el ejercicio de sus derechos elementales. Este sería tal vez el modelo más extendido.

Hay otras dos submodalidades de protección constitucional posibles, una de ellas es la orientada por minorías o grupos específicos, y la otra con base en una aproximación a partir de derechos, sin particularizar grupo alguno. La primera es propia de los Estados con una minoría única o preponderante. La segunda, se presenta en los casos de numerosas minorías de diversa índole (racial, religiosa, lingüística o de otro tipo).

Son precisamente los casos de submodalidades de protección constitucional de minorías los que nos interesa destacar en el presente apartado.

En Latinoamérica, en especial a partir de la década de los noventa, prácticamente en todos los países se han llevado a cabo reformas por medio de las cuales se hace reconocimiento constitucional expreso de las poblaciones indígenas y se establecen regímenes de protección que incluyen medidas a favor de su lengua, cultura, costumbres, propiedad, elección de sus autoridades y diversos grados de autonomía.

No se debe dejar de señalar una especie de paradoja en el caso de los pueblos indígenas y tribales en relación con el tema de minorías, que incluso son tratados en forma separada en el ámbito internacional, pues al menos desde un criterio numérico en algunas naciones no calificarían como una

minoría, sino más bien por el hecho de no encontrarse en una posición dominante. Es por ello que en los diversos esfuerzos por especificar criterios de identificación de minorías, el de carácter numérico es excluido de manera expresa.

Algunos ejemplos de cómo se ha abordado y diversas variantes interesantes son los siguientes:

En el caso de México, en una inicial reforma en 1992 a la Constitución de 1917, se declaró en el artículo 4o. constitucional que *la Nación mexicana posee una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas*, los que tendrían derecho a la protección legal, entre otros, de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, de su organización social y se garantizaría el acceso de sus integrantes a la jurisdicción estatal.

Se trató de un primer reconocimiento constitucional sólo de los pueblos indígenas, y de algunos derechos afines a los de una minoría, por ejemplo, no se señaló de manera expresa las prácticas religiosas o el derecho a la participación pública.

Posteriormente, en 2001 se llevó a cabo una nueva reforma, mucho más amplia y detallada, que incorporó muchos aspectos adicionales y que coincidió con la consagración de la prohibición de discriminación en la Constitución federal mexicana. La reforma se centró en los pueblos indígenas, a los que reconoció un régimen de autonomía; de participación política, pero sólo para representación en los ayuntamientos; de acceso a la justicia con intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura; la preservación y enriquecimiento de sus lenguas, así como de los elementos que constituyan su identidad; el favorecimiento de la educación bilingüe; la consulta para la elaboración de planes de desarrollo; mejorar las vías y medios de comunicación entre comunidades; así como un régimen para lograr su desarrollo y bienestar.

Si bien la reforma se concentró exclusivamente en los pueblos indígenas, en la última parte del reformado artículo 2o., apartado B, fracción IX, se señaló: “Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”, esto podría hacer las veces de un sistema abierto de protección de minorías y aplicaría, por ejemplo, a las poblaciones de afrodescendientes asentadas en algunas parte del sur del país, de las que muy poco se conoce aún en nuestros días.

Otro país muestra de la consagración constitucional de los derechos de los pueblos indígenas es Nicaragua, que en el texto constitucional de 1905, reformulado a partir de diversas reformas en 2010, reconoce la existencia

de los pueblos indígenas y establece un régimen constitucional de protección de su identidad y cultura, así como de sus formas de organización y propiedad, consagrado fundamentalmente en las comunidades de la Costa Atlántica, donde se establece un régimen específico de autonomía y protección (artículos 89 a 91).

Destaca también que si bien se establece como idioma oficial del Estado el español, se prevé la posibilidad que lo sean las lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua, según se establezca por ley (artículo 11).

En Bolivia, conforme a su reciente Constitución de 2008, el Estado se califica, entre otros aspectos, como plurinacional e intercultural, fundado en el pluralismo de diverso tipo, incluyendo el de carácter cultural y lingüístico (artículo 1o.).

En particular, se reconoce abiertamente como parte de la nación, no sólo a las naciones y pueblos indígenas, sino también a las comunidades afro bolivianas (artículo 3o.).

Por otro lado, en el propio continente americano, la cuestión de los derechos de minorías se aborda de manera diversa en otros países. Por ejemplo, en el caso de Canadá, la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, que forma parte de la Constitución de 1982, establece por una parte algunos derechos de minorías, como son los vinculados a la lengua y la educación y los separa de aquellos de los aborígenes.

En el artículo 23 de la mencionada carta de derechos, se prevé el derecho de las personas a que sus hijos durante la educación primaria y secundaria reciban instrucción en inglés o francés, según sea alguno de éstos el idioma original de la minoría a la que se perteneció en alguna provincia.

En cambio, tratándose de los derechos de los aborígenes, la carta de derechos no los desarrolla en forma alguna y sólo señala que no se verán abrogados ni derogados en forma alguna, incluyendo los derechos y libertades reconocidos por proclamación Real de 1763, o los que deriven actualmente de acuerdos y disputas sobre tierras.

Como puede observarse, las fórmulas latinoamericanas son profundamente distintas a la manera en que el problema se aborda por lo menos en Canadá, incluso sobre lo que abarca el concepto mismo de minorías, del cual los aborígenes evidentemente no forman parte.

Para continuar con el panorama que estamos ofreciendo, cabe aludir al tema en otras latitudes. Al respecto, un caso interesante de formulación constitucional en materia de minorías lo constituye la India, que cuenta con un sinnúmero de minorías religiosas y lingüísticas, lo que trae el problema no sólo de la relación entre mayoría y minorías, sino entre minorías entre sí, lo cual es aún todavía más complicado.

La Constitución de la India de 1949,⁶ con diversas modificaciones, articula gracias a diversos de sus preceptos un régimen amplio de protección de minorías. En primer término, en la formulación de prohibición de la discriminación, se señala como una de sus hipótesis la casta y el lugar de nacimiento (artículo 15). Un contenido complementario previsto en el mismo artículo, del que carecen muchas de las Constituciones actuales, son las acciones afirmativas que el Estado puede llevar a cabo para favorecer el avance de grupos de ciudadanos social y educacionalmente desfavorecidos, o con relación al sistema de castas y tribus.

La Constitución india proscribió en definitiva una de las formas más evidentes de la discriminación y degradación social, como ha sido la situación de los “intocables” (artículo 17).

La libertad de conciencia y religión están regulados de manera amplia y genérica, sin indicación alguna a un grupo preponderante (artículo 25). Existen preceptos expresos sobre el derecho de los grupos a conservar su cultura, lenguaje o escritura, así fuere diversa de la imperante (hindi), lo cual también da el derecho a que no se le niegue educación por tal motivo (artículo 29).

En el artículo 30 se hace referencia directa a las minorías, al señalar que sean religiosas o lingüísticas, tiene el derecho de establecer y administrar instituciones de educación. Por último, habría que mencionar que está previsto en la Constitución el establecimiento de un funcionario oficial para las minorías lingüísticas, cuyo nombramiento depende del Presidente, encargado de investigar y reportar los asuntos relacionados con las garantías establecidas por la Constitución a favor de tal tipo de minorías (artículo 350B).

La Constitución de la República de Sudáfrica de 1996,⁷ es reconocida como una de las más avanzadas en el mundo. Cabe recordar que en dicho país imperó por décadas la política del *apartheid*, de igual manera considerada como el prototipo de violación sistemática y generalizada a los derechos humanos.

En virtud de la sistematización que caracteriza a la Constitución Sudafricana, ésta contiene un apartado sobre los derechos de las minorías. En el capítulo 2o. de la Constitución, que se ocupa del *Bill of Rights*, el artículo 31

⁶ Un análisis completo sobre la situación de las minorías en Asia del Sur puede consultarse en Uddin Khan, Borhan y Mahbubur Rahman, *Muhammad. Protection of...*, cit.

⁷ Para un panorama sobre las minorías lingüísticas y su protección constitucional en África, puede consultarse Piergigli, Valeria, *Linguistic Minorities and Cultural Diversity in the Present African Constitutions*, ponencia presentada al Congreso Mundial de Derecho Constitucional, celebrado del 10 al 14 de diciembre de 2010 en la Ciudad de México, disponible en el sitio <http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/4/73.pdf>.

intitulado “comunidades culturales, religiosas y lingüísticas” refiere como derechos de éstas a gozar de su propia cultura, practicar su religión y usar su propio lenguaje, así como a formar, conjuntar y mantener asociaciones de ese tipo y otros órganos de la sociedad civil, siempre y cuando esto se lleve a cabo de una manera consistente con el resto de las disposiciones del Bill of Rights.

Un panorama sobre la protección constitucional de las minorías, no estaría completo sin una referencia a Europa,⁸ que ha sido el escenario de conflictos que tomaron la vida de millones de personas y que, a su vez, ha sido el motor que ha impulsado muchos de los estándares de protección de las personas y los grupos, incluyendo por supuesto los de las minorías. Cabe simplemente recordar que el sistema de protección de las minorías en las dos posguerras mundiales, se originó en precisamente en hechos ocurridos en Europa, conflictos a los que habría que agregar la guerra de los Balcanes, que dejó cerca de 150,000 muertos entre bosnios, serbios, albaneses y croatas.

Con relación al tema específico de la protección de las minorías, consideramos útil traer a colación la Ley Constitucional sobre los Derechos de Minorías Nacionales, aprobada por el Parlamento croata en 2002, en cuya elaboración fueron tomados en cuenta los más altos estándares en la materia, derivados de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Dicho documento, aprobado en el marco de la Constitución Croata de 1990, consta de 45 artículos, algunos de los más relevantes son los siguientes:

Por minoría en términos de la Ley Constitucional se considera al grupo de ciudadanos croatas, cuyos miembros se han asentado tradicionalmente en el territorio de la República, y que poseen características étnicas, lingüísticas, culturales y/o religiosas, que son diferentes a las del resto de los ciudadanos, y que son guiados por la voluntad de preservar tales características.

La ley proclama que los derechos básicos de los miembros de alguna minoría nacional, forman parte del sistema democrático de la República de Croacia. Asimismo, se afirma que la diversidad multicultural y étnica, así como el espíritu de comprensión, respeto mutuo y tolerancia, contribuirán a la impulso del desarrollo de la República (artículo 3o.).

Se establece como un derecho expresar libremente la pertenencia a una minoría nacional en la República, y queda expresamente prohibida toda discriminación por tal motivo (artículo 4o.).

⁸ Véase a este respecto Azcárate, Pablo de, *Minorías nacionales y derechos humanos*, Madrid, Congreso de los Diputados y Universidad Carlos III de Madrid, 1998, pp. 135-151.

La enumeración de los derechos específicos de las minorías y sus miembros, es posiblemente la más amplia y detallada de las que se conocen. Entre ellos se encuentran (artículo 7o.):

- El uso de su propia lengua y escritura, en privado, en público y para asuntos oficiales.
- Recibir educación en la lengua oral y escrita que usan. El uso de sus propios signos y símbolos. Preservar su autonomía cultural. Ejercer su religión y establecer comunidades religiosas. Acceder a los medios de comunicación y recibir información, en el lenguaje oral y escrito que utilizan.
- Auto organizarse y asociarse con el propósito de ejercer sus intereses mutuos.
- Tener representación en los cuerpos representativos a nivel estatal y local, así como en órganos administrativos y judiciales.
- Participar en la vida pública y en la administración de los asuntos locales, por medio de los consejos y los representantes de la minoría nacional de que se trate
- Protegerse contra cualquier actividad que ponga o pudiera poner en peligro su existencia, así como el ejercicio de sus derechos y libertades.

Otro de los aspectos destacables es la creación del Consejo de Minorías Nacionales, como vía para la participación de éstas en los asuntos públicos, que además posee atribuciones para proponer, regular y resolver los asuntos relacionados con el goce y ejercicio de los derechos previstos en la Ley Constitucional, incluyendo la presentación de acciones procesales ante la Corte Constitucional (artículos 35 a 38).

La ley constitucional que reseñamos brevemente, sin duda alguna puede fungirá como una legislación modelo para otros esfuerzos, dado el grado de detalle de los derechos que proclama.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN: LOS RETOS PERSISTENTES DE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS A NIVEL MUNDIAL

El apretado panorama que hemos ofrecido evidencia que el marco de reconocimiento y protección de las minorías, tanto en el ámbito internacional, como en el estatal, ha transcurrido por un largo camino que no ha culminado. Dicho marco está aún por probar su eficacia en la prevención de conflictos y eficacia de los derechos que les asisten; en tanto, las minorías y

las personas pertenecientes a éstas se ven enfrentadas a múltiples problemas cada vez más complejos y lacerantes que se acentúan por la desigualdad y discriminación de que siguen siendo objeto.

En opinión de la experta independiente en cuestiones de las minorías de la ONU:

La Experta independiente cree que siguen sin aplicarse adecuadamente los marcos normativos relativos a las cuestiones de las minorías. En particular, es necesario que se comprenda mejor y se reconozca el efecto que los derechos de las minorías tienen en la reducción de la pobreza y en el fomento de la estabilidad política y social. Las minorías de todas las regiones del mundo siguen enfrentándose a graves amenazas, a la discriminación y el racismo, y con frecuencia no se les permite participar plenamente en la vida económica, política y social de su país. Actualmente las comunidades minoritarias afrontan nuevos retos, en particular las leyes, políticas y prácticas antiterroristas que pueden impedirles injustamente el disfrute de sus derechos o incluso violarlos.⁹

Por nuestra parte, consideramos que la formulación tradicional de los derechos de las minorías, implican para el Estado un deber básico de respeto o abstención, de no llevar a cabo o tolerar actos que transgredan o menoscaben los derechos a la propia religión, lengua o cultura de los grupos. Sin embargo, en la actualidad el Estado debe adoptar una posición activa, para efectos de propiciar las condiciones que hagan posible preservar en efecto las prácticas, costumbres, lengua y cultura de los grupos minoritarios, lo cual es un factor clave para la estabilidad social.

Existe hoy en día un binomio negativo entre pobreza y minorías, de manera que la falta de vías para la participación en las diversas esferas de la vida pública, económica y social, genera a su vez que tales grupos sean orillados a enfrentar situaciones de pobreza y exclusión, provocando sociedades inequitativas, polarizadas e inestables.

Otra de las formas de exclusión es la falta de información sobre los asuntos y temas que atañen a las minorías y que a su vez les permitan ser escuchadas, que sus puntos de vista sean en efecto no sólo recabados, sino seriamente considerados. En particular, es importante establecer la consulta previa y los mecanismos de participación que permitan hacer valer sus opiniones e intereses.

⁹ Véase el documento: *Grupos e individuos específicos: las minorías*, Informe de la Experta independiente en cuestiones de las minorías, Gay McDougall. E/CN.4/2006/74, 6 de enero de 2006.

Un tema crucial es la participación política de las minorías,¹⁰ como parte de su derecho a intervenir en la toma de decisiones en el grado de su representatividad, en particular porque hay que reconocer que el ejercicio del poder por parte de las mayorías, puede resultar en ocasiones aplastante, cargado de intolerancia, y contrario al ejercicio de la libertad.

Consideramos que la protección de las minorías debe incluir necesariamente la creación de vías institucionales eficaces para la canalización y solución de los conflictos que se presenten, la ausencia del Estado en la prevención y atención de esos conflictos, basados por ejemplo en la religión, genera espirales de intolerancia que dan lugar a situaciones de violencia, atentados contra la vida, la integridad y la propiedad, que no deben ser dejados en la impunidad.

Como pudimos observar en las diversas Constituciones a que aludimos en uno de los apartados del presente trabajo, hay una marcada tendencia al reconocimiento y protección constitucional de las minorías, aunque con diversas variantes. El reconocimiento constitucional de una nación plural, es sin duda la piedra angular para la articulación de un marco de inclusión, respeto y tolerancia que debe permear en la sociedad; el propósito último de todos estos esfuerzos es reconocer las diferencias y que éstas no sean un factor de desigualdad o menoscabo de la dignidad humana.

VII. BIBLIOGRAFÍA SUGERIDA

- AZCÁRATE, Pablo de, *Minorías nacionales y derechos humanos*, Madrid, Congreso de los Diputados y Universidad Carlos III de Madrid, 1998.
- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Los derechos de las minorías religiosas*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003.
- ESCUELA JUDICIAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1999.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “Protección de minorías”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, La protección internacional de los derechos humanos. Normas y procedimientos*, México, UNAM, 1986.
- GROS ESPIELL, Héctor, *Derechos humanos y vida internacional*, México, UNAM-CNDH, 1995.

¹⁰ Sobre este particular, véase el completo trabajo de Ibarra Palafox, Francisco, *Constitutionalism and Citizenship against Multicultural Challenge*, ponencia presentada al Congreso Mundial de Derecho Constitucional, celebrado del 10 al 14 de diciembre de 2010 en la Ciudad de México, consultable en el sitio <http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/4/69.pdf>.

IBARRA PALAFOX, Francisco, *Minorías etnoculturales y Estado nacional*, México, UNAM, 2005.

———, *Multiculturalismo e instituciones político-constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2007.

LERNER, Natan, *Minorías y grupos en el derecho internacional. Derechos y discriminación*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1991.