

X Cristóbal Cornejo Sánchez

X LAS MINORIAS NACIONALES EN  
EL DERECHO INTERNACIONAL



ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Tesis previa al Grado de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales

(Conclusión)



## II.—Investigación histórica del problema

Si habláramos generalmente de la existencia histórica de la minoría, podríamos afirmar, sin respaldo científico, que existieron minorías desde el momento en que, el individuo pudo trasladarse, llevando consigo su lengua, su fondo racial, su religión y sus costumbres, hacia otros países que no fueran su país de origen. Los grupos formados por individuos que reunieran estas condiciones, pudieron constituir la primera formación histórica de la minoría. Pero el problema no se habría manifestado en aquel entonces con los lineamientos definidos con los que ha aparecido desde hace algunos siglos, pues solamente el progreso de las relaciones entre individuos, y entre individuos y Estados determinan el aparecimiento del carácter minoritario que pudo servir de base para estudios más o menos amplios, relacionados siempre con el afán de proteger al hombre en una forma espacial.

Podríamos también indicar que el nacimiento de los movimientos migratorios, tan antiguos como el hombre mismo hubieran determinado la condición minoritaria, si bien en un sentido quizá demasiado rudimentario.

Se puede decir abiertamente que la protección de las minorías es la que determina el aparecimiento de ellas ante el Derecho Público y el Derecho Internacional. La protección de las minorías no es una creación de nuestra época. En la Historia esta protección tiene caracteres definidos. Los derechos de las minorías, lo mismo que los derechos del hombre que constituyen órdenes de ideas bastante afines, han tenido su punto de partida en el dominio religioso. Los orígenes de la protección internacional de las minorías, en



los países cristianos, se remonta a la época de las intervenciones internacionales en nombre de la libertad de conciencia, practicadas por ciertos Estados después de la Reforma, en los siglos XVII y XVIII. También se puede encontrar ciertas limitaciones a la soberanía, exigidas en nombre de la libertad religiosa en los tratados concluidos por varios Estados cuando triunfaba la reacción, allá por los años de 1814 y 1815.

Pero es, sobre todo, en el Cercano Oriente, en donde la protección de las minorías tomó un carácter más general, evolucionando sobre la protección de los derechos del hombre. En el Imperio otomano la intervención de las Potencias europeas estaba justificada por razones de "humanidad colectiva". Solamente ante la inejecución obstinada de las reformas estipuladas, y ante las insurrecciones resultantes de ello y las represiones consiguientes, las Potencias exigieron, como etapas en su intervención, primero la autonomía y luego la separación completa de tal o cual provincia del Imperio otomano. La prueba irrecusable del carácter humanitario de esta intervención se encuentra en el hecho de que, las Potencias extendieron a las naciones emancipadas de la dominación otomana, los mismos principios que habían tratado de hacer prevalecer en Turquía.

Siendo el aspecto religioso el que más importa considerar para el hallazgo de una causa determinante en la formación de las minorías, el principio de libertad en materia de creencias nos va a servir de guía, a través de la historia, para el encuentro de las primeras formas de protección otorgadas a las minorías religiosas.

El principio de libertad en materia religiosa fué defendido con heroísmo en el gran conflicto espiritual que sacudió a Europa en el tiempo de la Reforma. Se encuentra afirmado en una serie de leyes y de convenciones que tenían a apaciguar los conflictos religiosos en los siglos XVI y XVII.—El acuerdo de Passau, firmado en 1552; la paz de Augsburgo, concluída tres años más tarde; el Edicto de Nantes de 1598; el Tratado de Viena firmado en 1606 por Rodolfo Rey de Hungría y Esteban Bocskay, Príncipe de Transilvania, son los más grandes documentos de esta época. En el año de 1648 los sujetos disidentes que no poseían derechos adquiridos en 1624, obtuvieron, cuando menos, la manera de vivir bajo un régimen de tolerancia. Les era



permitido practicar el culto doméstico, confiar sus hijos a preceptores o escuelas de su religión, y el derecho de no ser excluidos de las corporaciones profesionales les fué concedido, casi sin restricciones.

La fé religiosa fué garantizada en una serie de convenciones posteriores. El Tratado de Oliva, el de Nimega, el de Ryswick, el de Utrech, el de Nystadt, el de Breslau, la Paz de París de 1763 que cedió el Canadá a los ingleses, el Acta de Varsovia que estipulaba la primera partición de Polonia, el Protocolo de 1814 y el Acta de 1815 que abandonaba a la República de Génova algunas fracciones territoriales de la Savoya.

La cuestión se prolonga a través del siglo XIX con la particularidad de que, su interés se desplaza geográficamente y va a cristalizar el problema en la Europa oriental. Las luchas religiosas pierden su fisonomía en los países cristianos y el problema se traslada a los dominios del Islam. Una serie de tratados aseguran tanto a los cristianos súbditos del Imperio otomano como a las poblaciones de fé musulmana el libre ejercicio de su culto y la igualdad de derechos, sin tomar en cuenta las creencias religiosas. Esta es una protección que, abarcando en primer término la libertad religiosa, extiende su influencia a la lengua y a la raza de las poblaciones disidentes. En estos países la religión se encuentra situada en el primer plano de las preocupaciones y domina a tal punto el antagonismo, que ella representa, por excelencia, las personalidades nacionales en conflicto.

Las minorías no musulmanas fueron consideradas como extranjeras antes de la ley del 26 de marzo de 1862.— El tratamiento a los elementos no musulmanes antes de la mitad del siglo XIX, puede considerarse semejante al que gozaban en los tiempos del Imperio árabe. Con la conquista de Constantinopla por Mahomed II el Conquistador, se inicia una nueva era en la historia del mundo. Se desarrolla una política de tolerancia extendida a todos los usos y costumbres de la población, compuesta por elementos judíos y ortodoxos. En la época de los sultanes, el tratamiento dado a los infieles —nombre con el que se designaba a los que no practicaban la religión de Mahoma— fué en veces cruel y en veces clemente.



De 1699 a 1718 el humanitarismo penetra en todas las clases y los poderes públicos moderan su rigor original. Von Hammer, el historiador del Imperio otomano, señala que, aparte de esta transformación en las ideas y en las instituciones, la historia de los cristianos no ofrece sino una serie ininterrumpida de violencias y de tiranía por una parte, y una esclavitud degradante por la otra. Esta contradicción es explicable dadas las condiciones reinantes en aquella época en la que, la fé mantenía el cetro de la preponderancia no solamente política sino también social y hasta económica.

En 1856, el Tratado de París consagró disposiciones de gran prudencia para asegurar a las comunidades no musulmanas el goce de humanidades tradicionales, el libre ejercicio del culto y la administración de los bienes. Se especifica que, todos los súbditos del Imperio, sin distinción de religión, podrían ser admitidos en los empleos públicos. La propiedad, tanto mobiliaria como inmobiliaria de los cristianos, era completamente garantizada en su goce.— Los asuntos comerciales y correccionales entre musulmanes y cristianos, o entre musulmanes y no musulmanes, eran juzgados por tribunales mixtos compuestos de musulmanes y no musulmanes. Todos los ciudadanos eran iguales ante el impuesto.

El problema minoritario en el Imperio otomano, presentaba, por lo expuesto, un aspecto interesante sobre todo en lo que se refería al punto de vista religioso, pues, había un verdadero mosaico de religiones: ortodoxos, protestantes, caldeos, sirios, coptos, armenios católicos, melquitas, israelitas, ismaelitas, druzos y los yezidis, adoradores del diablo.

Hemos presentado esta visión del tratamiento de las minorías en el Imperio otomano por juzgar que ella abarca, por la pluralidad religiosa, los aspectos sobresalientes de una época en que, la fé ponía la nota caracterizante en la determinación de las minorías.

Pero, si bien la religión nos ha indicado uno de los caminos por los cuales se puede llegar hasta el descubrimiento de un carácter minoritario en la población, los trasplantes de grupos humanos motivados por la opresión nos presentan una senda, también interesante, para llegar al mismo punto.



El primer caso de trasplante de poblaciones es, seguramente, el que se refiere a los griegos que habitaban en el Asia Menor, caso citado por Herodoto. Este caso se refiere a la resolución adoptada por el Consejo de Samos, realizada en el año de 497 antes de nuestra era, con posterioridad a la victoria de Mycali. En Samos se discutió el proyecto de transferir a los habitantes de Jonia a una sección territorial donde ellos pudieran establecerse abandonando a los bárbaros la Jonia propiamente dicha.

Después de 23 siglos, en el año de 1828, la historia nos sorprende con un caso que guarda marcada semejanza con el anterior: fué en el momento en que se había decretado definitivamente la independencia de una faja del suelo de la antigua Grecia. La población griega de Esmirna demandó al gobierno heleno que le señalara territorios suficientes para establecerse, abandonando para siempre la tierra de Esmirna.

Podemos también encontrar trasplantes de poblaciones durante las luchas entre los venecianos y los turcos, por tierras de Grecia, en el siglo XV. Allí se llevó a cabo el trasplante de los habitantes de Coroni, en el Peloponeso, hacia el año de 1534, después de la victoria de los turcos.

Entre otros trasplantes realizados en el Cercano Oriente podríanse citar también algunos, de fechas más recientes, producidos por los mismos móviles, especialmente en el caso de los armenios del Asia Menor.

Estos no son los únicos trasplantes de poblaciones verificados en la historia de la humanidad.—Análogos trasplantes se han realizado a causa de la opresión, en muchos países civilizados de Europa occidental. Estos trasplantes son fenómenos migratorios, en la mayor parte de las veces, forzosos. Dos ejemplos podemos mencionar de estos movimientos de población. El primero es el éxodo de 400 a 600 mil franceses pertenecientes a la Iglesia reformada, que se vieron forzados a desarraigarse de su suelo natal en el año de 1685, después de la revocación del Edicto de Nantes de 1598, obra política considerada como maestra y de muy buen sentido al decir de Saint-Simon, y que concedía a cada francés el derecho de profesar su religión, cualquiera que ella fuera. Después de la revocatoria del Edicto de Nantes, esta gran masa humana perseguida por su religión



emigró violentamente a los países vecinos, especialmente a Alemania y sobre todo a Prusia.

El segundo ejemplo lo encontramos en la corriente migratoria procedente de los Países Bajos, a raíz de la llegada del duque de Alba y de las tropas españolas en el año de 1575.

Emigraciones en masa, producidas por la misma intolerancia religiosa, se efectúan a consecuencia de la política de persecución adoptada por los españoles en el siglo XVI y dirigida principalmente contra los protestantes, los judíos y los moros. La Inquisición, con toda su trama aterradorizadora de bulas y Autos de Fé, dirigió su acción de vindicta contra las minorías religiosas de España, produciendo, en consecuencia, el desarraigo de grupos humanos que huían del terror de la hoguera, del garrote vil y de las penas infamantes, para establecerse en los países en los que se desarrollaba prósperamente una política de libertad de conciencia. A causa de las persecuciones religiosas, España pierde, según cálculos desapasionados, alrededor de 500 a 600 mil individuos, en su mayor parte agricultores o artesanos, por este movimiento que Richelieu calificaba como el acto más bárbaro de que la historia de los siglos hace mención.

Existen también en el transcurso del tiempo, otros éxodos que pierden la característica de forzados y que se realizan principalmente en interés del país que perdía población. Estos éxodos aparecen en la historia de la humanidad en aquella época en que la guerra transformaba a los vencidos en esclavos de sus vencedores.

Ya en la historia de Asiria encontramos ejemplos de estos trasplantes de poblaciones, en una forma bastante perfeccionada. Estos trasplantes se operaban en un doble sentido, de acuerdo con las épocas; algunos de ellos podían ser considerados como verdaderos canjes de población. Maspero, escritor que quizá es el que con mayor competencia ha estudiado la historia de estos pueblos, encuentra la primera forma de canje de poblaciones en los métodos empleados por los reyes de Asiria. Los métodos puestos en práctica por estos reyes vencedores consistían en enviar a los asirios a ocupar el sitio de las familias que salían fuera del país vencido para entrar en Asiria, en donde recibían una casa y un pedazo de tierra, hasta que, con el transcur-



so del tiempo, sus descendientes se confundían con la masa de los indígenas.

La segunda forma de trasplante, que adoptaba todavía la semblanza del canje, fué introducida allá por el año de 730 antes de nuestra era, por el rey asirio Tiglatphakasar, quien reformó los métodos adoptados por sus predecesores por considerar que, a la larga, podían resultar peligrosos, pues siguiendo ininterrumpidamente la política de canje de poblaciones en masa, habríase terminado por enviar fuera de su país a todos los asirios. De esta manera, restringió el canje al número de prisioneros tomados, a los cuales dispersaba en bandas en el interior de su Imperio, permitiéndoles que llevaran consigo sus mujeres, sus hijos, sus muebles y su dinero. Estas bandas, lo suficientemente numerosas para procurarse su vida, no lo eran para constituir grupos que hubieran podido poner en peligro la seguridad interior del Imperio.

También se puede considerar como trasplante de poblaciones operado en interés del país que los realiza, la práctica seguida en Atenas respecto de los habitantes de las ciudades vencidas por los atenienses en el siglo V de nuestra era. En estas ciudades vencidas se procedía a expulsar a sus habitantes, para permitir la instalación de los atenienses vencedores que, a la larga, se convertían en propietarios absolutos de todos estos territorios.

A más de este ejemplo, tenemos también otros casos de trasplantes, especialmente en el año de 456 antes de nuestra era. Cuando Ithôme capituló asediada por los Lacedemonios, fué permitido a sus habitantes, ya fueren hombres, mujeres o niños, salir del Peloponeso bajo la condición de no volver jamás, so pena de convertirse en esclavos. Tucídides cita otro ejemplo del mismo género, que tuvo lugar, algo más tarde, al principio de la guerra del Peloponeso.

También se efectúan trasplantes de poblaciones bajo la dinastía persa de los Sassanides (226-632 de nuestra era). Los reyes de Persia realizaban en grande —al decir de Maspero— lo que los tratantes de esclavos realizaban en detalle. Sapor II transporta en el año de 375 a 4 millones de hebreos de Armenia, y lo mismo realiza Khosroes I con los habitantes de Antiochi.



En el Imperio Bizantino los trasplantes se operan sobre todo bajo los reinados de Zimiscés, de Justiniano II, de Constantino V y de León IV.

Zimiscés transporta a los habitantes de Theodosiópolis y de Melitene, y a los habitantes de Filípoli. Justiniano II trasplanta 30 mil eslavos en el Asia Menor; transfiere a los habitantes de Chipre a Cyzique, los devuelve más tarde a su isla, de donde serían arrojadas más tarde, en el año de 806 por el Sultán Haarum al Raschid después de sus luchas con Nicéforo Emperador de Bizancio. En fin, Justiniano II dispersa en el Imperio a grupos de pobladores del Líbano y trasplanta a la población de Cheronese. Constantino V, hacia la mitad del siglo VIII de nuestra era trasplanta en Tracia poblaciones enteras de armenios y de sirios. Este trasplante fué realizado especialmente con el objeto de repoblar este país en el que sus habitantes habían sido diezmados por la peste. Por razones idénticas, el mismo Emperador trasplanta a Constantinopla los habitantes de las islas de Grecia.—León IV en 778 trasplanta en Tracia a los armenios jacobitas.

Esta práctica de los trasplantes de masas humanas creada por los reyes de Asiria, los persas y los árabes e imitada por los bizantinos en interés de la producción y de la riqueza general, así como también en interés de la defensa territorial de los países en los que estos trasplantes se operan, aparece igualmente en los primeros años de la fundación del Imperio ruso, cuando la población se presentaba todavía muy escasa. En esta virtud, los zares decidieron poblar el Imperio a expensas de los enemigos vencidos. Grandes migraciones forzadas del pueblo vencido se operan después de cada victoria. Los prisioneros eran celosamente cuidados y se los utilizaba, principalmente, como mano de obra.

Todos estos éxodos y canjes de población que hemos citado, pertenecen a épocas en las que los derechos del hombre, tanto en Derecho Interno como en el sentido humanitario —todavía no hacía su aparecimiento el Derecho Internacional— eran perfectamente ignorados. Estos trasplantes habían producido magníficos resultados para la riqueza y prosperidad de los países que los habían practicado; pero estos resultados fueron de corta duración. Los trasplantes, efectuados en formas brutales e inhumanas,



en la mayor parte de las veces, no produjeron sino ventajas completamente efímeras.

Avanzando en los tiempos modernos, encontramos, como una forma perfeccionada de estos trasplantes, la trata de negros que, desde el siglo XVI al siglo XIX devastó casi totalmente el Africa occidental. También en tiempos modernos podemos encontrar los trasplantes efectuados en pequeña escala, por el Imperio otomano con el propósito de repoblar el Asia Menor.

En la actualidad, el foco principal del problema se encuentra, no en la forma de trasplante, sino con un aspecto de multiplicidad de condiciones tanto individuales como sociales, en los estados sucesores del Imperio austro-húngaro, pues, como ya manifestaba Seton-Watson, no era posible para el hombre trazar fronteras etnográficas precisas entre Hungría y sus cuatro vecinos —hoy reducidos a dos— pues cualquiera que sea la frontera creada dejaría, dentro y fuera, considerables minorías.

Así, a través de formas imperfectas, nebulosas quizá, llegamos, en la actualidad, a encarar el problema de las minorías, mediante su sistema de protección que, manteniendo hondas raíces en la historia, ha sido generalizado y sistematizado por los tratados de post-guerra.

ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

### **III.—La minoría como colectividad. ¿Es la minoría sujeto de derecho internacional?**

Alrededor de este punto de importancia decisiva para determinar los derechos y los deberes de las minorías, se ha creado una agitada polémica entre los internacionalistas.

Para entrar en su estudio detallado, creemos necesario estudiar el capital aspecto de la subjetividad internacional de los individuos, para de allí sacar las conclusiones necesarias para este aspecto particular del problema minoritario.

La idea de reconocer cierta subjetividad internacional a los individuos es una tesis que proviene de fines del siglo XIX. Pero esta subjetividad internacional no puede suponerse; ella no deriva de una regla general de Derecho Internacional ni de un principio estable en derecho. Los par-



ticulares son sujetos de Derecho Internacional, no por principio sino por excepción, en los casos expresamente previstos por este Derecho. Cuando falta una disposición especial, no puede existir la subjetividad internacional del individuo.

La subjetividad de los particulares que son nacionales de un país no puede primar sobre la subjetividad de su país, o más bien dicho de su Estado. En caso de duda, es la subjetividad de éste la que prevalece sobre la subjetividad de los individuos.

Si se admite, en principio, la subjetividad internacional de los individuos en los tratados de post-guerra sobre la protección de las minorías, sería necesario tener en cuenta la declaración hecha el 13 de septiembre de 1934, ante la Asamblea de la Sociedad de las Naciones, declaración por la cual Polonia subordinaba su cooperación futura con los órganos internacionales, para esta protección, a la generalización de las obligaciones sobre la protección de las minorías. Aquí, la actividad internacional del Estado, procediendo de su subjetividad, decide, en una forma negativa, la actividad internacional de los individuos la cual resulta de una subjetividad presupuesta. La protección internacional de las minorías nos proporciona otro ejemplo: la declaración germano-polaca de 5 de noviembre de 1937 sobre sistema minoritario, trata a los individuos como sujetos de Derecho Internacional, pero explica al mismo tiempo, que los principios adoptados no tocan ni modifican, en forma alguna, los deberes de las minorías para mantener un comportamiento leal para con el Estado al cual pertenecen. En este caso, los Estados admiten una subjetividad de los particulares pero salvaguardando expresamente sus derechos fundamentales.

Al hablar de la subjetividad internacional de los individuos, se debe observar que ella se encuentra siempre condicionada por la necesidad que el individuo tiene de pertenecer a ciertas agrupaciones que, junto con otras organizaciones semejantes, crean reglas internacionales aplicables a los individuos. Esta organización, sea o no soberana, debe ser, en el criterio de nuestros autores, un sujeto de Derecho Internacional. El individuo, el particular, viene a ser, según Berezowski, un sujeto condicional de Derecho Internacional. Hablando más estrictamente, esta forma de sub-



jetividad internacional condicionada de los individuos, va mucho más lejos todavía. El individuo es más un objeto que un sujeto de Derecho Internacional. Toda la esfera de este derecho —por ejemplo la protección internacional de los derechos del hombre— no considera a los individuos como sujetos, sino más bien como objetos del Derecho Internacional. Si se puede reconocer que, en principio, son los Estados los que poseen subjetividad internacional, se puede concluir con Bierling que también, y en principio, son los particulares los objetos de este derecho.

Es León Duguit el que, inspirado por la idea de la realización de una solidaridad internacional, enseña que las normas de Derecho Internacional se refieren solamente a los individuos miembros de los Estados. Esta tesis de la subjetividad exclusiva de los individuos es largamente desarrollada por Georges Scelle, quien indica que son los individuos los únicos sujetos de Derecho Internacional, manifestando que sujeto es el individuo "investido del poder social de crear situaciones jurídicas".

Los sujetos del Derecho Internacional pueden ser "organizados" como los Estados y "no organizados" como los individuos. A los sujetos organizados se les puede reconocer por un elemento constante: el territorio. Se puede pues hablar de sujetos que constituyen organizaciones territoriales, por ejemplo, los Estados, y, por otra parte, se puede hablar de sujetos que son organizaciones sin territorio, o sea organizaciones no territoriales. Dentro de la clasificación de los sujetos como organizaciones territoriales, podemos encontrar otra sub-división según que ellos posean o no un poder soberano. De aquí que encontremos dentro de la clasificación de los sujetos como organizaciones territoriales, sujetos soberanos y sujetos no soberanos. Los sujetos soberanos son los Estados.

La segunda categoría de organizaciones territoriales es aquella de las organizaciones no soberanas. Los sujetos no soberanos pueden ser las organizaciones que no sean Estados, o sea que no poseen soberanía pero sí territorio.

Los sujetos que no constituyen organizaciones territoriales son aquellos que no poseen soberanía ni territorio.

Existe la cuestión de saber si pueden haber otros sujetos de Derecho Internacional fuera de los Estados y otras comunidades comprendidas bajo el régimen jurídico de la



Sociedad de las Naciones. En los primeros tiempos, después de la creación de este organismo internacional se ha abordado la cuestión de saber si una minoría colocada bajo la garantía de la Sociedad de las Naciones debe ser reconocida como una especie de sujeto de Derecho Internacional con capacidad restringida.

No se puede prever cuál será el desenvolvimiento futuro de las reglas de Derecho Internacional relativas a las minorías, pero, se puede decir, mientras tanto, que si es reconocida a la minoría nacional cierta capacidad jurídica, no se desprende de esto que ella sea considerada como una persona de Derecho Internacional, es decir, un miembro distinto de la comunidad internacional, ni siquiera un miembro "minoris juris". Sería el mismo caso de los insurgentes en una guerra civil, a los cuales se han reconocido derechos de beligerancia. Este reconocimiento no tiene el efecto de constituir "ipso facto" a la parte beligerante en persona internacional. El reconocimiento confiere, en este caso, solamente una capacidad estrictamente limitada y precaria por su naturaleza misma. Por el contrario, una nación que aspira a su independencia y se esfuerza por obtenerla, puede encontrarse, —desde el principio— en una situación completamente diferente.

El Estado es por su propia naturaleza la persona internacional por excelencia. Son los Estados los que forman la colectividad llamada de Derecho de Gentes, la "magna civitas". Existen Estados y unidades políticas en general. A los primeros se los puede reconocer siguiendo la teoría de la soberanía.

Pero, la consecuencia inevitable de la organización futura del mundo será la limitación voluntaria de la soberanía de los Estados particulares. La soberanía del porvenir deberá ser limitada, contrariamente a la soberanía rígida de las épocas anteriores, soberanía hostil a toda limitación seria. No será necesario abandonar la noción misma de la soberanía pero ella deberá presentarse en una forma modificada con relación a un anterior estado de cosas. Admitiendo la relatividad de la noción de soberanía y modificando su contenido, es posible que no se mantenga la distinción entre Estados soberanos, de una parte, y de otra, las entidades políticas, Estados o nó a los cuales falta, en todo o parte, la soberanía.



Es muy corriente hablar de las minorías, en el Derecho Internacional actual, como si ellas fueran entidades o personas jurídicas. Pero, los tratados sobre la materia son tan claros, en este aspecto, que no pueden dejar duda alguna sobre este punto.

No entró en la intención ni de las principales Potencias Aliadas y Asociadas, ni de los otros Estados signatarios de estos tratados que establecieron el sistema de la protección de las minorías, el concebirlas como personas jurídicas; la mejor prueba que puede aducirse a este respecto, es que los tratados no hablan jamás de "minoría", sino solamente de "nacionales pertenecientes a minorías étnicas de religión o de lengua". La protección de las minorías no tuvo como fin el dividir a los nacionales de los Estados signatarios en dos categorías, ni tampoco trataba de crear un Estado dentro del Estado. La idea de las Potencias signatarias de estos tratados y pactos fué diametralmente opuesta: fué instaurar la protección manteniendo la igualdad entre los nacionales del Estado, y llegar por todos medios a la unidad política y jurídica.

Las principales Potencias Aliadas y Asociadas al demandar de ciertos Estados la firma de un tratado, han querido que este Estado se comprometiera, a no hacer, en cuanto a los derechos civiles y políticos, ninguna distinción que irrogara perjuicio a sus nacionales que se distinguieran de la mayoría por su raza, su lengua o su religión. Los tratados, en consecuencia, constituyeron bajo este aspecto, no una medida de diferenciación, sino, al contrario, una forma de llegar a la igualdad. Es por esto que los tratados para la protección de las minorías, no reconocen a éstas, por sí solas, el derecho de recurrir directamente ante la Sociedad de las Naciones.

Esta cuestión fué largamente discutida en la Conferencia de la Paz en 1919.

Al principio, se había pensado que era conveniente conceder a todos los nacionales pertenecientes a una minoría de raza, de religión o de lengua, el derecho de recurrir ante la Sociedad de las Naciones. Después de un profundo examen de la cuestión, se llegó a la conclusión de que, conceder este derecho, en forma amplia a todo nacional perteneciente a una minoría, en vez de favorecer la causa de la paz y la igualdad entre los sujetos de un Esta-



do, habría venido a dar origen a innumerables conflictos nacidos de la múltiple capacidad de los individuos para presentar sus peticiones, importunando, de esta manera, no solamente a los gobiernos sino a los nacionales pertenecientes a la mayoría. Se habrían instituido con esto, como muy bien apunta Osuski, dos clases de nacionales: unos en el goce de los derechos ciudadanos y, recíprocamente obligados frente al Estado, por deberes correlativos; éstos constituyendo la mayoría; y los otros, gozando de los mismos derechos ciudadanos, y teniendo además el derecho de acudir ante la Sociedad de las Naciones, tanto por reclamaciones contra su gobierno como en contra de la mayoría de su país. Tal estado de cosas fué considerado por la Conferencia de la Paz como creador de una forma peligrosa de anarquía.

Se había también pensado en dotar del derecho de recurso directo ante la Sociedad de las Naciones, a las corporaciones minoritarias reconocidas, tales como las Cámaras de Comercio, Universidades, Sociedades Culturales, etc., mas esta idea provocó las mismas objeciones.

Después de largas deliberaciones la Conferencia se abstuvo de otorgar a las minorías la calidad de personas jurídicas y renunció a conferir a los sujetos pertenecientes a grupos minoritarios de raza, de religión o de lengua, el derecho individual o colectivo de recurso directo ante la Sociedad de las Naciones. Los tratados de minorías, siendo como son instrumentos creados para salvaguardar la paz, deben tener en el Consejo de la Sociedad de las Naciones el organismo que vigile, conforme a su misión, para que la aplicación de estos tratados sirva a la causa de la paz y elimine todos aquellos elementos que lejos de consolidarla la alterarían perpetuamente.

Con el fin de evitar todo antagonismo entre los nacionales de la mayoría y los de la minoría, los tratados relativos a esta materia, han otorgado a todos, sin distinción, igualdad en derechos culturales, civiles y políticos sin atender a diferencias de raza, de lengua o de religión. Esta medida no tiene otro fin que el de impedir una diferencia en el tratamiento de los sujetos pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, y crear, al contrario, condiciones psicológicas y humanas de tal naturaleza, que los nacionales de un Estado puedan, sin diferencia alguna,



contribuir en la medida de sus posibilidades al desenvolvimiento y prosperidad de la nación.

La doctrina que no reconoce la calidad de Estado a una comunidad a la cual falta la característica imprescindible de la soberanía, puede, al menos a primera vista, parecer de una precisión notable. No es un criterio bien claro el que toda colectividad que posee la soberanía es un Estado, en tanto que una entidad desprovista de este atributo no debe pretender ser considerada como tal?

El punto principal de la cuestión radica en saber si la soberanía es una calidad absoluta y rígida, o bien, si se puede admitir una soberanía reducida o limitada, y, si se puede también distinguir en la noción de soberanía la soberanía interior y la soberanía exterior, es decir, diferenciarlas como dos calidades que no son necesariamente inseparables.

La vida internacional y constitucional implica una multitud de formas y de organismos: la Confederación de Estados, las diversas formas de Unión, de dependencia, de interdependencia y uniones puramente convencionales, protectorados, dominios, colonias, países colocados bajo mandato territorial, etc.

Los que consideran a la soberanía como una calidad esencial del Estado, admiten ordinariamente que hay Estados de soberanía limitada, restringida, dividida, etc. Los otros, al contrario, insisten sobre el carácter absoluto e indivisible de la soberanía, admitiendo solamente la existencia de Estados autónomos. En un gran número de casos, si no en todos, estas dos nociones se funden: se admite, en consecuencia, Estados donde la soberanía es al menos muy relativa, condicional o discutible.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones habla en el Art. 1º de Estados, Dominios y Colonias que se gobiernan libremente, con lo cual, en cierto modo, admite la existencia de una categoría de Estados a los cuales falta el requisito de la soberanía.

Por la primera tesis, aquella que considera a la soberanía como algo inseparable de la naturaleza misma del Estado, el problema radica únicamente en la apreciación y aplicación adecuadas de la noción de soberanía. Por la segunda tesis, al contrario, aquella que no reconoce la soberanía como una calidad indispensable, nos encontramos



frente a la cuestión de saber cuales son las calidades esenciales que debe poseer una colectividad para ser reconocida como Estado. Se hace necesario que una comunidad, una nación, un país, para ser calificados de Estados posean un poder público propio que se funde en la voluntad colectiva de los hombres, ligados por vínculos comunes. La dificultad radica en saber qué colectividad posee este poder. Si se admite que un Estado que posea órganos autónomos no delegados, pueda subordinarse a otro, de manera que permanezca ligado a la voluntad del Estado superior, se llegará a la consecuencia de que pueden haber Estados en donde la competencia y las atribuciones estatales sean limitadas de tal manera que excluyan su capacidad en materia de relaciones internacionales. Un Estado simple o unitario puede transformarse en un Estado federal, sin que los Estados particulares que lo compongan manifiesten individualmente su existencia en las relaciones exteriores.

Todo Estado lleva en sí, al menos en una forma latente o potencial, la calidad de sujeto internacional. En el Estado desprovisto de todo "jus commercii", según las reglas del Derecho de Gentes, encontramos el germen de la personalidad internacional. Un Estado autónomo que rompe los vínculos que lo unían a otro, recobra los poderes y las funciones de un Estado soberano, en tanto que una provincia o toda otra comunidad, sin la calidad de Estado, debe comenzar por atribuirse este carácter.

La personalidad internacional puede, por el contrario, pertenecer a una colectividad que no posee la calidad de Estado?

En la VI sesión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones el conde Apponyi pedía que, para hacer más efectiva la protección jurídica internacional de las minorías, se concediera a éstas la calidad de personalidades internacionales, lo cual, a nuestro juicio, no atentaba contra la tesis generalmente admitida de que la minoría no es ni puede ser sujeto de derecho internacional.

Respecto a la pregunta formulada más arriba, se deben distinguir casos de características muy diferentes. Existen comunidades constituidas como Estados en sus relaciones esenciales, pero que se encuentran subordinadas o, mejor dicho, coordinadas a otra comunidad. Puede preguntarse en este caso, si las atribuciones indispensables del Estado



le pertenecen o nó. Este sería el caso de los dominios británicos, a los cuales no se podía considerar, desde el punto de vista teórico, como Estados en el sentido propio de la palabra, por grande que fuera su libertad de acción tanto en el interior como en el exterior y por indiscutible que fuera su capacidad de actuar en materia internacional. Así, el Pacto de la Sociedad de las Naciones ha distinguido expresa y claramente los Estados y los Dominios, reconociendo a estos últimos la facultad de ser admitidos como miembros de la Sociedad, en la misma condición de los Estados, es decir, siempre que ellos se gobiernen libremente. Hay en el Pacto algunas disposiciones que se refieren a los miembros de la Sociedad de Naciones, en las cuales no se habla sino de Estados.

La disposición del Pacto que admite como miembros de la Sociedad de las Naciones ciertas categorías de comunidades, incluye también a las Colonias, como consta en el Art. 1º del referido Pacto, si bien en una forma en cierto modo contradictoria, cuando añade, "que se gobiernen libremente", pues la esencia misma de las colonias es que ellas no se gobiernan libremente. La colonia puede ser susceptible de ser admitida como miembro de la Sociedad, y puede adquirir personalidad internacional según el Pacto. Lo mismo se puede decir, con mayor fundamento, acerca de los Dominios.

De todo lo expuesto se deduce que un Estatuto inferior no es incompatible con la calidad de miembro de la Sociedad de las Naciones.

En la protección de las minorías se ha tratado de efectivar esta protección por vía de concesión de una cierta autonomía regional en favor de las comunidades minoritarias.

Para proteger a los grupos étnicos disidentes se ha establecido una cierta autonomía en la administración; esta autonomía concedida podrá ser regional o personal. Ella será establecida sobre una parte determinada del territorio y se aplicará sobre todos sus habitantes o bien, será concedida a una comunidad que agrupará sus miembros por un proceso de distinción, o más bien dicho, por semejanza de sus características individuales, como por ejemplo la consciencia étnica o lingüística.



En el campo de acción del proceso que consiste en pacificar la nación por la concesión de una autonomía regional pueden encontrarse límites naturales. Esta solución no es imaginable sino cuando un grupo étnico homogéneo forma la población integral, o al menos dominante en un distrito determinado, de manera que pueda imprimir su carácter específico. El régimen adoptado por los rutenios de los sub-cárpatos es un ejemplo de autonomía regional en favor de un elemento popular que posee su carácter individual y se encuentra colocado sobre un territorio distinto. Las normas de este régimen fueron establecidas en el tratado de 10 de setiembre de 1919 firmado entre Checoeslovaquia y las principales Potencias Aliadas. Checoeslovaquia se comprometía a organizar el territorio de los rutenios al sur de los Cárpatos, como un cuerpo autónomo. Una Dieta particular debía ser establecida en este distrito, para que tome a su cargo el poder legislativo en materia de lengua, de instrucción, de religión y, en general, en los dominios de la administración local y en otros respectos acordados especialmente por las leyes del Estado. El Gobernador del distrito debía ser nombrado por el Presidente de la República y su responsabilidad debería ser justificada ante la Dieta regional.

Checoeslovaquia aseguraba al cuerpo de los rutenios una representación igual ante la Asamblea legislativa de la República. Esta representación debía estar compuesta por diputados elegidos según la Constitución del Estado.

Prerrogativas semejantes fueron atribuídas al archipiélago de Aland por la ley de autonomía del 7 de mayo de 1920 y el acuerdo celebrado entre Finlandia y Suecia, aprobado por el Consejo de la Sociedad de las Naciones el 27 de junio de 1921. Las islas gozarían de una autonomía administrativa bastante amplia. Su gobernador debía ser nombrado por el Presidente de la República finlandesa, de acuerdo con el Presidente del "Landsturg" de Aland. La lengua usual sería la sueca.

Como habíamos manifestado anteriormente los tratados de minorías crearon, por medio de sus estipulaciones, un derecho humano regional.

A pesar de que la Conferencia de la Paz se había comprometido a proteger las minorías existentes sobre el territorio de ciertos Estados solamente, bajo otro aspecto, ella



ha iniciado un enorme progreso que coloca su obra junto a la del Tratado de Berlín. Los tratados llamados de "minorías" contienen en realidad, la consagración de diferentes derechos del hombre sobre el territorio de estos Estados, bajo la triple forma de habitantes, nacionales, o de miembros integrantes de minorías. La protección de la vida, de la libertad, así como el libre ejercicio de su religión están asegurados a todos los habitantes de los Estados obligados por estos tratados. En segundo lugar, los tratados proclaman la igualdad civil y política de todos los nacionales. En fin, se garantizan una serie de derechos especiales a las minorías, tales como el libre uso de la lengua minoritaria, la libertad de enseñanza, el derecho de crear, dirigir y controlar instituciones benéficas, religiosas o sociales.

Pero, es verdad, que la protección internacional así establecida es desigual, pues, solamente las disposiciones y estipulaciones que afectan a las minorías son declaradas "obligaciones de interés internacional" y colocadas bajo la garantía de la Sociedad de las Naciones. En otros términos, la protección internacional de las minorías reposa sobre un acuerdo internacional que tiene el carácter de una "lex perfecta", mientras que lo que se refiere a los habitantes y a los nacionales, ofrece el carácter de una "lex imperfecta". Pero, si se hace abstracción de esta diferencia en las sanciones, se puede decir que los tratados de minorías han reconocido ciertos derechos al individuo, en el triple título de hombre, de ciudadano y de minoritario. El derecho así creado, puede calificarse como un verdadero "derecho humano" que limita la soberanía del Estado en provecho del individuo. Los tratados llamados de minorías han creado, en ciertos países, aquello que Mandelstam llama "un fondo jurídico común de la humanidad", sustraído al arbitrio de estos Estados.

La autonomía regional solamente puede ser practicable cuando un grupo étnico homogéneo que se encuentra establecido sobre una misma superficie territorial, es de un número tal que pueda considerarse como dominante. La penetración en el territorio de una colectividad armónica, como diría Redlslob, no constituye la regla, pues al contrario, lo general consiste en poblaciones heterogéneas que se entrecruzan y forman aglomeraciones geográficamente indivisibles. En el momento que existen grupos étnicos espar-



cidos en el Estado y que no sean suficientemente individualizados por el lugar de su establecimiento, es lógico tender a una organización autónoma que, sin referirse a un territorio definido, agrupe, a título individual, a todos los hombres de una misma fé nacional que vivan dentro de las fronteras. La tendencia predominante sería crear colectividades unidas por una afinidad espiritual, y atribuirles prerrogativas comunes. Este régimen de colectividades personalmente circunscritas, ha sido elaborado por la escuela austríaca con Karl Renner a la cabeza.

La solución preconizada por este pensador austríaco ha sido la de crear una ordenación armónica que otorgue a cada grupo nacional su lugar individual dentro del Estado, y edificar así, un paralelismo que suprimiera, de un grupo a otro, la lucha por el poder político. Abandonando la doctrina atomística y centralizadora, Renner trata de considerar al Estado como una federación de entidades nacionales.

La ventaja que tiene este sistema es la de emancipar la nación de la tierra, es decir, inspirarse en otras consideraciones que no sean aquellas estrictamente geográficas. Las naciones, como unidades espirituales, no son tributarias del suelo como en una interpretación que se asemeje, en lo político, a la estructura feudal en el aspecto social. Las colectividades nacionales separadas del suelo no pueden estar delimitadas sino por elementos psicológicos. En efecto, ellas serán circunscritas por declaraciones individuales de adhesión, verdaderas profesiones de fé nacional. Ellas constituirían, según Renner, verdaderos Estados dentro del Estado. Por otra parte, ellas participarían, como tales en el ejercicio de los poderes públicos, tanto del Estado como de las comunidades locales.

Esta es la doctrina propuesta por Renner que puede considerarse como una tentativa de mediación entre las dos fuerzas: la nación y el Estado, fuerzas tan difíciles de conciliar.

Es curioso estudiar este principio de la autonomía en creaciones prácticas, como por ejemplo en el estatuto estoniano sobre nacionalidades reglamentado por la ley del 5 de febrero de 1925. Este régimen considera a las corporaciones autónomas formadas a iniciativa de las minorías,



mediante un procedimiento legal controlado por el Estado. La autonomía se extiende, en primer término, a la enseñanza, de acuerdo con cada nacionalidad, y se extiende a otros aspectos culturales separados de la política. Las corporaciones dictan ordenanzas dentro de su esfera nacional, bajo la supervigilancia del Estado. Estas corporaciones tienen dos órganos: el Consejo elegido por el cuerpo nacional y el Colegio Administrativo que emana del mismo. La autonomía se extiende también al campo financiero.

Por el sentido de esta ley de 1925, son reconocidas como minorías las poblaciones alemanas, rusas y suecas, así como también cualesquiera otros grupos nacionales que tengan más de 3.000 almas.

La tentativa estoniana referente al régimen de las nacionalidades constituye la más completa que ha podido realizarse en este sentido.

La legislación letona en este aspecto de la autonomía confía la administración escolar a las corporaciones de derecho público. Las instituciones de Polonia, así como también las de Rusia, tienen aspectos más o menos semejantes.

El estatuto turco puede considerarse, históricamente, como el precursor de este sistema, bien que, principalmente, en el sentido religioso, como ya hemos estudiado anteriormente.

Son éstos los regímenes que garantizan a las nacionalidades extranjeras una amplia independencia no solamente en el aspecto religioso y educacional, sino también en la esfera amplísima de la organización familiar y política.

Llegando a una apreciación general sobre la autonomía, como una solución del problema de las nacionalidades divergentes, se puede caracterizar a este régimen diciendo que él busca, principalmente, la pacificación de los espíritus, no basada en la unificación de la conciencia popular, sino en la estabilización de las individualidades étnicas y de su vida propia. No solamente garantiza a la minoría una esfera legal de independencia, donde pueda encontrar sus propios destinos, sino que la considera como una parte integrante del Estado al concederle su Estatuto y su autoridad propios. Para Redslob esta política no puede considerarse, ni mucho menos, como una capitulación de la soberanía del Estado. Puede ser que por ella se renuncie a la homogeneidad moral del país, pero este sacrificio se en-



cuentra compensado por el establecimiento de la concordia y de la tranquilidad. Por este sistema, al organizar las minorías se las fortifica y, tanto en el caso de la autonomía regional como en el de la autonomía de orden personal, abarca los componentes de una misma minoría en todo el territorio del Estado.

El resultado psicológico final de este régimen —dice Redslob— es el de colocar el centro de gravedad de la conciencia nacional en los grupos étnicos y no dejar subsistir, como vínculo entre la población entera, sino un deseo de unidad política, deseo motivado por el culto de un ideal de justicia y de libertad que se encarna en la constitución y en la existencia de un Estado capaz de defender sus derechos.

La conclusión se impone: el método de la autonomía no puede ser recomendado sino en la sola hipótesis de una minoría que, por su número o su grado de cultura mantenga un poder de tal naturaleza que excluya toda posibilidad de asimilación. Por el contrario, ahí donde exista una oportunidad de unificación étnica, el Estado deberá referirse principalmente al aspecto del carácter étnico divergente.— Deberá limitarse a dejar al grupo nacional un campo libre, comparable a aquel de los derechos del hombre, asignado a la libre evolución de la personalidad humana. La minoría, colocada así en una esfera meta-política, podrá adaptarse a la conciencia nacional de la generalidad.

No podemos mencionar ejemplos prácticos que abonen en favor de la conveniencia de este sistema de autonomía, ni siquiera podemos imaginar hoy, cuáles serán sus frutos posteriores. La experiencia de Estonia, tiene un carácter casi irónico, pues, habiendo establecido un estatuto para las minorías rusas, entre otras, hoy se encuentra colocada en una situación minoritaria bajo la galante protección de la Rusia Soviética.

La autonomía no puede clasificarse como una gran vía directa en el dominio de las nacionalidades. La autonomía es una forma que, la experiencia turca no ha podido alejarla del campo de la doctrina hacia el de la práctica. Las posibilidades de su aplicación se mantienen indecisas. Solamente el porvenir podrá darnos la respuesta.

Actualmente, en los estatutos de minorías encontramos, principalmente, principios que se refieren a salvaguar-



dar los derechos del hombre, concedidos a todos los habitantes de un país sin distinción de lengua, nacionalidad, religión o raza, y el ejercicio, tanto público como privado, de toda creencia religiosa, siempre que su práctica no sea incompatible con el orden público o las buenas costumbres. La facultad primordial reivindicada siempre por los grupos étnicos divergentes: el libre uso de la lengua, encuentra también su realización en el estatuto de las minorías. El Estado, no solamente tiene el deber de respetar a los diversos grupos étnicos y de facilitarles los medios para la consecución de sus destinos y para el desenvolvimiento y robustecimiento de su vida espiritual, sino que tiene la obligación de cooperar ardientemente en favor de los intereses de orden moral perseguidos por las minorías. Así, en las ciudades y distritos en los que reside una fracción apreciable de ciudadanos que hablan una lengua particular, el gobierno deberá acordarles las facilidades necesarias para la instrucción en el idioma propio de la fracción minoritaria.

Algunos autores han tratado de encontrar raíces de regionalismo en el sistema de protección de las minorías nacionales. Escuchemos a Mandelstam: "El derecho de las minorías es un derecho internacional regional —considerablemente ampliado en comparación con la época anterior a la guerra de 1914— pero sin embargo un derecho regional. Ultimamente, todavía, un comité creado por el Consejo de la Sociedad de las Naciones el 7 de marzo de 1929, y compuesto por Mr. Adatci, Sir Austin Chamberlain y el Sr. Quiñónez de León, ha presentado un informe constatando el carácter regional del derecho de las minorías".

En este informe presentado por los miembros nombrados del Comité, se hace presente el hecho de que, los autores de los tratados no tuvieron la intención de enunciar principios de gobierno que presentaran un carácter de obligación universal. La Conferencia se había preocupado de un cierto número de problemas de carácter puramente local que tenían realidad, solamente en ciertas regiones de Europa.

En conclusión, de lo que se desprende tanto del Derecho Positivo Internacional constante en los tratados, como de las concepciones de eminentes internacionalistas, se puede afirmar que, si bien la minoría es una colectividad cuyos derechos se hallan garantizados por la Sociedad de las Naciones, no constituye una persona, o más bien dicho



un sujeto de Derecho Internacional, pues esta calidad no le ha sido concedida expresamente por los autores de los tratados correspondientes a la materia. Quizá, en el futuro desenvolvimiento de las normas de Derecho Internacional, la minoría, unidad nacional definida por sus características propias podrá ser considerada con mayor amplitud, y por lo mismo podrá reclamar directamente ante la violación de sus derechos fundamentales.

#### **IV.—La Política Internacional contemporánea y el problema de las minorías nacionales**

Fué durante la discusión del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que la Conferencia de la Paz abordó, por vez primera, la debatida cuestión de los derechos del hombre bajo la forma usual de la protección de las minorías.

El segundo Proyecto de Pacto del presidente Wilson de 10 de enero de 1919, contenía un arreglo suplementario (VI) concebido en los siguientes términos:

"La Sociedad de las Naciones exigirá que todos los nuevos Estados, como condición previa a su reconocimiento como Estados independientes o autónomos, se comprometan a acordar a todas las minorías étnicas o nacionales dependientes de su autoridad, exactamente el mismo tratamiento y la misma seguridad, tanto en derecho como en hecho, que aquel acordado a la mayoría étnica o nacional de su población".

El tercer Proyecto de Wilson de 20 de enero de 1919 conserva este arreglo suplementario y añade uno nuevo concerniente al libre ejercicio de la religión y a la igualdad, en hecho y derecho, de los individuos pertenecientes a los diferentes cultos. El texto es como sigue:

"Reconociendo que las persecuciones y la intolerancia religiosas son las causas fecundas de la guerra, las Potencias signatarias convienen —y la Sociedad de las Naciones exigirá de todos los nuevos Estados, así como de todos los Estados que pidan la admisión en su seno— que ellos no dictarán legislación alguna que ponga en interdicción o dificulte el libre ejercicio de la religión, y que ellos no tomarán medida alguna de carácter diferencial, ni en derecho ni en hecho, en detrimento de aquellos que practican una fé, una religión o una creencia particulares,



cuando los ritos no sean incompatibles con el orden público y las buenas costumbres".

El sexto arreglo suplementario del presidente Wilson sobre los derechos de las minorías no figura en el proyecto anglo-americano de Pacto (Proyecto Hurst-Miller) sometido el 3 de febrero de 1919 a la Comisión de la Sociedad de las Naciones con asiento en el Hotel "Crillon". Al contrario, este proyecto contenía el siguiente Art. 19:

"Las Altas Partes Contratantes están de acuerdo en no dictar ley alguna dificultando el libre ejercicio de los cultos y no establecer ninguna distinción de derecho o de hecho respecto a las personas que practicasen una religión especial o una creencia que no atenten contra el orden público o los principios públicos de moral".

Como puede verse, este artículo no limita la protección de la libertad religiosa a los nuevos Estados, sino que la extiende a todos los miembros de la Sociedad de las Naciones.

En la sexta sesión de la Comisión de la Sociedad de las Naciones llevada a cabo el 8 de febrero de 1919, Lord Robert Cecil proponía sustituir este texto con otro, dando al Comité Ejecutivo de la Sociedad de las Naciones, es decir a lo que hoy es el Consejo de la mencionada entidad, el derecho de intervenir contra los Estados que pusieran en peligro la paz mundial a causa de una política de intolerancia religiosa. El tenor de este notable texto de Lord Cecil es el siguiente:

"Las Altas Partes Contratantes, reconociendo en las persecuciones y la intolerancia religiosas las fuentes fértiles de la guerra, están de acuerdo en declarar que la Sociedad de las Naciones tiene el derecho de interesarse en las conmociones políticas que se produzcan, y, en el caso que el Comité Ejecutivo encontrara que la paz mundial se encuentra amenazada por la acción anti-liberal de un Estado respecto de aquellos que profesan una fé, religión o una creencia cualquiera, las Altas Partes Contratantes autorizan al Comité para hacer las representaciones del caso, o tomar las medidas que pongan fin al abuso en cuestión".

El Comité de redacción modificó la proposición de Lord Robert Cecil y propuso, en la VII sesión de la Comisión otro texto para el Art. 19, en el que el Comité Ejecutivo de la Sociedad de las Naciones conservaba el derecho



de intervención contra los Estados que amenazaran la paz mundial a causa de las persecuciones religiosas:

"Las Altas Partes Contratantes reconociendo en la persecución religiosa una causa frecuente de la guerra, se comprometen solemnemente a hacerla desaparecer de sus territorios y autorizan al Comité Ejecutivo, en todos los casos en que se juzgara que la paz mundial se encuentra amenazada en un Estado cualquiera, para hacer las representaciones del caso o tomar las medidas necesarias según las circunstancias".

En la Comisión, el presidente Wilson propuso otro texto que contenía un simple compromiso de los miembros de la Sociedad de las Naciones, desprovisto de toda sanción. Este texto fué adoptado por la Comisión el 10 de febrero de 1919:

"Las Altas Partes Contratantes deciden que ellas no permitirán que sus nacionales, que adhieran a una fé, religión o creencia cualquiera que no atente contra el orden público y las costumbres, sean por esta razón perturbados en su vida, su libertad y su derecho a la felicidad".

Mas, durante la segunda lectura del proyecto, el Comité de redacción encontró preferible omitir el artículo y, para el caso de que la Comisión persistiera en insertar una cláusula de este género, el Comité sugería una nueva redacción para el Art. 19 que había venido a ser el Art. 21:

"Las Altas Partes Contratantes están de acuerdo en declarar que ninguna traba intervendrá en el libre ejercicio de toda creencia, religión u opinión cuando su práctica no sea incompatible con el orden público y las costumbres y que, en su jurisdicción respectiva, ninguno será perturbado en su vida, su libertad o su derecho a la felicidad, en razón de su adhesión a una creencia, religión u opinión cualquiera".

En la sesión del 13 de febrero de 1919 se dió lectura a esta nueva redacción. En ausencia del presidente Wilson el Coronel House hizo conocer la importancia que daba el presidente a la inserción de este artículo. El representante de Francia, M. Larnaude, indicó que, apreciando la importancia que había al proclamar la inviolabilidad de la conciencia humana y de las manifestaciones del culto, estimaba la dificultad de insertar un texto a este respecto. Manifestó además que las preocupaciones del presidente Wilson



se referían principalmente a los países que no formaban parte de los representados en la Conferencia de la Paz. El representante del Portugal, Sr. Batalha Reis, se mostraba convencido de que en Europa oriental las luchas que se creían ser religiosas eran verdaderamente raciales, y el representante del Japón, barón Mankino, indicaba que, en su concepto, las cuestiones religiosas y raciales podían ser tratadas simultáneamente. Proponía el representante japonés insertar al final del Art. 21 la enmienda siguiente:

"La igualdad de las naciones constituye un principio fundamental de la Sociedad de las Naciones. Las Altas Partes Contratantes convienen en acordar, en lo posible, a todos los extranjeros, nacionales de los Estados miembros de la Sociedad, un tratamiento justo e igual, bajo todo punto de vista, sin hacer distinción alguna, en derecho o en hecho, en razón de su raza o de su nacionalidad".

Después de esto, el presidente de la Comisión manifestaba que sería prudente, por el momento, aplazar el examen de la cuestión presentada por el barón Mankino, y muchos otros miembros de la Comisión opinaron en el mismo sentido, en vista de lo cual el Coronel House manifestó que pondría en conocimiento del presidente Wilson el estado de espíritu de la Comisión, y que se reservaba, en todo caso, el derecho del presidente para presentar de nuevo esta cuestión a la Conferencia.

El proceso verbal terminó con esta declaración seca y rotunda: "Bajo esta reserva, el Art. 21 queda suprimido".

Más adelante, en la sesión de la Comisión efectuada el 11 de abril, el barón Mankino propuso la inserción, en el preámbulo del Pacto, de una frase que afirmara el principio de la igualdad de las naciones y el justo tratamiento de sus nacionales. Esta proposición no encontró unanimidad en los votantes. El 28 de abril, el representante japonés, hacía constar, en la sesión plenaria de la Conferencia, el pesar del gobierno y el pueblo japoneses por la no aceptación de su proposición. De esta manera, ninguno de los dos artículos concernientes a los derechos del individuo que el presidente Wilson había querido introducir en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, había encontrado la aprobación ante la Comisión de Crillon. El artículo concerniente a la protección de la libertad religiosa, destinado por su autor para garantía de los nuevos Estados, pareció ser



aceptado en un principio. La idea de Lord Robert Cecil de complementar este artículo con sanciones, había tenido varios partidarios. Finalmente, la "prudencia" —para emplear el término usado como disculpa de la no aprobación de estos puntos— acabó por triunfar. La Comisión de Crillón, y después de ella la Conferencia de la Paz, no introdujeron en el Pacto de la Sociedad de las Naciones ni una sola obligación general para la protección de las minorías, ni un principio general que salvaguardara los derechos del hombre. La historia futura ha venido a confirmar que esta extremada "prudencia" de los miembros de la Comisión de Crillon y de la Conferencia de la Paz, destruyendo las ideas de solidaridad internacional humana que tuvo en mentes el presidente Wilson, ha creado la caótica y enmarañada situación que puede considerarse como causa principal del desencadenamiento de la actual contienda europea.

Eliminada por la Comisión de Crillon la cuestión de la protección de las minorías, se presentó, naturalmente, ante la "Comisión de los nuevos Estados y de la protección de minorías", creada el 1º de mayo de 1919.

Las deliberaciones de esta Comisión no llegaron a un tratado general que asegurara la protección de las minorías en todos los Estados, sino que se concretaron sobre la garantía de los derechos de las minorías en un cierto número de países del este y del centro de Europa. Entre los gobiernos requeridos, muchos opusieron viva resistencia a toda imposición de obligaciones internacionales que no se extendieran simultáneamente a los otros Estados. Los gobiernos en cuestión, rechazaban este procedimiento, juzgándolo como un atentado a su unidad nacional y como una limitación unilateral de su soberanía. Esta oposición se manifiesta, sobre todo, con gran fuerza, en la sesión plenaria de la Conferencia el 31 de mayo de 1919, donde, particularmente, el representante de Polonia, Paderewski y el de Rumania, Bratiano, hacían resaltar la injusticia de obligaciones que no serían generales para todos los miembros de la Sociedad de las Naciones. Por su parte, M. Trumbitch de Yugoslavia, y Kramarz de Checoslovaquia, se esforzaron en obtener, cuando menos, sustanciales modificaciones de las cláusulas propuestas. Con este motivo, el presidente Wilson pronunció un discurso en el cual justificaba



la actitud de las Potencias Aliadas y Asociadas, por la necesidad de asegurar la paz del mundo.

Los gobiernos de los nuevos Estados no parecieron convencidos por este discurso y la Convención debió elaborar los tratados sin su asistencia. Llegó pues el caso, en el que, se redactaron tratados especiales con cada uno de los nuevos Estados, y en su redacción pudieron influir, en cierta manera, Polonia, Checoslovaquia y Grecia.

El 24 de junio de 1919 Clemenceau expedía, a nombre del Consejo Supremo, al representante de Polonia, Paderewski, el texto definitivo del tratado polonés destinado a servir de modelo a todos los tratados de minorías.

Son tres las consideraciones que argumentaron las principales Potencias para obligar a los nuevos Estados al reconocimiento de los derechos de la minorías: 1ª—El uso, establecido en el Derecho Público europeo, de subordinar el reconocimiento de los nuevos Estados por las grandes Potencias, al compromiso aceptado por los primeros de "practicar ciertos principios determinados de gobierno". 2ª—La seguridad de los nuevos Estados, dependiente, en gran parte, "de la fuerza que deben procurar a la Sociedad de las Naciones los medios de acción" de las Grandes Potencias, las que se consideran ligadas por la obligación ineluctable de asegurar a las poblaciones de estos Estados "los derechos esenciales de protección". 3ª—El fin mismo al que obedece la creación de la Sociedad de las Naciones y que consiste en la garantía de ejecución de las prescripciones sobre esta materia.

El Tratado con Polonia fué firmado por ésta y las principales Potencias Aliadas y Asociadas el 28 de junio de 1919. Lenta y gradualmente, los otros Estados abandonaron su oposición, y así, sea en virtud de tratados de paz, sea por medio de tratados especiales o de declaraciones ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones, el campo jurídico de la protección internacional de las minorías se extendió a Albania, Grecia, Lituania, Austria, Hungría, Bulgaria, Polonia, Turquía, Rumania, Checoslovaquia y el Estado Servio-Croata-Esloveno.

En nuestro intento de dar una idea acerca del aspecto contemporáneo de las minorías, estudiaremos sumariamente todas las estipulaciones concernientes a este punto y que se hallan constantes tanto en los tratados de paz co-



mo en los tratados especiales sobre protección de las minorías.

Si antes de la guerra se practicó con frecuencia el método drástico del canje de poblaciones, ello se debió, principalmente, a la insuficiencia en la protección internacional de las minorías, así como a la completa carencia de sanciones adecuadas en los artículos de la Paz Balkánica de 1913. En estos tratados, si de una parte se estipulaba la igualdad de derechos concedida a todos los súbditos de los Estados signatarios, cualesquiera que fueran su raza, su religión o su lengua, de otra parte, este compromiso se sujetaba solamente a la buena fé y a la consciencia de los Estados contratantes. Era así cómo, a falta de una autoridad internacional superior, los compromisos entre los Estados no tenían ni siquiera el valor potencial que tienen en la actualidad. El canje de poblaciones se imponía pues, como la única medida a tomarse por parte de las minorías oprimidas. Este sistema fué considerado y criticado por el presidente Wilson, quien condenaba acremente el canje, manifestando que los pueblos no pueden ser objeto de negociaciones de esta naturaleza, y pasar sucesivamente de soberanía en soberanía como si fueran simples objetos o peones de ajedrez. .

La adecuada sanción para las cláusulas de los tratados de minorías, difícil de realizar, por no decir inexistente en los tratados de 1913, aparece con la creación de la Sociedad de las Naciones, respecto a los tratados de minorías de 1919-1920, en forma tal que se consideraba como último medio de salvaguardar los derechos esenciales del hombre.

Teniendo el Estado el deber de respetar la vida, la libertad y las creencias de sus nacionales, estas obligaciones deberían extenderse más allá del simple interés interno y constitucional, para tener importancia internacional y ser, por lo mismo, sancionadas por el Derecho Internacional.

Este punto de vista fué aceptado en 1921 por Mandelstam. Se hacía indispensable reconocer a los hombres, y por ende a los grupos minoritarios, el derecho de dirigir sus peticiones directamente a la Secretaría de la Sociedad de las Naciones. Esto fué precisamente lo que Mandelstam propuso en 1925 ante el Instituto de Derecho Internacio-



nal, en su calidad de informador sobre la cuestión de las minorías. Pero, quizá faltando a la consecuencia que se debía a sí mismo, como autor de la presente sugerencia, el eminente internacionalista ruso, talvez por particulares razones políticas, no se atrevió a proponer que se acordara a las minorías el derecho de un debate directo ante el Consejo de la Liga, ni "a fortiori" el derecho de reclamar directamente la competencia de la Corte permanente de Justicia Internacional.

Así fué cómo, con posterioridad a la guerra de 1914 se afirmó, cada vez más, la necesidad de dar eficaz protección a los derechos de las minorías. La magnífica visión internacional del presidente Wilson había previsto todos aquellos puntos en los que podían basarse los aspectos de realización de los tratados de paz. Así, la 2ª, 3ª y 4ª de sus cuatro proposiciones principales acerca de este punto, se referían a la necesidad de considerar a las poblaciones como dotadas de un número siempre creciente de derechos inviolables, y de dedicar todo esfuerzo para no desarticular el texto de los tratados, del interés de las poblaciones que fueran beneficiadas con ellos.

El problema de las minorías reconocido, por su importancia, como uno de los más serios problemas internacionales de nuestra época, fué comprendido como tal y reglamentado tanto en los tratados de paz que dieron término al desangre de 1914 como en los tratados particulares sobre minorías.

En el Tratado de Versalles del año 1919 podemos encontrar ya disposiciones referentes a las minorías. Pero, valga la ocasión de decirlo, también el Tratado de Versalles, en su intento de reglamentar el problema minoritario, dió, por otra parte, origen a él, como se desprende del texto del Art. 84 referente al Estado checoslovaco, artículo que se encuentra concebido en los siguientes términos:

"Los nacionales alemanes habitualmente residentes en cualesquiera de los territorios que se reconocen como parte del Estado checoslovaco, obtendrán la nacionalidad checoslovaca, ipso facto y perderán su nacionalidad alemana".

Al igual que muchos otros tratados, principalmente el de Frankfort, el tratado de Versalles procedió a la desnacionalización de los alemanes que, en aquel entonces, se



la plena y completa protección de la vida y libertad a todos los habitantes de Austria sin distinción de nacimiento, nacionalidad, idioma, raza o religión".

"Todos los habitantes de Austria tendrán derecho al libre ejercicio público o privado de cualquier credo, religión o creencia cuyas prácticas no sean incompatibles con el orden o la moral pública".

A diferencia de las disposiciones anteriores, en ésta aparecen dos nuevos elementos condicionantes de la protección: el nacimiento y la nacionalidad. Además, el segundo inciso del artículo que hemos transcrito, se refiere especialmente a la práctica de algún "credo, religión o creencia", dando especial importancia a este aspecto, fundamental corolario de la libertad de conciencia.

Disposiciones sobre este mismo punto contienen los Arts. 66 y 67.

Art. 66: "Todos los nacionales austriacos serán iguales ante la ley y gozarán de los mismos derechos civiles y políticos sin distinción de raza, idioma o religión. La diferencia de religión, credo o confesión no perjudicará a ningún nacional austriaco en materias relativas al goce de derechos civiles o políticos, como por ejemplo la admisión a los empleos, funciones y honores públicos, o al ejercicio de profesiones o industrias".

"No se impondrá restricción alguna al libre uso por nacionales austriacos de ningún idioma en sus relaciones privadas en el comercio, en el culto, en la prensa, o en publicaciones de cualquier clase o en las reuniones públicas".

"A pesar del establecimiento por el gobierno austriaco de cualquier idioma oficial se darán facilidades adecuadas a los nacionales austriacos que no sean de habla alemana para el uso de su idioma, oralmente o por escrito ante los tribunales".

Art. 67: "Los nacionales austriacos que pertenezcan a minorías raciales, religiosas o lingüísticas gozarán del mismo tratamiento y seguridad en derecho y en los hechos que los demás nacionales austriacos. En particular tendrán un derecho igual a establecer, a administrar y dirigir a sus propias expensas instituciones de beneficencia, religiosas o sociales, escuelas y otros establecimientos educacionales con el derecho de hacer uso de su propio idioma y ejercer libremente su religión en ellos".



Los artículos 64 y 65 de la Sección V del Tratado de San Germán se refieren a la imposición de la nacionalidad austriaca "ipso facto y sin el requisito de ninguna formalidad a todas las personas que posean en la fecha en que quede en vigor el presente Tratado, la ciudadanía (pertinencia) en el territorio austriaco y que no sean nacionales de ningún otro Estado". "Todas las personas nacidas en territorio austriaco que no sean nacionales naturales de otro Estado se convertirán ipso facto en nacionales austriacos".

El Art. 68 regla particularmente el uso del idioma y la participación de las corporaciones minoritarias en el presupuesto del Estado, municipal o de cualquiera otra naturaleza: "Austria proveerá en el sistema educacional público, en poblaciones y distritos en que resida una proporción considerable de nacionales austriacos de habla que no sea alemana, facilidades adecuadas para asegurar que en las escuelas primarias se dé instrucción a los niños de dichos nacionales austriacos por medio de su propio idioma. Esta disposición no impedirá que el gobierno austriaco haga obligatoria la enseñanza del idioma alemán en dichas escuelas".

"En las poblaciones y distritos en donde haya una proporción considerable de nacionales austriacos que pertenezcan a minorías raciales, religiosas o lingüísticas, se garantizará a estas minorías una participación activa en el goce y participación de las sumas que se provean de los fondos públicos con arreglo al presupuesto de Estado, municipales o de otras clases para fines educacionales, religiosos o de beneficencia".

Por fin, el Art. 69 se refiere a la garantía de la Sociedad de las Naciones y al procedimiento especial que será dado a las reclamaciones minoritarias. El referido artículo expresa:

"Austria conviene en que las estipulaciones de los artículos anteriores de esta Sección, en lo que afectan a personas pertenecientes a minorías raciales, religiosas o lingüísticas constituyen obligaciones de interés internacional y serán colocadas bajo la garantía de la Liga de las Naciones. No serán modificadas sin el consentimiento de una mayoría del Consejo de la Liga de las Naciones. Las Potencias Aliadas y Asociadas representadas en el Consejo convienen soli-



dariamente en no denegar su asentimiento a ninguna modificación de estos artículos a que dé en debida forma su asentimiento una mayoría del Consejo de la Liga de las Naciones".

"Austria conviene en que cualquier miembro del Consejo de la Liga de las Naciones tendrá el derecho de llamar la atención del Consejo a cualquier infracción o peligro de infracción de cualquiera de estas obligaciones, y que el Consejo puede en consecuencia proceder en la forma que juzgue apropiada y efectiva con arreglo a las circunstancias".

"Austria conviene además en que cualquier divergencia de opinión sobre cuestiones de derecho o de hecho que surja de estos artículos entre el gobierno austriaco y cualquiera de las principales Potencias Aliadas y Asociadas o cualquiera otra potencia, miembro del Consejo de la Liga de las Naciones, se tendrá por una divergencia de carácter internacional con arreglo al Art. XIV del Pacto de la Liga de las Naciones. El gobierno austriaco consiente por la presente en que cualquiera de tales divergencias, si lo exige la otra parte, serán referidas al Tribunal permanente de Justicia Internacional. La decisión del Tribunal permanente será definitiva y tendrá la misma fuerza y efecto que una sentencia dictada con arreglo al Art. XIII del Convenio".

Reglamentado generalmente el problema en las cláusulas de los dos tratados que hemos estudiado y haciendo constar en ellos la promesa por parte de los Estados minoritarios de suscribir tratados especiales sobre esta importante materia, estudiaremos los tratados concluidos con Polonia y los otros Estados minoritarios. El régimen de protección de las minorías se encuentra fijado por convenciones especiales de texto casi idéntico, celebradas entre las principales Potencias Aliadas y Asociadas, por una parte, y por otra, Polonia (Tratado de Versalles, 28 de junio de 1919), el Estado Servio-Croata-Esloveno (10 de septiembre de 1919), Checoslovaquia, (Tratado de San Germán, 10 de septiembre de 1919), Rumania (París, 9 de diciembre de 1919), Grecia (Sévres, 10 de agosto de 1920), modificado por el Protocolo de Lausanne de 24 de julio de 1923, Austria (Tratado de San Germán de 10 de septiembre de 1919), Bulgaria (Tratado de Neuilly de 27 de no-



viembre de 1919), Hungría (Tratado de Trianón de 4 de junio de 1920), Turquía (Tratado de Lausanne de 24 de julio de 1923) y los Estados Bálticos y Albania.

Haremos especialmente el estudio del tratado con Polonia, por juzgar y aceptar la calidad que le ha sido concedida de tratado modelo, en el cual se han inspirado los demás tratados sobre el problema de la protección de las minorías.

Estas disposiciones, necesarias a la estabilidad y permanencia de los nuevos Estados surgidos a raíz de la guerra de 1914, se transparentaron en cláusulas proteccionistas para las minorías que, por razón de su raza, religión o idioma, se distinguieran del resto de la población. No es desconocido el afán de Prusia para destruir el idioma y el espíritu de nacionalidad de sus súbditos polacos y de los súbditos rusos. Este antecedente histórico coadyuvó al reconocimiento, en tratados, de los derechos inalienables de las minorías.

El espíritu que animó a los autores de los tratados de paz se manifiesta claramente en la carta dirigida por Clemenceau a Paderewski, con motivo del tratado firmado con Polonia. Esta carta, en un párrafo referente al Art. 93 del Tratado de Versalles decía: "Esta cláusula se refiere únicamente a Polonia. Pero una cláusula análoga aplica los mismos principios a Checoeslovaquia, habiéndose insertado en el Tratado de Paz con Austria y en los tratados con Hungría y Bulgaria otras cláusulas bajo las cuales asumen obligaciones análogas otros Estados que con arreglo a esos tratados reciben grandes accesiones de territorio".

En el preámbulo del Tratado polonés sobre minorías, se manifiesta que Polonia conformará "sus instituciones a los principios de libertad y de justicia y en dar una garantía firme a todos los habitantes de los territorios sobre los cuales tiene soberanía".

En el Art. 2º del mencionado tratado encontramos la importante disposición siguiente: "El gobierno polaco se compromete a acordar a todos los habitantes plena y entera protección de su vida y de su libertad sin distinción de nacimiento, de nacionalidad, de lenguaje, de raza o de religión. Todos los habitantes de Polonia tendrán derecho al libre ejercicio tanto público como privado de toda fé, reli-



gión o creencia, siempre que su práctica no sea incompatible con el orden público y con las buenas costumbres”.

Los derechos de las minorías polacas quedaron pues establecidos mediante esta reglamentación. El Art. 3 declaraba que los nacionales alemanes, austriacos, húngaros o rusos, que residían antes de la guerra en el territorio repartido de Polonia se convertirían en nacionales polacos, en virtud de la creación de la nueva Polonia, con sujeción a los acuerdos especiales contenidos en los tratados con Austria y Alemania. Pero, sin embargo, estos nacionales podían optar sin obstáculos otra nacionalidad. En tal caso, debían cambiar su residencia al territorio que prefiriesen, dentro del término de doce meses. Con arreglo a la opción se dejaban establecidos derechos de propiedad, así como también la condición de los menores.

Los Arts. 7 y 8 del tratado en estudio contenían disposiciones referentes a los derechos de las minorías de raza, idioma o religión.

Art. 7: “Todos los nacionales polacos serán iguales ante la ley y gozarán de los mismos derechos civiles y políticos sin distinción en cuanto a raza, idioma o religión”.

“Las diferencias de religión, credo o confesión, no perjudicarán a ningún nacional polaco en materias relativas al goce de derechos civiles o políticos, como por ejemplo la admisión a empleos, funciones y honores públicos y al ejercicio de profesiones e industrias”.

“No se impondrá ninguna restricción al libre uso por un nacional polaco de ningún idioma en las relaciones privadas, en comercio, en religión, en la prensa o en publicaciones de ninguna clase o en reuniones públicas”.

“No obstante el establecimiento por el gobierno polaco de un idioma oficial, se darán facilidades adecuadas a los nacionales polacos de habla que no sea la polaca para el uso de su idioma, bien oral o bien por escrito ante los tribunales”.

Art. 8: “Los nacionales polacos que pertenezcan a minorías raciales, religiosas o lingüísticas gozarán del mismo trato y seguridad en derecho y en los hechos que los demás nacionales polacos; en particular tendrán un derecho igual a establecer, administrar y dirigir todos sus propios gastos caritativos, religiosos e instituciones sociales, escuelas y demás establecimientos docentes, con el derecho de



emplear su propio idioma y ejercer su religión libremente en ellas".

Los Arts. 9 y 10 se refieren a la instrucción en las escuelas públicas, estableciéndose que, a pesar de ser obligatoria la enseñanza en idioma polaco, deberá proveerse, también, a la instrucción, en las escuelas públicas, de los niños pertenecientes a minorías de idioma. También se refieren a la participación de las minorías en los fondos públicos, para fines educativos, religiosos o caritativos; así también prohibían la coacción sobre los judíos con el objeto de que violaran el día sábado.

Los Arts. 7, 8, 9 y 10 que dejamos apuntados definían los derechos específicos de las minorías polacas. El Art. 12 comprende el procedimiento a seguirse en caso de una violación de estos derechos.

Art. 12: "Polonia conviene en que las estipulaciones de los artículos anteriores, al extremo en que afecten a personas pertenecientes a minorías raciales, religiosas o lingüísticas constituyen obligaciones de interés internacional y serán colocadas bajo la garantía de la Liga de las Naciones. Estas no serán modificadas sin el consentimiento de una mayoría del Consejo de la Liga de las Naciones. Los Estados Unidos, el Imperio Británico, Francia, Italia, y el Japón convienen por la presente en no negar su asentimiento a ninguna modificación de estos artículos a que en debida forma haya dado su consentimiento una mayoría del Consejo de la Liga de las Naciones".

"Polonia conviene en que cualquier miembro del Consejo de la Liga de las Naciones tendrá el derecho de llamar la atención del Consejo a cualquier infracción o peligro de infracción de cualquiera de estas obligaciones, y que el Consejo podrá en consecuencia resolver y dar las instrucciones que crea apropiadas y efectivas con arreglo a las circunstancias".

"Polonia conviene además en que cualquier diferencia de opinión sobre las cuestiones de derecho o de hecho, que surja de estos artículos entre el gobierno polaco y cualquiera de las Potencias Aliadas y Asociadas o cualquiera otra potencia, miembro del Consejo de la Liga de las Naciones, se tendrá como controversia de carácter internacional con arreglo al Art. 14 del Convenio de la Liga de las Naciones. El gobierno polaco por la presente consiente en



que cualquier controversia de esta índole, si la otra parte así lo exige, se referirá al Tribunal permanente de Justicia Internacional. La decisión del Tribunal permanente será definitiva y tendrá la misma fuerza y efecto que una sentencia con arreglo al Art. 13 del Pacto".

Según el último inciso de este artículo, si sobrevenia una disputa entre Polonia y cualquiera de las Potencias Aliadas y Asociadas, o cualquiera otra potencia miembro del Consejo de la Sociedad de las Naciones, el mecanismo jurídico de la Liga se ponía inmediatamente en movimiento. Pero, si el diferendo surgía entre Polonia y Alemania, la cosa cambiaba de aspecto y no encontraba resolución particular en el tratado, debiéndose acudir al recurso de la representación de Alemania por uno de los miembros del Consejo.

Sobre la forma de garantía de este artículo opinaba Clemenceau en una carta dirigida al gobierno de Polonia y concebida en los siguientes términos: "Es verdad que el nuevo tratado difiere en forma de las convenciones anteriores sobre materias análogas. El cambio de forma es una consecuencia necesaria y parte esencial del nuevo sistema de relaciones internacionales que se está actualmente construyendo para el establecimiento de la Liga de las Naciones. Con arreglo al antiguo sistema, la garantía para la ejecución de disposiciones análogas correspondía a las grandes Potencias. La experiencia ha demostrado que ésta fué una práctica inefectiva abierta también a la crítica que podía dar a las grandes Potencias, bien individualmente o bien en combinación, el derecho de intervenir en la constitución interna de los Estados afectos y que podía emplearse para fines políticos. Bajo el nuevo sistema la garantía se confía a la Liga de las Naciones. Las cláusulas relativas a esta garantía han sido cuidadosamente redactadas de suerte que esté claro que Polonia no quedará en ningún sentido bajo la tutela de las Potencias signatarias del tratado".

Con posterioridad al Tratado con Polonia referente a la protección de las minorías, este Estado y Alemania firmaron en Génova el año de 1922 una Convención relativa a Alta Silesia. La tercera parte de esta Convención está constituida por disposiciones prácticamente idénticas a las de los tratados de minorías de 1919. Sin embargo, parece



que la importancia de esta Convención radicaba en la reafirmación por parte de Polonia, en un tratado directamente concluido con Alemania, de las obligaciones nacidas del tratado de minorías de 1919 y de la aceptación, por parte del Reich, de similares obligaciones en la sección alemana de Alta Silesia.

A este respecto, la Convención germano-polaca de Génova creó un procedimiento especial. La previsión de este procedimiento se refería a dos aspectos distintos: uno que podía llamarse "local", y el otro relativo al recurso inmediato ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones.

El derecho de invocar el primer procedimiento o sea el local, no era reconocido sino a las personas pertenecientes a las minorías respectivas, sea a la minoría alemana en la Silesia polaca, sea a la minoría polaca residente en la Silesia alemana. El procedimiento local se desarrollaba, sucesivamente, ante las autoridades administrativas de los dos países, ante las oficinas de minorías que fueron creadas por la misma Convención y, por fin, ante la Comisión Mixta de Alta Silesia, en la cual, el presidente era el llamado a juzgar en cada caso particular.

Cuando el procedimiento arriba indicado no tenía realización por cualquiera causa, los peticionarios podían dirigirse con sus reclamaciones, ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones, segundo procedimiento previsto también por la Convención. Según su Art. 147, el Consejo tendría competencia para tratar de toda petición ya sea individual o colectiva dirigida por los individuos pertenecientes a una minoría.

En los tratados de minorías es interesante estudiar algunos aspectos particulares como por ejemplo, los principios relativos a la adquisición de la nacionalidad y a la opción.

Los tratados que terminaron con el conflicto europeo de 1914 reglan la adquisición de la nacionalidad y la opción por la doble vía de los tratados de paz y de los tratados relativos a la protección internacional de las minorías. Estos últimos, sobre todo, establecen nuevos principios referentes a la adquisición de la nacionalidad y a la opción, principios desconocidos en los tratados de paz y quizá en contradicción con ellos.



En lo que concierne a la adquisición de la nacionalidad, los tratados sobre protección internacional de las minorías han introducido dos nuevos principios desconocidos en el Tratado de Versalles: 1º—El principio subsidiario según el cual, adquieren "ipso jure" la nacionalidad del Estado en cuestión todos aquellos que no puedan prevalecerse bajo otra nacionalidad y que hayan nacido en el territorio de este Estado. 2º—La adquisición automática de la nacionalidad del Estado en cuestión por los nacionales alemanes que hayan nacido sobre el territorio de este Estado de padres domiciliados en él, aun cuando a la época del tratado puesto ya en vigor, no estén domiciliados.

Son pues estos principios, nuevas modalidades de Derecho Positivo Internacional: el principio subsidiario del simple nacimiento y el principio del nacimiento calificado.

En el tratado de minorías concluido con Polonia, cuyo vigor era anterior al del Tratado de San Germán, se considera la combinación del nacimiento y del domicilio de los padres. Los otros tratados de minorías suscritos por Checoslovaquia, Rumania y Yugoslavia introducen el nuevo principio del nacimiento calificado en lo que concierne a los antiguos nacionales austriacos y húngaros. Las personas que hayan adquirido una nacionalidad de pleno derecho, en virtud de este principio, no tienen calidad para optar la nacionalidad, como en el caso del Tratado de Versalles, sino solamente la facultad de renunciar a la nacionalidad adquirida de esta manera.

Estos nuevos principios relativos a la adquisición y a la opción de la nacionalidad se encuentran, como ya hemos manifestado, en contradicción con las disposiciones relativas a la materia contenidas en los Tratados de Versalles y de San Germán. La fuente del conflicto se encuentra, de todas maneras, en la reglamentación de las materias sobre nacionalidad, por la "doble vía" de los tratados de paz y de los tratados de minorías.

Habiendo quedado estudiados, en lineamientos generales, los principios que, sobre minorías, se encuentran contenidos en los tratados de post-guerra, debemos dar ahora una breve idea acerca de la forma de procedimiento acordada a las minorías, para reclamar contra todas las infracciones o peligros de infracción de su estatuto.



La Carta de minorías prevé que los Estados ligados por ella reconocen sus reglas como leyes de valor constitucional. De aquí se desprende que los grupos étnicos gozan de recursos jurisdiccionales y políticos para prevenir y reparar cualquiera violación de sus leyes fundamentales y de los derechos concedidos expresamente por los tratados. Aquí es donde resalta principalmente el carácter de la minoría, como una colectividad de derechos garantizados y protegidos por el Estado en donde ella se encuentra. En la hora presente, empero, los medios legales previstos contra estas inconstitucionalidades son todavía fragmentarios. En la mayor parte de los Estados los procedimientos de este orden son todavía poco adoptados o inexistentes, de tal manera que, generalmente, no se puede decir que en este aspecto particular los derechos de las minorías se encuentren perfectamente salvaguardados.

De aquí que, dada la incertidumbre de estas medidas, se ha tratado de establecer otras garantías que no dependan de la estructura interior de los diversos Estados minoritarios, sino que residan en un organismo interestatal.

Se ha llegado pues a proclamar que las estipulaciones proteccionistas para las minorías son de interés internacional. Esto significa que la aplicación de estas garantías no constituye solamente una preocupación del Estado territorial sino que encarna una preocupación legítima de todas las Potencias contratantes que, para asegurar su ejercicio, han creado hoy en el mundo una gran organización para asegurar la paz —sin resultados positivos— y trabajar en pos de la realización de un ideal humanitario. La Sociedad de las Naciones tiene en sí la responsabilidad de la observación fiel del estatuto minoritario.

El Consejo de la Sociedad de las Naciones no es el único organismo encargado de estatuir sobre los conflictos de minorías. La Corte permanente de La Haya puede también resolver sobre esta materia.

Este es el procedimiento establecido por los tratados. Pero ha surgido una nueva figura: cada uno de los casos litigiosos que se presenten podrá ser llevado ante un Comité de tres o, excepcionalmente, de cinco miembros del Colegio. Este Comité será llamado a cumplir dos funciones: la primera de orden diplomático. El Comité iniciará conversaciones oficiales con el Estado contra el cual se for-



mula la demanda; juzgando que el gobierno territorial ha desconocido las obligaciones aceptadas por él en el tratado de minorías, se esforzará en hacerle cumplir sus estipulaciones. Si esta gestión no obtuviere resultados positivos podrá usar de una segunda facultad, y proceder por medio de una acción de derecho, haciendo por acto colectivo de los tres o cinco miembros del Comité, que el asunto pase a la competencia del Consejo de la Sociedad de las Naciones.

El Comité de los Tres es una institución a la que los tratadistas de Derecho Internacional conceden una utilidad e importancia incontestables. Sin el Comité, las minorías no dispondrían de una verdadera vía de recurso.

Aparte de esta ventaja formal existe en el Comité de los Tres una garantía moral. Bajo esta garantía se colocarán las minorías que, por no tener la calidad de sujetos de Derecho Internacional no tienen la facultad de decidir en el Consejo de la Sociedad de las Naciones acerca de los puntos controvertidos. Un cuerpo colegiado de tres o de cinco miembros evita, en gran escala, las discusiones complicadas, en las que se puede entrar cuando se trata de una reunión numerosa de Estados. De todas estas consideraciones resulta que el Comité de los Tres se encuentra más capacitado que el Consejo para decidir acerca de todas las cuestiones minoritarias. La garantía moral se presenta también en la gestión diplomática que realiza el Comité con ánimo de mediación, pues, esta gestión estará mejor encaminada por una agrupación que por un Estado aislado que no ofrece la misma garantía por falta de una autoridad suficiente que influya, en la medida necesaria, para hacer valer una insinuación que encierra, en cierta manera, una reclamación particular.

El Comité de los Tres se ha convertido pues en el verdadero centro del procedimiento a este respecto. Es, hoy día, la principal institución garantizadora de los derechos de las minorías. Raras son las intervenciones del Consejo "in corpore" y, cuando ellas llegan a producirse se deben a insinuaciones e iniciativa del Comité y no a instancias de un Estado aislado. Rara es también la competencia de la Corte de La Haya.

La protección de las minorías, tal como se encuentra establecida por los tratados de post-guerra, viene, en cierto modo, a romper la base dogmática de aquel principio que



prohibía la ingerencia de un Estado en los asuntos interiores de otro. En las relaciones entre los pueblos son las cuestiones de interés solidario las que justifican una acción común. Es pues una intervención de humanidad la que hace perder el valor de fórmula intangible al principio de la independencia absoluta de los Estados.

Pero, este sistema de protección no deja de presentar serios peligros. Las poblaciones, cediendo a una tendencia de aislamiento que constituye un carácter étnico individualizado, se servirán de las garantías establecidas, no para defenderse sino para sacar ventajas particulares. Evolucionando las cosas en este sentido, se puede llegar a la conclusión de que, la protección de las minorías en lugar de combatir el antagonismo existente, lo agrava en una forma de secesión moral. La conciencia de una nacionalidad particular tomará cada día mayor cuerpo. Es así cómo el sistema de protección de las minorías puede llegar a la contradicción de favorecer una desmembración que había precisamente tratado de combatir.

Habiendo estudiado el principal organismo, o más bien dicho la principal vía de recurso de las minorías para la reclamación de sus derechos, estudiemos ahora otros procedimientos que bien podríamos llamarlos subsidiarios.

Como un resultado tangible del gran principio de la igualdad de los derechos del hombre, el problema de las minorías pasa a elevarse desde el plano político hasta el plano jurídico. Se ha tratado pues, reconociendo la minoría como colectividad, pero negándole así mismo su calidad de sujeto de Derecho Internacional, de abrir a las minorías el camino hacia el acceso directo a la justicia internacional.

James Brown Scott, el destacado internacionalista americano propuso en la sesión del Instituto de Derecho Internacional celebrada en Cambridge, el que se examinara "la oportunidad de dar a las poblaciones minoritarias la garantía de un recurso individual ante la Corte permanente de Justicia Internacional". James Brown Scott encontraba conveniente y categórica la solución siguiente: "El individuo perteneciente a un grupo minoritario que viera conculcados sus derechos, debería dirigirse directamente a la justicia internacional sin demandar necesariamente la protección de un Estado".



Aún desde el punto de vista de la soberanía del Estado en el cual las minorías se encuentran englobadas, convendría adoptar este sistema del acceso directo a la justicia internacional, pues de esta manera, se suprimiría la exigencia de las intervenciones estatales extranjeras. En los casos en que el conflicto surgiera a causa de una diversa interpretación de los textos de los tratados y de las disposiciones particulares sobre minorías, sea el Consejo de la Sociedad de las Naciones, sea la misma Corte permanente de Justicia Internacional, podrían ser llamados a pronunciarse sobre una cuestión de minorías, en el caso en que los Estados miembros de la Sociedad de las Naciones, intervinieran en favor de las poblaciones minoritarias.

En este caso, en efecto, la intervención de los miembros del Consejo, sin la intervención del Consejo como entidad competente, contribuiría a empeorar las relaciones entre los grupos minoritarios y el Estado en donde se encuentran ubicados, y a crear un ambiente injustamente desfavorable entre las partes con detrimento de la justicia perfecta.

El conde Apponyi hizo una proposición análoga ante la VI sesión ordinaria de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones en septiembre de 1925, bajo la forma de un proyecto de enmienda al procedimiento que se mantenía en vigor en materia de minorías. Clamando en favor de la necesidad de reconocer a las minorías una personalidad internacional, Apponyi sostenía, como una consecuencia de este reconocimiento, de una parte, el derecho de acceso directo de las minorías al Consejo de la Sociedad de las Naciones, y de otra, en el caso de un conflicto jurídico, el recurso obligatorio consultivo ante la Corte permanente de Justicia Internacional.

Examinemos la cuestión sobre la base de las consideraciones emitidas por la Corte permanente de La Haya:

En su informe del 6 de abril de 1935 sobre las escuelas minoritarias en Albania, la Corte resume perfectamente el fin perseguido por los tratados de minorías y los medios propios para conseguir dicho fin:

"La idea que sirve de base a los tratados para la protección de las minorías es asegurar a los grupos sociales incorporados en un Estado donde la población es de una raza, lengua y religión distintas de las suyas, la posibilidad



de una coexistencia pacífica y de una colaboración cordial con esta población, conservando los caracteres por los cuales se distinguen de la mayoría".

He aquí la finalidad impuesta por los tratados de minorías, pero para lograrla, han sido necesarias, y consideradas como el fondo y el objeto de las disposiciones de los tratados: asegurar a los sujetos pertenecientes a minorías de raza, de lengua o de religión, un tratamiento de perfecta igualdad con relación a los otros súbditos del Estado. En segundo lugar, asegurar a los grupos minoritarios los medios apropiados para la conservación de sus caracteres étnicos, de sus tradiciones y de su fisonomía nacional. Estas dos finalidades se encuentran estrechamente ligadas y no podría existir verdadera igualdad entre la mayoría y la minoría si es que a ésta se la privara de sus propias instituciones y se la obligara a renunciar a la esencia misma de su vida.

La función de la Corte permanente de Justicia Internacional al ser llamada a asegurar la aplicación de los tratados, deberá ser la de examinar los medios adecuados para la consecución del fin que se han propuesto estos tratados, por medio de la interpretación de sus disposiciones.

Desgraciadamente, como hace notar Seferiades, los textos de estos tratados son de una insuficiencia palmaria en cuanto a los medios de procedimiento, vías de ejecución y compromisos indispensables para la garantía eficaz de estas obligaciones, es decir, para la garantía de existencia de "una igualdad jurídica suficiente".

No sería posible pues, remediar esta insuficiencia en los textos de los tratados, insuficiencia que ha hecho notar ya la Corte permanente de Justicia Internacional, sino por medio del acceso directo de las minorías a un sistema de justicia absolutamente independiente, con lo cual se lograría establecer la igualdad jurídica indispensable para alejar el grave peligro de una falta, parcial a veces, total en otras, de un tratamiento ligado con los principios del Derecho Internacional en lo que respecta al capital aspecto de la protección de los derechos del hombre en el campo internacional.

Así también, se evitaría en la solución por vía jurídica, de todos los conflictos entre un Estado y sus propios nacionales, el aspecto de intervención de cuerpos diplomáti-



cos donde cada miembro no podría menos de estar influenciado por las tendencias y los intereses políticos de su propio país.

En cuanto al argumento jurídico-social según el cual el Estado sería llamado a desempeñar el papel de protector natural de sus súbditos, los Estados minoritarios estarían obligados a aceptar benévolamente la posibilidad de intervenciones extranjeras para la solución de conflictos eventuales entre ellos y las minorías que existen en su seno.

En el interesante aspecto de lo contencioso internacional, se puede admitir que un Estado someta a la Corte permanente de Justicia Internacional, la apreciación de derechos que interesen a sus particulares. Así, la Corte ha tenido competencia en el asunto entre Gran Bretaña, como representante de Palestina y Grecia, en los años de 1934 y 1935. En lo que respecta a los tratados para la protección de las minorías, se admite que todo diferendo entre los países interesados y una Potencia miembro del Consejo de la Sociedad de las Naciones, que se presente ante el Consejo, en razón de alguna violación de las cláusulas de cualquier tratado especial, será puesto bajo la jurisdicción de la Corte de Justicia Internacional, si esta Potencia así lo demanda. Esta fórmula se encuentra constante en el Art. 14 del tratado concluido por Checoslovaquia.

La competencia de la Corte se extiende a todo asunto que las partes le sometan, así como también a todos los casos especialmente previstos en los tratados y convenciones que se encuentran en vigor.

Los Estados pueden, sea en el caso de ratificación del Protocolo relativo al estatuto, sea ulteriormente, declarar que reconocen como obligatoria, de pleno derecho y sin convención especial, la jurisdicción de la Corte frente a otro Estado que acepte las mismas obligaciones, sobre todo, en aquellas categorías de diferendos de orden arbitral o judicial enumeradas en el Art. 13 del Pacto, y que son las siguientes: 1ª—La interpretación de un tratado; 2ª—Todo punto de Derecho Internacional; y, 3ª—La realidad de todo hecho que constituya violación de un compromiso internacional. A más de esto, la naturaleza y el alcance de la reparación debida por la ruptura de un compromiso internacional.



El texto del Art. 36 del estatuto de la Corte no admite la jurisdicción obligatoria. Exige de parte de cada Estado una manifestación expresa de voluntad; la simple ratificación del Estatuto no es suficiente; es necesario que el Estado manifieste, en forma expresa, su voluntad de aceptar la jurisdicción de la Corte para todos los diferendos indicados en el citado artículo.

De la lectura del Art. 36 resulta que, si los Estados tienen la facultad de admitir la jurisdicción obligatoria, solamente lo hacen por su propia voluntad. La declaración de aceptación, una vez hecha, es válida para todos los casos, sin que se requiera convención especial para cada asunto particular y, en este aspecto, se admite el principio de la reciprocidad o sea que la aceptación de la jurisdicción obligatoria por un Estado no es válida sino en el caso en que otro Estado haya aceptado la misma obligación. En todo caso, los Estados tienen a salvo su derecho de hacer reservas a la aceptación.

La Sociedad de las Naciones es, en principio, el organismo internacional encargado de la protección de las minorías, sean éstas de raza, de lengua o de religión, en virtud de las disposiciones contenidas, sea en los tratados de paz celebrados con Hungría, Austria o Bulgaria, sea en las convenciones especiales concluidas por las principales Potencias Aliadas y Asociadas con los países creados o modificados territorialmente por los tratados de paz.

Dentro del sistema jurídico de la Sociedad de las Naciones, es el Consejo el órgano competente para ocuparse de la organización de la protección de las minorías. El procedimiento especial se encuentra fijado en el informe Tittoni presentado en 1920 ante el Consejo.

Dentro del procedimiento especial de las minorías, se hace necesario estudiar la importancia del Art. 11 del Pacto de la Sociedad de las Naciones.

El inciso 2º del Art. 11 del Pacto, tiene una importancia particular como forma de procedimiento en materia de protección internacional de las minorías, naturalmente, dentro de la hipótesis de que se presente el caso previsto por este artículo: "toda circunstancia de naturaleza". Mas, si se llega a verificar esta condición —y una infracción grave a los derechos de las minorías puede ser esta "circunstancia"— el Art. 11 no solamente funcionará co-



mo un procedimiento subsidiario en materia de minorías junto al procedimiento normal previsto por los tratados sobre la materia, sino —y de aquí su importancia generalmente olvidada— puede actuar como procedimiento único cuando se refiera a minorías en favor de las cuales no existe tratado especial. El segundo inciso del Art. 11 tiene, a más de una importancia general, un punto de gran interés respecto a la forma misma de llevar a cabo el procedimiento: puede ser invocado por cualquier miembro de la Sociedad de las Naciones, en tanto que el derecho de ir al Consejo, según el procedimiento normal previsto por los tratados de minorías, no pertenece sino a los miembros del Consejo.

El procedimiento previsto por el Art. 11 difiere esencialmente del contenido en el Art. 15 del Pacto, que bien puede ser considerado como un procedimiento distinto. Por ejemplo, a las recomendaciones hechas en el curso de un procedimiento en virtud del Art. 11, no son aplicables las normas especiales previstas en los párrafos 6 y 7 del Art. 15. Por otra parte, la excepción de incompetencia basada en el párrafo 8º del Art. 15, no es lícita en el procedimiento hecho de acuerdo con el 2º párrafo del Art. 11.

El derecho de petición acordado a las minorías tiene el objeto de que éstas puedan dirigir a la Sociedad de las Naciones peticiones relativas a su protección, pero los miembros de las minorías, como muy bien observaba el Sr. Benes, sin tener capacidad para provocar una acción directa, sirven de fuente de información a los miembros del Consejo, únicos competentes para provocar una acción directa en esta materia.

Respecto al procedimiento, otro punto interesante es el de determinar los derechos del Estado que ejerce la protección de las minorías.

La Conferencia de la Paz reconoció el fundamento de las preocupaciones que tenían los Estados signatarios de los tratados de minorías. Fué por este hecho que se insertaron en dichos tratados, estipulaciones que formulaban los derechos de estos Estados protectores, y que les conferían medios para defenderse, tanto contra las minorías reclamantes de su derecho a la protección, como contra presiones provenientes de potencias extrañas.



Estas estipulaciones constan en los artículos llamados de "garantía": El Art. 11 del Tratado con el Estado Serbio-Croata-Esloveno; el Art. 12 de los Tratados con Polonia y Rumania; el Art. 14 del Tratado firmado por Checoslovaquia y el Art. 16 del Tratado con Grecia.

El ejercicio de la protección de las minorías tiene un carácter sui generis y los asuntos llevados ante la competencia de la Corte de Justicia Internacional han suscitado dos aspectos relativos a la amplitud y extensión de los derechos propios del Estado que ejerce la protección. El primer aspecto surge como resultado de las indemnizaciones reclamadas por Alemania, en calidad de compensación por las pretendidas infracciones del Tratado con Polonia, sufridas por el príncipe de Pless. La Corte permanente de Justicia Internacional no resolvió nada definitivo sobre el punto de saber si un Estado actuando en calidad de miembro del Consejo podía reclamar el pago de una indemnización para un nacional minoritario del Estado defensor y, como corolario, la competencia de la Corte para recibir una reclamación de esta naturaleza. Sin embargo, la Corte había establecido anteriormente, el principio de que puede entregarse, en todos estos casos, una indemnización con el carácter de eventual.

El otro aspecto se refiere al hecho de saber si un miembro del Consejo, recurriendo a este órgano de la Sociedad de las Naciones, en ejercicio de sus derechos para la protección de las minorías, puede pedir a la Corte, en virtud del Art. 41 del estatuto, que tome medidas provisionales de protección mientras se pronuncie el fallo respectivo.

Sobre este punto tampoco quedó establecido nada definitivo, pues el asunto del príncipe de Pless quedó terminado, por retiro de la causa, antes de que hubiera lugar a una decisión de fondo. Pero este interesante aspecto se presentó de nuevo con motivo del diferendo germano-polaco concerniente a los efectos de la Reforma Agraria polaca sobre la minoría alemana. Alemania solicitó medidas provisionales; la Corte —en la persona de tres jueces— se pronunció en el sentido de que esta reclamación no tenía razón de ser. El cuarto juez, Anzilotti, expresó su opinión en el sentido de que no existe ninguna razón de principio que excluya la adopción de medidas provisionales en los asuntos minoritarios.



De todo lo expuesto en el curso del presente trabajo se desprende el nacimiento de una tendencia del Derecho Internacional para proteger directamente al individuo. La protección directa del individuo resulta de una mejor comprensión de su situación jurídica, pues el hombre es el fin de todo derecho, tanto interno como internacional. El individuo desempeña un papel de suma importancia frente a la nueva tendencia del Derecho Internacional enunciada por Politis. Esta importancia no se manifiesta en los casos excepcionales, ya admitidos antes de la guerra de 1914, referentes al pirata, al esclavo; el uno fuera de la ley internacional y el otro protegido por ella. No se refiere tampoco, especialmente, al caso del extraditado y del apátrida, sino que, este nuevo movimiento general y profundo tiende según Le Fur "a proclamar una declaración de los derechos del hombre" internacionalmente reconocidos y garantizados. Es de aquí también de donde derivan muchas de las instituciones del Derecho Internacional de post-guerra, como la protección de las minorías que acabamos de analizar.

La protección de las minorías no puede considerarse, según Séferiades, como un principio incorporado al Derecho Internacional general. Su tesis se funda en que no existe un tratado general sobre la materia. La verdadera conciencia jurídica del mundo tiende, cada día más, a esta generalización.

El sistema internacional minoritario que existe en nuestros días no es sino un sistema convencional limitado. La protección es, en la realidad, parcial. "Las estipulaciones que conciernen a las minorías constituyen obligaciones de interés internacional colocadas bajo la garantía de la Sociedad de Naciones"; ésta fué la fórmula presentada en el seno de la VI Asamblea, por la delegación lituana que la opuso a la concepción generalmente admitida de que la cuestión de las minorías era "una cuestión de Derecho Público interno sometido al control y a la garantía de la Sociedad de Naciones".

En estas condiciones, si el Derecho Internacional reconoce los derechos de las minorías no les está reconociendo la calidad de sujetos inmediatos; y es justamente por esta razón que, conforme a las reglas adoptadas a este respecto por la Sociedad de las Naciones, en el caso de violación de las cláusulas de los tratados por los Estados sometidos al



régimen minoritario, el derecho de llamar la atención de la Sociedad de las Naciones, está reservado, en principio, únicamente a los miembros del Consejo.

Independientemente de esta cuestión, el problema de los derechos reconocidos o que serán reconocidos por el Derecho Internacional a las minorías englobadas en un Estado, presenta dificultades, sobre todo en lo que respecta a la labor de precisar el carácter y la significación de la minoría susceptible de poseer estos derechos.

El fin esencial de las sociedades humanas es asegurar la protección de los derechos de los individuos que las componen.

Minorías de lengua, de religión y de raza, tales fueron las tres minorías englobadas en un Estado y protegidas por el Derecho Internacional, sin que esta protección tratara de convertirlas en personalidades internacionales. En lo que respecta a las minorías de lengua, sería difícil encontrar a través de la historia, pueblos oprimidos únicamente en razón de su idioma. Una protección a la lengua, es, en concepto de Seferiades, no solamente inútil sino peligrosa, pues, podría provocar el deseo de una separación administrativa y política que causaría fuerte lesión a la unidad de un país. Algunos otros autores indican que pudiera decirse lo mismo a propósito de las minorías religiosas. Cuando tuvieron lugar las luchas de religión, que azotaron a la humanidad, sea cuando la aparición del Cristianismo, o cuando la Reforma, podía concebirse la necesidad de una protección internacional de las minorías religiosas, sobre todo en el aspecto de la libertad de cultos. Pero, sería un anacronismo el hacer surgir esta tendencia en una época que se caracteriza por la constancia de disposiciones liberales en este sentido, disposiciones contenidas en las Constituciones de todos los países civilizados del mundo.

La concepción de Seferiades, a más de negar el acierto en la protección de las minorías lingüísticas y religiosas, considera la utilidad de la protección internacional de las minorías de raza como no menos incierta. Esta protección en efecto, creando en el seno de un Estado aglomeraciones privilegiadas no puede menos que impedir todo intento de fusión y de asimilación. Así, fatalmente, en el caso de existencia de islotes más o menos compactos de minorías étnicas se establecerá una lucha entre las minorías y los gober-



nantes; las minorías se creerán suficientemente protegidas por los textos, quizá demasiado académicos de los tratados, para solicitar intervenciones extranjeras y, por otra parte, las mayorías querrán desembarazarse de la servidumbre irritante de este control, todo lo cual puede dar origen a rozamientos que quizás llegarían a degenerar en luchas demasiado cruentas, como en el caso de los Sudetes alemanes. Los nuevos tratados de minorías hacen sufrir a ciertos Estados, según Seferiades, una especie de "capitis diminutionem".

Muchos autores, y entre ellos el autor arriba citado, han señalado los peligros que encarna el sistema minoritario. Blociszewski manifestaba en 1921 que: "lejos de asegurar el orden y la paz social, la protección de las minorías tal como ella está organizada por los tratados de paz, es un fermento de discordias y de odios nacionales".

El comportamiento leal de las minorías con el Estado al cual pertenecen es, en el criterio de Seferiades, el sistema que obvia todas estas dificultades. Lealmente significa para este autor la voluntad de confundirse poco a poco con la población mayoritaria. Pero, por otra parte, según el criterio de eminentes internacionalistas: "la lealtad no implica el deber de abstenerse de toda aspiración acerca de la creación de un Estado particular o acerca de la secesión, entendiéndose que estas aspiraciones deben realizarse, exclusivamente, por la vía del derecho o de la conciliación pacífica".

Seferiades llega a la conclusión de que: "la protección de las minorías con el sistema de los tratados de post-guerra no puede considerarse como parte formadora de los principios generales del Derecho Internacional contemporáneo".

Es por esto que, la tendencia general se ha dirigido a la erección de la protección de las minorías en principio formal del Derecho Internacional.

Dentro de la evolución de la protección internacional de los derechos del hombre se llegó a considerar esta cuestión como estrechamente vinculada con la moral universal. Pero, desgraciadamente, no pudo mantenerse la intención original y fué así cómo, en la misma época en la que esta evolución parecía haber llegado al máximum compatible con la moral universal, en la misma época en la que se con-



sideraba la protección de los pueblos como base de la paz mundial, tratando de erigir la protección de las minorías de raza, de religión o de lengua, en principio formal del Derecho Internacional, el universo asistió a la conclusión de un tratado que echaba por los suelos toda la evolución de los principios internacionales; este tratado es la Convención de Lausanne de 1923, concerniente al canje de las poblaciones griegas y turcas.

De acuerdo con el Art. 1º de esta Convención se debía proceder al canje obligatorio de los nacionales turcos de religión griega ortodoxa establecidos en los territorios turcos y de los nacionales griegos de religión musulmana, establecidos en territorio griego. De esta Convención de canje fueron excluidas las minorías albanesas.

El canje no podría considerarse sino como la entrega de una cosa por otra; es la venta bajo sus primeros aspectos, según Seferiades, de aquí que la Convención de Lausanne, recurriendo a métodos usados muy anteriormente, no pudo menos que atentar directamente contra la dignidad humana y sentar un lamentable precedente en la historia de las relaciones internacionales.

En cambio, de haberse seguido la intención de los autores de los tratados de paz, intención exprimida y presentada por Mandelstam que se adhirió sin reservas a los principios expuestos en la declaración sobre el reconocimiento internacional de los derechos del hombre, sometida al Instituto de Derecho Internacional en 1925, se habría recurrido a las sanciones establecidas en las cláusulas de dichos tratados, en lugar de adoptar una solución ciertamente anacrónica no solamente respecto de la época sino también del progreso de los principios. Para Mandelstam los tratados de minorías que obligaban a los Estados no solamente a la protección de las minorías, sino, más generalmente, al respeto debido a la vida, a la libertad y a las creencias de todos los habitantes, eran verdaderas declaraciones de los derechos del hombre. Así también, el proyecto de Lapradelle colocaba la protección de los derechos del hombre en un plano más amplio que aquel de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano hecha por la Revolución Francesa en 1791. Para Lapradelle esta Declaración tenía un carácter interno primitivo, cuya repercusión en el espíritu jurídico mundial pudo atribuirse



principalmente a análogas condiciones sociales y políticas en el resto de los Estados.

Las cláusulas de los tratados de minorías han sido consideradas generalmente como cláusulas de interés internacional, de tal manera que, ninguna ley ni reglamento particular podrían atentar contra su aplicación. Esta forma de considerar e interpretar las cláusulas de los tratados de minorías está dando una pauta acerca de la importancia que entraña el problema y de la tendencia, cada vez más generalizada, a incorporar estos principios al Derecho Internacional común.

Hay que notar, que el método tendiente a la realización de los derechos de las minorías, no puede asemejarse a aquella teoría llamada "intervención de humanidad", estudiada por el célebre internacionalista americano Ellery C. Stowell, en su trabajo sobre "La Teoría y la Práctica de la Intervención", pues, si bien las minorías dentro del nuevo sistema de protección pueden presentar sus reclamaciones ante el Consejo de la Sociedad de las Naciones o ante la Corte permanente de Justicia Internacional, esta intervención llamada de humanidad justifica la interferencia de Estados extranjeros en los negocios y en la esfera particular de otros Estados, bien que ciñéndose a ciertas condiciones determinantes como la persecución y la opresión, refiriéndose esta última, particularmente, a las minorías.

Podría considerarse esta intervención de humanidad como un recurso supletorio cuando los derechos de las minorías no tienen posibilidad de otra protección?

Creemos que contestar afirmativamente el interrogante sería dejar amplio campo para intervenciones arbitrarias de cualquier Estado o Estados. Reconocemos que han habido y habrán ocasiones en las que serán desoídas las legítimas reclamaciones de los pueblos oprimidos, pero generalizar excesivamente esta situación sería poner las interpretaciones a voluntad de determinado Estado, muchas veces interesado en influir directamente sobre otro. Como un ejemplo de la negativa para tratar vitales cuestiones referentes a pueblos oprimidos, podemos citar la I Conferencia de La Haya que rehusó tratar acerca de las reclamaciones presentadas por los armenios, los macedonios, los poloneses, los finlandeses y los turcos, reclamos presentados en la calidad de pueblos oprimidos. Igual conducta siguió la II Conferencia de



La Haya de 1907 que también rehusó atender las peticiones presentadas ante ella por los albaneses, los armenios y los emigrados de Boznia y Herzegovina.

La historia, en verdad, conserva muchos de estos ejemplos de indolencia ante graves problemas de la humanidad; pero, llegar a creer que un Estado vecino a otro podría intervenir en su órbita propia, a título de intervención de humanidad, sería, como ya lo hemos dicho, poco prudente, y a más de ello, causaríase con esta conducta mucho más daño que el producido por la negativa, por parte de los organismos internacionales, de tratar asuntos íntimamente relacionados con el mantenimiento y la garantía de los derechos del hombre.

Para finalizar este trabajo, no nos queda sino poner de relieve la apreciable corriente que existe hoy para la creación de un Derecho Internacional general de minorías, de acuerdo con aquella tendencia de conceder mayor alcance a la conciencia jurídica del mundo civilizado.

Se hace necesario el que, un nuevo Derecho Internacional, comprendiendo la magnitud del problema minoritario, lo reglamente sobre bases nuevas en un intento de evitar, por este medio, una de las más fecundas causas de las guerras modernas.



## CONCLUSIONES

### I.—Afirmación de los derechos individuales

Fueron la Revolución Americana y la Revolución Francesa las que lanzaron por todos los ámbitos de la tierra la declaración de los derechos y libertades o garantías del individuo.

La Declaración de los Derechos del Hombre colocó al individuo en un nuevo plano, en el cual, no se encontraba en pugna con el Estado, sino magnífico progreso— frente al Estado. Opuso a un poder que hasta entonces se había considerado absoluto, un conjunto de derechos individuales: derechos privados, derechos civiles, derechos políticos. Aquí, a instancias de lo inevitable, fué trazada la frontera que habría de ser enconadamente disputada a través del desarrollo político de los pueblos, y que se disputa hoy, con más ardor que nunca, en el campo de batalla, en la política interna e internacional, en la literatura, en la filosofía, en la propaganda, y generalmente en todas las actividades del pensamiento humano. La aparición de los regímenes totalitarios, predicando la absorción del individuo por el Estado, ha resucitado —con lineamientos modernos— formas políticas absolutistas que hoy cumplen su papel de doblegar al hombre por el miedo o la fuerza bruta; de limitar sus capacidades en una disciplina beneficiosa al Estado; de encadenar el pensamiento, y de unir todas las monstruosas posibilidades procuradas por estos sistemas, para proyectar en el espacio —espacio vital se lo ha llamado— toda la



potencia destructora que precederá al implantamiento de su credo político.

La Declaración de los Derechos del Hombre creó libertades individuales, pero no creó la libertad. La libertad existía como anhelo frente a su contradicción: la esclavitud. Su vida había sido demasiado azarosa: el grillete, la hoguera, el castigo en general, la habían desterrado casi definitivamente de la sociedad. Al declarar los derechos del hombre, la Revolución que, al decir de León Blum, es un drama romántico, trató de implantar la libertad en un magnífico gesto lleno de romanticismo, ya que el romanticismo, siempre será considerado como una tentativa de liberación revolucionaria.

La libertad existía; se la sentía dentro del espíritu; se la deseaba como una condición necesaria para el advenimiento de una vida mejor; pero no se podía definirla. Un distinguido escritor manifestaba ya que todos desean la libertad pero que es imposible decir lo que ella es. En efecto, el concepto primordial de libertad tendría tantas interpretaciones cuantos sean los individuos que pretendan definirla. Para llegar a esta definición preciso sería circunscribir su significado en el sentido en que lo hace Francisco Lieber en su monumental obra "La Libertad Civil y el Gobierno Propio".

ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

Cicerón definía la libertad como la facultad de vivir según el deseo de cada individuo. Este es, en nuestro concepto, el ensayo más amplio que se ha hecho para llegar a la definición de la libertad en su "estado de naturaleza". Libertad sin restricciones, sin barreras, sin consideraciones sociales, sujeta únicamente al deseo propio.

Los griegos, refiriéndose a la libertad, tomada más en su sentido político, la encarnaron en la creación ideal de Eleuteria, o sea el orden político en que todos, a su turno, eran gobernantes y gobernados.

El "Diccionario Político francés", publicado en 1848 por notables republicanos, ensayaba una definición de libertad —en el sentido francés de la palabra— de la siguiente manera: "Libertad es igualdad, igualdad es libertad". Encontramos absolutamente contradictoria la definición, pues libertad e igualdad son términos que se excluyen, cuando cualquier ensayo ingenuo trata de hacerlos convivir o derivar el uno del otro. Napoleón hizo notar la diferencia



que existía entre los dos términos, cuando decía a Las Casas que él daba a los franceses todo lo que las circunstancias permitían, a saber la igualdad, y que su hijo, si lo hubiese sucedido, habría agregado la libertad.

Después de muchos años de controversia, los derechos a la igualdad y a la libertad, ambos preconizados por la fórmula revolucionaria, han sido considerados como antagónicos. Allí donde hay igualdad no puede haber libertad, y viceversa. Para Guizot, por ejemplo, el sufragio universal o sea la instauración de la igualdad cívica, significaba el golpe de muerte para las "instituciones libres".

Un autor alemán, F. W. Fittman, en su obra "Descripciones de la Política de los Griegos", publicada en Leipzig en 1822 trata de crear una sinonimia entre los conceptos de libertad y de justicia, cuando al empezar su obra dice: "La libertad, o la justicia —porque en donde hay justicia hay libertad, y la libertad es nada más que la justicia— no ha sido una bendición de que los antiguos hayan gozado en grado más alto que los modernos". Si bien, la intención de la definición es no solamente hermosa sino profundamente humana en el sentido social, sin embargo creemos que entraña un círculo vicioso, pues, para definir la libertad tendríamos que buscar el significado de justicia y hacernos la fastidiosa pregunta: ¿qué es lo justo?, pregunta que ha desorientado a los filósofos y juristas de todos los tiempos.

Bodinus también trató de definir la libertad en su significado civil, indicando que "la verdadera libertad no consiste sino en el goce tranquilo de los bienes de uno, y en la ausencia de temor de que se haga agravio al honor, a la vida, a la mujer y a la familia de uno".

Montesquieu en "El Espíritu de las Leyes" hace una interpretación filosófica y política de la libertad: "La libertad filosófica —dice— consiste en el ejercicio de la propia voluntad, o al menos (si hemos de hablar de todos los sistemas) en la opinión según la cual uno ejerce su voluntad. La libertad política consiste en la seguridad, o al menos en la opinión que uno tiene de su seguridad".

La primera Constitución (monárquica) francesa de 3 de septiembre de 1791 define a la libertad con las siguientes palabras: "La libertad consiste en hacer todo lo que no daña a los demás. Por tanto, el ejercicio de los derechos



naturales de todo hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de los mismos derechos. Solamente la ley puede determinar estos límites”.

La segunda Constitución (republicana) de 24 de junio de 1793 dice, en el parágrafo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre: “La libertad es aquella facultad, según la cual corresponde al hombre hacer lo que no perturba los derechos de otros; ella tiene por base la naturaleza; por regla la justicia; por protector la ley; su límite moral es la máxima: no hagas a otro lo que no querías que se hiciese a tí mismo”.

Después de toda esta cita de definiciones, quizá fatigosa —como lo es la búsqueda de la libertad— podríamos casi ubicar nuestra posición al respecto, repitiendo las palabras de John Russell, cuando principia el capítulo sobre la libertad en su obra: “Historia del Gobierno y la Constitución Inglesa”: “Muchas definiciones se han dado de la libertad. La mayor parte no merecen mencionarse”.

En efecto, repetimos nuestra opinión convencida de que la libertad no podrá jamás ser definida. Quizá el definirla acertadamente destruiría el encanto misterioso que rodea la palabra. Por ella se han llevado a cabo las más grandes empresas de la humanidad; ella ha sido la meta de todos los espíritus; por llegar hasta ella, prescindiendo de todo límite, se han perturbado en todos sus aspectos las estructuras sociales. La libertad es un gran deseo cuya completa realización, entra en el terreno de lo absurdo.

Basándose en la libertad, las garantías individuales han recorrido un camino difícil en marcha hacia su reconocimiento por parte del Estado. Ultimamente, como hemos dejado probado en nuestro trabajo, el reconocimiento de los derechos individuales es objeto de una garantía internacional constante, tanto en la protección internacional de los derechos del hombre —sentido general— como en las disposiciones de los tratados sobre minorías —sentido especial— ambas, manifestaciones de un espíritu de amplia visión humana, sepultado hoy por la barbarie de la época.

El individualismo apareció con la Revolución Francesa, ocupando en las concepciones filosóficas, políticas y sociales, un lugar distinguido. El hombre ya no sería más un átomo insignificante frente al Estado; estaría respaldado



por sus derechos y privilegios, realizando la gigantesca labor de limitar la órbita de acción del Estado con la reclamación de su libertad, de su igualdad y del respeto a su personalidad.

El individualismo nacido de la Declaración de los Derechos del Hombre, ha marchado por el camino del pensamiento mundial con variada suerte. Se lo ha divinizado, se lo ha modificado con nuevos aportes, se lo ha combatido duramente. Pero siempre ha sabido mantener el valor de doctrina puesta a la defensa del individuo, elevando el valor personal y agigantando las posibilidades del que hasta entonces había sido menos importante que un número con relación al infinito.

Alrededor del individualismo se desarrolló una gran corriente intelectual que, al aportar nuevos perfiles a su esencia, la fué modificando sin desnaturalizarla por completo. Al individualismo primordial de la Revolución Francesa que reposa sobre el dogma de la igualdad se opuso un individualismo anti-igualitario. Para Teófilo Gautier, Alfredo de Musset y George Sand, la igualdad significa la uniformidad de la opinión y de las costumbres, la vulgaridad burguesa, el reinado de lo "mediano" y la molestia oprimiente de las convenciones. La sociedad democrática aparece como una tierra rasa bajo la regla de la igualdad, en donde ni la pasión ni el arte pueden germinar.

El individualismo anarquista de Nietzche y de Barrés introduce la idea en la que el romanticismo encontrará su última prolongación dirigida contra la democracia en un conflicto absoluto.

Todas estas nuevas corrientes trataban de reivindicar para el individuo su verdadera ubicación, despojándolo de la base falsa sobre la que los revolucionarios franceses fundaron la declaración de los derechos del hombre, dejándose quizá arrastrar por un idealismo generoso, y aceptando a ciegas la paradoja de Rousseau sobre la pretendida igualdad original de todos los hombres.

Turgot comprendía el individualismo en las siguientes palabras: "Los derechos de los hombres reunidos en sociedad no se fundan en su historia sino en su naturaleza". Y Mirabeau, al hablar del derecho de la nación, declamaba: "No es en viejas cartas donde es preciso buscar el derecho



de la nación, sino en la razón: sus derechos son antiguos como el tiempo y sagrados como la naturaleza”.

Ha sido el individualismo la conquista más grande de los últimos siglos. Los derechos individuales fueron reconocidos, frente al Estado, como fuerzas autónomas dignas de protección. Luego del individualismo se miró a la sociedad como un conjunto diferente del individuo, al que había que darle todo. Fueron entonces, sociedad y Estado, los dos puntos entre los cuales se creaba la relación de derecho. Doctrinas y teorías de variados matices tomaron a su cargo la defensa de la sociedad, y frente a un individualismo desprestigiado ya por sus erróneas interpretaciones, surgió la gran fuerza doctrinaria del socialismo. La sociedad se opuso al individuo, el mismo que volvió a quedar absorbido por la masa, aun cuando en una forma diferente que encarnaba una suerte de sistema cooperativo, en el cual la sociedad ganaba con el aporte individual y recompensaba al individuo brindándole mayores garantías para su desenvolvimiento. El socialismo, interpretado en forma múltiple, no se redujo exclusivamente a la misión social que se había impuesto, pues se vió en sus postulados una magnífica fuente de poder político, por un lado, y de obediencia colectiva por otro. Así, el socialismo fué llevado hasta el dominio del gobierno político, convirtiéndose en un socialismo de Estado, predicado con vistosos caracteres y efectivo en sus métodos de lograr la absorción, no solamente del individuo, sino también de la sociedad. Los derechos individuales no existen sino en bien del Estado y ya no se encuentra el fundamento de la sociedad política en el reconocimiento y la declaración de las libertades y derechos individuales, derechos primordiales frente a los que debe limitarse la autoridad del Estado.

“El individuo político y el individuo social, el ciudadano o el trabajador —dice León Blum— tienen por razón de ser, y por dignidad, el constituir un átomo en el cuerpo del Estado a la grandeza del cual participan en virtud de una especie de panteísmo”.

El individuo, en los regímenes totalitarios que luchan por imponerse en el mundo, apenas si representa un número en el gigantesco guarismo político. Su anulación es indudable. Pero el experimento ha logrado, mediante un estrecho racionamiento de derechos, crear una sola voluntad



y un solo destino. Suprimiendo el pensamiento se ha creado una fórmula.

Deberán ser sometidos a una inmediata revisión el concepto, el contenido y los productos sociales y políticos de la Democracia?

La post-guerra próxima se encargará de despejarnos la incógnita.

## II.—Nuevos rumbos del Derecho Internacional

Lapradelle, al comentar la obra de Nicolás Politis: "Las nuevas tendencias del Derecho Internacional", se manifestaba en 1927 en el sentido de asegurar que, a la antigua sociedad de Estados, inorgánica y sin coordinación alguna, sometida a la intermitente gestión de negocios por parte de un concierto de grandes Potencias, había sustituido la Sociedad de las Naciones como un magnífico esfuerzo de cooperación internacional. En tanto que la paz se había buscado, modesta y resignadamente en las Conferencias de La Haya, por el establecimiento de un statu quo territorial que, en los casos de Alsacia y Lorena, de Sleswig, de Polonia y de Checoslovaquia, no significaba sino la sumisión a la injusticia, la garantía mutua del Pacto era aplicada, generalmente, a todos los Estados edificados sobre la base del sentimiento nacional. Para Lapradelle, el Derecho Internacional había sido tonificado con este valioso aporte en el que se transparentaba una mancomunidad de intereses entre los Estados, siendo —según él— la hora de retornar hacia las teorías prudentes de Vattel.

La obra de Politis citada y comentada por Lapradelle es un resumen de las conferencias dictadas por este eminente internacionalista en la Universidad de Columbia, el año de 1926, o sea en plena post-guerra. En estas conferencias sentó los fundamentos sobre los cuales debía apoyarse el Derecho Internacional para responder a la confianza que en él había depositado la opinión pública.

Después de la guerra de 1914, se había hecho convicción en el espíritu la idea acerca de la ineficacia o inexistencia del Derecho Internacional. Se hablaba de su crisis y de su caída definitiva. A combatir estos criterios pesimistas dedicó Politis su obra en la que se muestra confia-



do en la persistencia del Derecho Internacional, o más bien dicho, en su renacimiento por la renovación, modernización y democratización de su futuro desenvolvimiento. El Derecho Internacional tiene un carácter esencialmente relativo y evolutivo como todas las ramas del derecho. Su individualismo primitivo tendía a moderarse ante una organización más desarrollada en la que las relaciones humanas se multiplicaban, se extendían y se complicaban. El Derecho Internacional no pudo, en el pensar de Politis, escapar a la primordial ley sociológica de la evolución.

Con un gran acierto, Politis indicaba que el mayor obstáculo que se interponía al progreso del Derecho Internacional era el carácter absoluto e incontrolable de la soberanía de cada Estado. Mantener el principio de la soberanía significaba debilitar el Derecho Internacional, y su progreso no podía efectuarse sino en detrimento de la soberanía.

Politis indica que es la protección del individuo la que constituye la base del nuevo Derecho Internacional. Es el carácter social de la vida internacional el que se hace sentir. El ardiente principio de la solidaridad, el "espíritu internacional" sería para el Derecho Internacional del siglo XX, aquello que la soberanía fué para el derecho de pasados siglos: la idea motriz, la inspiración y el fin. La soberanía pues, debe caer en este intento de democratización y generalización del Derecho Internacional. Sacrificar el nacionalismo en aras del internacionalismo, diluír el Derecho Público en el Derecho Privado, como el paso inicial para el logro de un nuevo Derecho Internacional.

La concepción de Politis no podía ser más perfecta. Ella abarcaba interesantes aspectos para la reconstrucción de un derecho en trance de agonía. El mundo de la anterior post-guerra trataba de crear sólidos principios para el futuro desenvolvimiento de las relaciones internacionales. Las buenas intenciones no faltaron, como no habían faltado tampoco en los siglos anteriores: era la idea errónea?, o era solamente la forma? Formas múltiples para alcanzar la paz perpetua se ensayaron en todas las épocas; todas dirigidas a moderar la amarga verdad de la teoría de Cicerón según la cual la maldad del hombre le obliga a usar de violencia contra los otros hombres y a oponer la fuerza a la fuerza; cuando el hombre se encara con criminales recu-



re a la ley penal, pero cuando tiene que habérselas con enemigos públicos recurrirá a la guerra, recurso que será considerado justo si es necesario.

En 1745 apareció el primer proyecto de paz perpetua debido al abate Saint-Pierre, en el cual, después de sugerir ciertas medidas de gobierno de acuerdo con la época, se recomendaba el establecimiento de una alianza perpetua entre los miembros de la liga europea o república cristiana, para su seguridad mutua contra la guerra exterior o interior y para garantía recíproca de sus posesiones respectivas y de los tratados de paz concluidos en Utrech. Cada aliado tendría que contribuir con una cuota mensual reglada por la asamblea general de sus plenipotenciarios. Se reconocía el derecho a la guerra, pero las Potencias aliadas se comprometían a aceptar la mediación y el arbitraje de la asamblea general de la liga para terminar sus diferendos. Si cualquiera de los Estados aliados rehusaba conformarse a los reglamentos y juicios de la gran alianza, o hacía sus tratados en contravención con sus actas, la alianza debía armarse y dirigirse ofensivamente contra la Potencia recalcitrante hasta que ella fuera reducida a la obediencia. El fin de la alianza europea debía ser garantizado por leyes promulgadas por la asamblea general de plenipotenciarios.

Este proyecto, muy adelantado a su época, y comentado extensamente por Rousseau es, en nuestro concepto, la idea matriz que había de desenvolverse, siglos más tarde, en la creación de la Sociedad de las Naciones. Rousseau tiene también un proyecto de paz perpetua concebido en lineamientos semejantes al del abate Saint-Pierre.

En los fragmentos de un ensayo sobre Derecho Internacional, por Jeremías Bentham, escrito entre los años de 1786 a 1789, la IV parte de este ensayo comprende un proyecto de paz perpetua. En él se exponen los principios que debían servir de base para la redacción de un código de Derecho de Gentes con aplicación universal. Ya desde esta ocasión se soñaba con hacer del hombre un ciudadano del mundo. La finalidad del proyecto debía ser la utilidad común de todas las naciones; el medio, la universalización de la legislación. Entre los medios de impedir la guerra, Bentham proponía la codificación de las leyes no escritas que habían sido establecidas por el uso; nuevas convenciones y nuevas leyes internacionales a realizarse sobre todos los



puntos que se mantuvieran indeterminados, es decir, sobre la mayor parte de las materias que podían llegar a ser objeto de disputa entre dos Estados; sugería también el perfeccionamiento de las leyes. Además, Bentham inició la idea de que solamente una reducción y una fijación prudente de las fuerzas militares y navales de las diversas Potencias que componían el sistema europeo, podía actuar como medio decisivo para evitar la guerra, así como también igual remedio se encontraba en la emancipación de las colonias de cada Estado. Para la decisión de las disputas internacionales Bentham propuso el establecimiento de un tribunal arbitral que no podría cumplir su misión pacificadora sino en el caso de estar armado de un poder coercitivo.

Este proyecto tiene gran semejanza con los proyectos formulados por Saint-Pierre y Rousseau sobre la misma materia.

El proyecto de paz perpetua enunciado por Kant en 1795 estaba basado sobre la idea de una Confederación de naciones europeas representada por un congreso permanente. Para Kant, la primera condición para llegar a la paz era el establecimiento de una Constitución republicana en todos los países, entendiendo por republicana la forma de gobierno en la cual cada ciudadano concurriera, por medio de sus representantes, a la confección de las leyes y a la decisión de la justicia o injusticia en la declaración de la guerra. La segunda condición kantiana para la realización de la paz era el fundamento del Derecho Público sobre una Federación de Estados libres.

Los principios de Kant fueron combatidos por Hegel en sus "Elementos de la Filosofía del Derecho". Para este filósofo, la guerra no debía considerarse como un mal absoluto. La guerra es un estado de cosas en el que la salud moral de las naciones se encuentra conservada por la acción, como el movimiento causado por el viento preserva al mar de una corrupción que podría ser consecuencia de un perpetuo estado de calma. La paz perpetua, si ella pudiera conseguirse, encarnaría un estado de corrupción moral para los pueblos. La guerra fortifica las fuerzas interiores del Estado.

Después de todos estos intentos para llegar al establecimiento de una paz duradera sin resultado ninguno, la



humanidad ha seguido ensayando formas múltiples para llegar a su consecución, olvidando el que, las creaciones artificiales no podrían perdurar. Se ha atendido siempre a la forma, pero el fondo ha permanecido perpetuamente intocado. De esta manera, las edificaciones han resultado falsas y desprovistas de firmeza.

Congresos, Convenciones, Tratados, Pactos, Discusiones, Alianzas, Ententes, han fatigado el comentario y han sembrado el escepticismo en la humanidad. Toda una descomunal armazón de inútil literatura ha caído estrepitosamente después de cada intento. No es posible desconocer la buena voluntad de los hombres que han ejercido un verdadero apostolado de la paz, tales como Masaryk, Arístides Briand, Roosevelt, el tan discutido ex-premier de Inglaterra Sir Neville Chamberlain, y muchos otros más; pero los esfuerzos aislados de estos utópicos pacifistas se han estrellado siempre contra la desconfianza, la falacia o la incomprensión.

Para garantizar la paz mundial fué creada la Sociedad de las Naciones cuyo fracaso no le priva de la magnífica intención original. El Pacto Briand-Kellog es otro jalón en el camino estéril de encontrar la paz, así como también, el proyecto de unión federal europea de Arístides Briand al cual dió actualidad el ex-premier Reynaud hace poco tiempo, indicando que solamente por el establecimiento de los Estados Unidos de Europa se podría salvar la paz.

Frente al esfuerzo insuperable, la guerra, establecida y reglamentada por el Derecho Internacional, continúa siendo la forma usual de dirimir los conflictos entre las naciones. El progreso de la paz ha sido solamente el progreso de la guerra y el refinamiento y desarrollo técnico de la barbarie. En el comienzo, el hombre empuñando el hacha de piedra o el cuchillo de sílex. Hoy el guardia de asalto manipulando la ametralladora o sembrando el terror con métodos propios de un espantoso salvajismo siglo XX.

¿Será la paz del mundo un ideal inalcanzable?

La angustiosa pregunta de George M. Stratton tiene en el momento presente su clímax de actualidad. Los ojos de una humanidad atónita están puestos en Europa, quizá por comprender el problema europeo como un problema mundial. Y en verdad, el problema europeo es un problema múltiple. Su influencia debe ser reconocida como decisiva



en la marcha de la humanidad, aun cuando se trate de poner en cuarentena al viejo continente. Europa no sólo es el pasado; Europa es el presente trágico y el porvenir desconocido.

Estamos de acuerdo en sostener, con el conde Sforza, que el problema europeo es un problema moral. La actual tragedia europea no es una tragedia de pueblos sino de dirigentes. A más de esto, Europa está crucificada, con los miembros rotos, sobre una cruz gamada.

¿Cuál es la experiencia del Derecho Internacional europeo? La estamos presenciando. Veinte siglos de civilización se juegan hoy su última carta. Arbitraje, Conciliación, tribunales de justicia internacional, entidades interestatales, buenos oficios, y otras mil formas de solución pacífica de los conflictos aparecen como inútiles creaciones artificiales.

Los hombres de América quizá hemos sido más afortunados; la "mentalidad internacional americana" se ha desarrollado y se desarrolla con miras a la creación de un derecho continental americano sobre el fundamento defensivo de la Doctrina Monroe. Creemos firmemente que el Derecho Internacional del porvenir tendrá que aceptar la creación de derechos continentales. Los problemas particulares de cada continente no pueden concretarse en una sola fórmula; es necesario individualizarlos para resolverlos. Sobre estos derechos continentales, y resumiéndolos, deberá ensayarse un Derecho Internacional humano, quizá semejante al que concebía la visión ilímite de Estanislao Zvallos.

La quiebra del Derecho Internacional contemporáneo deberá buscarse en la falsa y deleznable base sobre la que se asienta; habiendo partido del Estado, sujeto de soberanía, el Derecho Internacional ha sido una creación convencional y quebradiza, una idea científica desprovista de valor y de medios para su universal aplicación. Acaba de terminar una época de su desenvolvimiento; rectifiquemos su dirección futura para no obligar a la humanidad a terminar el fatal ciclo de su marcha, regresando, decepcionada, a la soledad de la caverna.

El Derecho Internacional del porvenir deberá abandonar su punto de partida inicial, buscando al individuo en lugar del Estado, como base para su nueva e íntegra for-



mación. La declaración y protección internacional de los derechos del hombre, es en nuestro concepto, la única creación anacrónica del fracasado Derecho Internacional y, por lo mismo, la primera y magnífica creación para respaldar otro intento de la humanidad hacia el vencimiento de sus instintos.

El camino es largo y difícil. Seguramente se derrumbarán las doctrinas y se desprestigiarán las fórmulas, pero deberemos seguir adelante enunciando otra doctrina y proponiendo otra fórmula, aun cuando no fuera sino para mantener el espíritu en el recio temple de la búsqueda infatigable.

Mientras tanto, cada hombre, en todos los continentes del mundo, deberá tratar de vencer al salvaje que lleva dentro de sí. Deberá enseñarle a reír, a esperar y acaso también a soñar, mientras la gran caravana, después de la caída, reinicia la marcha, teniendo ante los ojos y en el corazón aquella fórmula del consejo de Henri Neauville a Claude Bernard, quizá que no definitivamente tardía: "Se debe modificar la teoría para adaptarla a la naturaleza y no la naturaleza para adaptarla a la teoría".

ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL

**C. Cornejo Sánchez.**

Quito, mayo de 1940.



## BIBLIOGRAFIA

- Haddon ..... "Las Razas Humanas".
- Maurice Muret ..... "El Crepúsculo de las Naciones Blancas".
- Salomón Reinach ..... "La Pretendida Raza Judía".
- Oscar Bloch ..... "Diccionario Etimológico".
- Buffon ..... "Historia Natural".
- Topinard ..... "De la Noción de Raza".
- Topinard ..... "Elementos de Antropología General".
- Madison Grant ..... "The Passing of the Great Race".
- Poisson ..... "Los Arios".
- T. E. Karsen ..... "Los Antiguos Germanos".
- Le Fur ..... "Razas, Nacionalidades, Estados".
- Kretschmer ..... "Los Hombres de Genio".
- Vattel ..... "Derecho de Gentes".
- J. Novicow ..... "La Crítica del Darwinismo Social".
- Francisco Giner ..... "Estudios Políticos y Jurídicos".
- Carlton J. H. Hayes ..... "Essays on nationalism".
- Harold M. Vinake ..... "International Organization".
- José Gil Fortoul ..... "Filosofía Constitucional".
- Nicholas Murray Butler ..... "Constructores de los Estados Unidos".
- Cosmos ..... "La Base de una Paz Duradera".
- Ellery C. Stowell ..... "La Teoría y la Práctica de la Intervención".
- Carlos Salazar Flor ..... "Derecho Civil Internacional".
- Taparelli ..... "Derecho Natural".
- J. J. Rousseau ..... "El Contrato Social".
- Bluntschli ..... "Derecho Público Universal".
- Zimmern ..... "El Imperio Británico y la Sociedad de las Naciones".
- Georges Scelle ..... "Principios de Derechos de Gentes".
- Platón ..... "La República".



Tácito . . . . .	"Historia".
Maquiavelo . . . . .	"El Príncipe".
Dante . . . . .	"De la Monarquía".
Krabbe . . . . .	"La Teoría Moderna del Estado".
Mandelstam . . . . .	"La Protección Internacional de los Derechos del Hombre".
Bercovitz . . . . .	"La Cuestión de los Israelitas en Ru- mania".
César Cantú . . . . .	"Historia Universal".
Giuseppe Carle . . . . .	"La Vida del Derecho".
F. Lieber . . . . .	"La Libertad Civil".
Wheaton . . . . .	"Derecho de Gentes".
Wheaton . . . . .	"Derecho Internacional".
M. H. Cornejo . . . . .	"El Equilibrio de los Continentes".
Varios . . . . .	"International Conciliation".
Varios . . . . .	"Enciclopedia Francesa".
Revista Americana de Derecho Internacional.	
Revista de Derecho Internacional.	"Foreign Affairs". — "Frontié- res". — "L'Esprit International".



ÁREA HISTÓRICA  
DEL CENTRO DE INFORMACIÓN INTEGRAL