

## LA SOCIEDAD DE NACIONES Y LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS

Santiago J. Castellà Surribas  
*Universitat Rovira i Virgili. CECOS*  
*santiagojose.castella@urv.cat*

**Resumen.** El texto que aportamos a dicha publicación lleva por subtítulo «Análisis jurídico de la concreción del Principio de las Nacionalidades en el sistema internacional de la Protección de las Minorías». Se realiza en primer lugar una introducción al contexto político del momento mediante la génesis del sistema de protección a las minorías articulado en torno a la organización de la Sociedad de Naciones, tratando específicamente las cláusulas existentes tanto en la Conferencia de París como en el Tratado de Versalles que da final a parte de la contienda mundial. En una segunda parte del texto se tratará el marco jurídico más en concreto, mediante el análisis de la arquitectura del mismo sistema, la naturaleza jurídica de sus instrumentos utilizados y, finalmente, su ámbito de aplicación.

**Palabras clave:** Sociedad de Naciones; protección de las minorías; Principio de las Nacionalidades; Primera Guerra Mundial; Conferencia de París; Tratado de Versalles; Woodrow Wilson; derecho internacional público.

**Abstract.** The present text has the subtitle «Legal analysis of the creation of the Principle of Nationalities in the international system for the Protection of Minorities». It begins with an introduction to the political context of the time and the genesis of the system for protecting minorities that was organised by the League of Nations and deals specifically with the clauses drawn up at both the Paris Conference and the Treaty of Versailles which brought to an end part of the global conflict. The second part of the text examines the specific legal framework in terms of its architecture, the legal nature of the instruments it uses and, finally, its ambit of application.

**Keywords:** League of Nations; protection of minorities; Principal of Nationalities; First World War; Paris Conference; Treaty of Versailles; Woodrow Wilson; international public law.

## 1. El contexto político: génesis del sistema de protección a las minorías articulado en torno a la sociedad de naciones

### A) *El principio de las nacionalidades*

Ya en el sistema de alianzas político-militares construido a finales del siglo XIX y principios del XX en Europa se presentía lo que aparentemente se quería evitar: la Triple Alianza y la Triple Entente se enfrentarían en un vasto conflicto bélico, por cuya extensión y magnitud será descrito por el general alemán Lundendorff como una *guerra total*, para dirimir sus pretensiones hegemónicas sobre el viejo continente.

Desde 1870 el mapa político europeo y el precario sistema del Concerto Europeo, acordados en el Congreso de Viena y recogidos en su Acta Final de 9 de junio de 1815, venían mostrando su impotencia ante las pretensiones expansionistas e imperialistas de las potencias europeas<sup>1</sup>. En ese ahogo del sentimiento nacional de los pueblos europeos podemos encontrar una de las principales causas desencadenantes de este primer conflicto mundial<sup>2</sup>. La voz de los pueblos de Europa, acallada en 1815, había reaparecido de nuevo en la escena política cuestionando la integridad territorial de los Estados europeos y alentando un exacerbado nacionalismo como motor ideológico del conflicto bélico presentado ya en las guerras

---

1 Señala Renouvin refiriéndose a los tratados de paz de 1815 : «[...] el trazado de las fronteras fue preparado por una comisión de estadística, que barajó cifras sin tener en cuenta las diferencias lingüísticas y religiosas, las tradiciones, las simpatías o antipatías entre los grupos de población. El mapa político se estableció pues, obedeciendo a una concepción propia del s. XVIII, haciendo caso omiso del sentimiento nacional que, no obstante, había desempeñado un papel tan importante en la lucha contra la dominación napoleónica», en RENOUVIN, Peter (dir.): *Historia de las Relaciones Internacionales*, Akal, Madrid, 1982, p. 9; y ver también Tusell, que, en el mismo sentido, señala: «En el Congreso de Viena no se tuvieron en cuenta las aspiraciones de los pueblos. Polonia fue repartida entre Prusia y Rusia, el sueño de una Gran Alemania, acariciado por los patriotas de 1815 cedió su lugar a una Confederación Germánica de 39 Estados sin mucha cohesión. Italia quedó dividida en siete Estados sometidos en su mayor parte a los Borbones de Nápoles, al Papa y sobre todo a Austria. Existían además dos grandes Estados históricos plurinacionales: el imperio austriaco que englobaba a austriacos, checos, polacos, húngaros, croatas, serbios y rumanos, y el imperio otomano con turcos, griegos, búlgaros, servios, albaneses y rumanos», en TUSELL, J. y otros: *Historia política y...*, *op. cit.*, tomo I, p. 249.

2 Pablo de Azcárate llega a calificar la I Guerra Mundial como «d'une guerre dont l'une des plus importantes conséquences avait été la libération des nationalités opprimées en Europe», en DE AZCÁRATE, P.: *La société des Nations et la protection des minorités*, Centre Européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, Ginebra, 1969, p. 20.

balcánicas que lo precedieron<sup>3</sup>. Del 28 de junio de 1914, fecha en la que en Sarajevo fue asesinado el archiduque austriaco, hasta el 11 de noviembre de 1918, en que Alemania firma en Compiègne el último de los armisticios con las potencias aliadas y asociadas, tiene lugar sobre el suelo europeo una encarnizada guerra que ofrece el resultado brutal de diez millones de muertos y el doble de heridos y mutilados.

Sobre esta tragedia se iniciará, una vez más, la construcción de un nuevo orden público internacional, un orden de posguerra, que encuentra su máximo exponente en la alocución del presidente Woodrow Wilson ante el Senado de EE. UU. el 8 de enero de 1918, conocida como los Catorce Puntos<sup>4</sup>, en la que, junto con la diplomacia abierta, la libertad de los mares y del comercio, el equilibrio armamentístico y la consideración de los pueblos coloniales, propone un nuevo mapa político, así como la creación de una «asociación general de naciones». El denominado principio de las nacionalidades<sup>5</sup>, expresado con rotunda claridad por Mazzini con la expresión «A cada nación su Estado, a cada Estado su nación», será uno de los elementos ideológicos y políticos de esta nueva situación: un elemento esencial en la filosofía wilsoniana y en la agenda de posguerra de las potencias aliadas y asociadas<sup>6</sup>.

Mandelstam señala como ideas sobre las que se fundamenta esta doctrina en Wilson «la limitación de la soberanía del Estado por el derecho superior de la Humanidad» y «la garantía del derecho de las nacionalida-

---

3 «...à la fin du XIX siècle, et jusqu'à la première guerre mondiale, la vie politique européenne était incontestablement dominée par deux grandes préoccupations: les revendications des nationalités opprimées en Europe et l'expansion coloniale en Asie et en Afrique»; *Ibidem*, p. 9 (el subrayado es nuestro).

4 Mensaje del presidente de Estados Unidos W. Wilson al Congreso el 8 de enero de 1918.

5 «El principio de la voluntad nacional, proclamado por la Revolución Francesa como base de la legitimidad política en sustitución del dinástico, condujo en la esfera internacional al principio de la autodeterminación de los pueblos, transformándose más tarde en el principio de las Nacionalidades, según el cual cada nación o nacionalidad tiene un derecho natural a erigirse en Estado, y por consiguiente, a alcanzar la independencia si está sometida a otra entidad nacional o estatal», TRUYOL Y SERRA, Antonio: «Minorías étnicas y nacionales», *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 10-11, p. 17.

6 Interesantes apuntes sobre la originalidad y el sentido wilsoniano de libre determinación de los pueblos los encontramos en SCHULTE-TENCKHOFF, Isabelle y ANSBACH, Tatjana: «Les minorités en droit international», en FENET, A. (dir.) y otros: *Le droit et les minorités — Analyses et textes*—, Bruylant, Bruselas, 1995, pp. 24-26. Pablo de Azcárate describe la influencia de las grandes organizaciones judías sobre Wilson en DE AZCÁRATE, P.: *La Société des... , op. cit.*, p. 15.

des contra todo atentado por parte del Estado»<sup>7</sup>. Además, y aparte de la necesidad de un mapa político europeo —considerado en su sentido más primario de proyecto cartográfico acorde con el nuevo orden surgido tras la I Guerra Mundial—, diversas fuerzas sociales hacen bandera del principio de las nacionalidades y de la protección de los grupos minoritarios<sup>8</sup>, junto con las pretensiones propias de grupos minoritarios étnico-nacionales, lingüísticos y religiosos del viejo continente. Todo esto confluye en la idea declarada de utilizar los cambios de fronteras como mecanismo para la reducción de la existencia de minorías en Europa Central y Oriental<sup>9</sup>; pero «esa disminución cuantitativa de su importancia quedaba ampliamente compensada por la agravación cualitativa»<sup>10</sup>.

La amplia labor de la conocida como *diplomacia de guerra*, extensamente desempeñada desde 1918, logró la firma de diversos armisticios entre las partes contendientes y permitió que desde enero de 1919 hasta 1920, bajo los auspicios de los cuatro grandes, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia e Italia —inicialmente, bajo el directo control de Wilson, Lloyd George, Clemenceau y Orlando, para más tarde dar paso a un Consejo de Delegados—, se firmara escalonadamente la paz, en el marco negociador de la Conferencia de París: el Tratado de Versalles, tratado de paz con Alemania; el Tratado de Saint Germain, con Austria; el de Neully con Bulgaria; el del Trianón con Hungría, y el de Sèvres con Turquía.

De especial relevancia resulta el primero de ellos, el tratado de paz con Alemania, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, y cuya primera parte (artículos 1 a 26) conforma el texto constitutivo (Pacto) de la Sociedad de Naciones. El objetivo de estos tratados de paz negociados y

---

7 MANDELSTAM, André N.: «La protection des minorités», *R.C.A.D.I.*, vol. 1, 1923/I, p. 398.

8 En este sentido ver los comentarios de Mandelstam sobre la influencia de lo que denomina «factores sociales», como el socialismo, el pacifismo o la «acción judía». *Ibidem*, pp. 392-396. En el mismo sentido, BRANCHU, F.: *Le problème des minorités en Droit International depuis la Seconde Guerre Mondiale*, Imprimerie Bosc Frères, Lyon, 1959, pp. 28-29. También en MARRIÑO, Fernando: «Protección de las minorías y Derecho internacional», en VV. AA.: *Derechos de las minorías y los grupos diferenciados*, Escuela Libre Editorial-Fundación ONCE, Madrid, 1994, p. 165.

9 Pablo de Azcárate señala: «Même s'ils (les nouveaux arrangements territoriaux) multipliaient les frontières et, de ce fait, les barrières douanières en Europe, ils permirent de réduire les minorités nationales de 60 millions à quelque 20 à 25 millions», DE AZCÁRATE, P.: *Le Société des...*, *op. cit.*, p. 11.

10 DE AZCÁRATE, P.: «El sistema de protección de minorías por la Sociedad de Naciones», *Anales de la Universidad de Valencia*, 1925-1926, p. 142.

adoptados en la Conferencia de París era el de establecer el orden político internacional de la primera posguerra mundial, debiendo descender hasta la compleja tarea de fijar los términos fronterizos de la nueva Europa: y será en este marco donde el que se denominará problema de las minorías mostrará su radical importancia para el mantenimiento de la paz y la seguridad del viejo continente.

La aplicación del principio de las nacionalidades desde la concepción wilsoniana del mismo exigía el análisis de cada grupo nacional concreto; como señala Mandelstam, «[...] la doctrina wilsoniana reconoce, en principio, la necesidad de satisfacer las aspiraciones nacionales; pero ella se reserva el examen de la “justicia esencial de cada caso particular” y limita estas aspiraciones por el interés superior de la paz mundial»<sup>11</sup>.

A este problema de reordenar el mapa político europeo conforme al principio de las nacionalidades, ya aplicado durante la guerra con los reconocimientos de Polonia y Checoslovaquia por los aliados, se añade la nueva relación vencedores/vencidos propia de la posguerra, que tendrá una de sus expresiones más tensas en los territorios con poblaciones mixtas donde la relación entre dominantes y dominados (léase mayoría y minoría) se veía invertida por arte y efecto de las nuevas divisiones político-territoriales: polacos, serbios, croatas, eslovenos, checos y rumanos invierten sus esquemas de relación con alemanes, austríacos y húngaros<sup>12</sup>. Desde este punto de partida, no es de extrañar que la cuestión de las minorías estuviera permanentemente presente en la Conferencia de París y fuera una de las cuestiones a las que los tratados de paz, y en especial el de Versalles, debían dar respuesta.

En este contexto, y en palabras de Scelle, «[...] el sistema minoritario no es de hecho más que un sucedáneo del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos»<sup>13</sup>, o en palabras de Branchu, «[...] la tutela de las

---

11 MANDLSTAM, A.: «La protection des...», *op. cit.*, p. 399.

12 La complejidad del tema es definida por Walters afirmando: «Ningún arte humano podía trazar fronteras que no dejaran minorías considerables a un lado u otro...», en WALTERS, F. P.: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Tecnos, Madrid, 1971, p. 104. Además, tiene también repercusiones en el plano económico y social, como señala Pablo de Azcárate: «Ainsi, en règle générale, les nationalités dominantes (en Europe centrale: les Allemands et les Hongrois) formaient la haute bourgeoisie et la noblesse terrienne, tandis que la minorité slave et roumaine faisait partie de la classe ouvrière et paysanne [...]», en DE AZCÁRATE, P.: *La Société des...*, *op. cit.*, pp. 12-13.

13 SCELLE, George: «Règles générales du droit de la paix», *R.C.A.D.I.*, vol. 46, 1933/IV, p. 379.

minorías reemplaza el principio de la libre disposición de los pueblos»<sup>14</sup>. Gjidara señala la existencia de una estrecha correlación entre el no respeto a las minorías, el rechazo de la autodeterminación y las graves carencias y déficits democráticos<sup>15</sup>.

### B) *La Conferencia de París y la elaboración del Tratado de Versalles*

Como resultado de los tratados de paz y del reconocimiento de nuevos Estados, Europa se había dotado de un nuevo mapa político, en el que si bien se lograba reducir la existencia de poblaciones minoritarias por medio del cambio de fronteras, también se producía una notable inversión de la situación anterior en términos político-nacionales (antiguas minorías oprimidas son ahora la mayoría) pero también en los términos sociales y económicos ya señalados. La existencia de estas nuevas minorías es uno de los factores capaces de generar mayor inestabilidad, constituyéndose en uno de los principales peligros para la consolidación del nuevo mapa político europeo. Diversos proyectos, tanto privados —de la Organización Central para una Paz duradera<sup>16</sup> o de organizaciones judías<sup>17</sup>— como oficiales —el presentado por Suiza<sup>18</sup>—, que trataban del tema de la protección internacional a las minorías, llegaron a la Conferencia de París<sup>19</sup>. Pero la

---

14 Nos presenta Branchu una evolución de la doctrina wilsoniana sobre la libre determinación de los pueblos en la que se produce una progresiva pérdida de rigidez: «Il n'est plus question que du droit des peuples à la sauvegarde de leur existence, de leur culture et de leur développement social. C'est cette idée que Wilson voulut consacrer dans le cadre de la S.D.N.», BRANCHU, F.: *Le problème des...*, *op. cit.*, p. 30.

15 GJIDARA, Marc: «Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes européens de minorités», *A.F.D.I.*, vol. XXXVII, 1991, p. 355.

16 La organización pacifista Organisation Centrale pour une Paix Durable adoptó en su reunión de Christiania, el 2 y 3 de julio de 1917, un proyecto de tratado internacional relativo a los derechos de las minorías nacionales redactado por Halvdan Koth, que fue presentado a la Conferencia de Paz; Organisation Centrale pour une Paix DURABLE, *Miscellaneous Publications*, vol. 1, núms. 1 a 10, Rapport núm. 7, La Haya, 1917.

17 Como indica Branchu, el 10 de mayo de 1919, el Comité de Delegaciones Judías, compuesto por siete organizaciones distintas, dirigió a la Conferencia de Paz un memorándum que contenía un proyecto de tratado general para la protección de las diversas minorías nacionales, étnicas o lingüísticas; BRANCHU, F.: *Le problème des...*, *op. cit.*, p. 31.

18 Sobre este tema ver Capotorti, Francesco: *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, p. 1, párrafo 4; (ONU, Doc. E/CN.4/Sub.2/384/rev. 1, Anexo 1), p. 17, párrs. 82 y 83.

19 Una completa exposición de estos proyectos la encontramos en MACARTNEY, C. A.: *National States and National Minorities*, 2.<sup>a</sup> ed., Rusell & Rusell, Nueva York, 1968, pp. 212-218.

cuestión fue abordada en su plenitud en el marco de la llamada Comisión de la Sociedad de Naciones encargada de elaborar el proyecto de pacto.

El primer proyecto de pacto presentado por el presidente Wilson, en coherencia con su concepción del principio de las nacionalidades, recoge en su artículo 3 una cláusula en la que se postula la independencia política e integridad territorial de las partes contratantes, al tiempo que la legitimidad de los cambios territoriales que se produzcan con base en el principio de libre determinación de los pueblos, situando en un nivel superior el principio de la paz mundial como límite infranqueable de este ejercicio. Paralelamente, en posteriores artículos de este primer proyecto de pacto recogerá derechos de las minorías referidos a la prohibición de un trato discriminatorio en relación con el resto de la población, que en la redacción final quedará limitado al artículo 21, consistente en una declaración de las partes contratantes afirmando no dificultar el libre ejercicio de creencias, religiones u opiniones, con el único límite del orden público y las buenas costumbres<sup>20</sup>.

En el segundo proyecto de pacto presentado por Wilson nos encontramos ya con una cláusula general destinada a condicionar el reconocimiento de nuevos Estados al compromiso por parte de estos de no discriminación de la población minoritaria bajo su soberanía: «La Sociedad de Naciones exigirá que todos los nuevos Estados, como condición previa a su reconocimiento como Estados independientes o autónomos, se comprometan a dar a todas las minorías étnicas o nacionales bajo su autoridad exactamente el mismo trato y la misma seguridad, tanto de hecho como de derecho, que dan a la mayoría étnica o nacional de su población». Cláusula esta que será ampliada en el tercer proyecto de pacto presentado por Wilson, en el sentido de exigir también este compromiso de no discriminación de las minorías como condición previa para su ingreso en la Sociedad de Naciones: «[...] y el Consejo Ejecutivo obtendrá de todos los Estados que soliciten su admisión a la Sociedad de Naciones una promesa en este sentido»<sup>21</sup>.

---

20 El artículo 21 de este primer proyecto establecía: «Les Hautes Parties Contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion dont la pratique n'est pas inconciliable avec l'ordre public et les bonnes moeurs et que, dans leur juridiction respective, nul ne sera troublé dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite du bonheur en raison de son adhésion à telle croyance ou opinion». Texto reproducido y comentado en MANDELSTAM, A.: «La protection des...», *op. cit.*, pp. 399-400; y en BRANCHU, F.: *Le problème des...*, *op. cit.*, p. 30.

21 Texto reproducido en CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los...*, *op. cit.*, p. 17, párrs. 85 y 86.

Pero en la redacción del proyecto final del pacto, sobre la base de una propuesta conjunta británico-americana, desaparecen las referencias tanto a la libre determinación de los pueblos, que no logró pasar del primer proyecto<sup>22</sup>, como al establecimiento de una cláusula general de protección (en su sentido más simple de no discriminación o de igualdad de trato) de las minorías. La explicación de esta exclusión de la cuestión de las minorías hay que buscarla en la posición británica, secundada en este punto por Francia, de abordar la cuestión de las minorías al tiempo que se discutan los tratados territoriales, insertando las soluciones en los mismos, dada la diversidad del fenómeno minoritario, así como el distinto nivel de exigencias que cada grupo minoritario reclamaba: en esta doble pluralidad se fundamentaba y justificaba la exclusión del pacto de la cuestión de las minorías<sup>23</sup>.

Igual suerte correría la conocida como cláusula de libertad religiosa, retirada por la consideración francesa de su falta de sentido, dado que estaba pensada para mostrar la indignación por la persecución religiosa en la URSS, y esta no sería miembro fundador de la Sociedad de Naciones. Estas argumentaciones francesas encontraron un aliado estratégico en la postura japonesa que únicamente aceptaba esta cláusula de libertad de culto si conjuntamente se establecía otra cláusula que estipulase la igualdad de las naciones y el justo trato de sus nacionales; iniciativa japonesa que contaba con la firme oposición de los Estados Unidos de América, Australia y Nueva Zelanda, temerosos de que dicha cláusula sirviera de fundamento para exigir la anulación de sus normas inmigratorias, extremadamente restrictivas para con la inmigración proveniente del Asia Oriental<sup>24</sup>.

Tras la triple y definitiva exclusión del Pacto de la Sociedad de Naciones de toda referencia a la libre determinación de los pueblos, la no discriminación a las minorías y la libertad de culto, el tema se enmarcará en una comisión especial, denominada de «nuevos Estados y de mino-

---

22 «It never will be possible to solve the European problem of national minorities merely by the application of the principle of the “self-determination of nations.” The creators of the Paris Peace Treaties were fully aware of this impossibility and tried to supplement the principle of self-determination of nations by and international law for the protection of national minorities under the guarantee of the League of Nations», KUNZ, Josef L.: «The future of the international law for the protection of national minorities», *A.J.I.L.*, vol. 39, 1945, p. 90-91.

23 Sobre el proceso de elaboración del Pacto de la Sociedad de Naciones, ver MACARTNEY, C. A.: *National States and...*, *op. cit.*, pp. 218-220.

24 WALTERS, F. P.: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Tecnos, Madrid, 1971, pp. 76 y 77.

rías», y que tendrá, entre otros, el encargo de establecer el estatuto jurídico internacional de los pueblos minoritarios. La tesis británica, finalmente aceptada, de discutir el tema de la protección y garantías a las minorías cuando se abordaran las cuestiones territoriales, encuentra su concreción en esta comisión. El conocido como Consejo de los Cuatro —el Consejo de las Grandes Potencias Aliadas y Asociadas— será la instancia a la que la Comisión presentará sus propuestas, diseñándose así el sistema de protección que en los apartados sucesivos vamos a analizar. David Hunter Miller, representante del presidente de Estados Unidos en esta Comisión, ha recogido en una amplia obra un diario de la Conferencia de París cuyo volumen XIII está dedicado a los trabajos de esta Comisión<sup>25</sup>.

Uno de los principales puntos de discusión en el seno de la Comisión, que tuvo que ser resuelto por el Consejo de los cuatro, fue la cuestión de quién tenía derecho a señalar al Consejo de la Sociedad de Naciones las infracciones de los tratados de minorías y quién podía acudir al Tribunal Permanente de Justicia Internacional para que dictaminara sobre la aplicación de los tratados de minorías<sup>26</sup>: las delegaciones de Estados Unidos e Italia en la Comisión de Nuevos Estados y de minorías defendían que debían ser titulares de este derecho todos los Estados miembros de la Sociedad de Naciones y que las personas pertenecientes a minorías o las minorías organizadas deberían tener el derecho de acudir al Tribunal Permanente de Justicia Internacional; por contra, las delegaciones francesa, británica y japonesa eran partidarias de limitar este derecho a los miembros del Consejo de la Sociedad de Naciones, y que al Tribunal tan solo pudieran acudir los Estados con el objetivo de dirimir sus controversias sobre la aplicación de los tratados de minorías. La Comisión de Nuevos Estados, ante la imposibilidad de conciliar las diversas posturas, presentó su informe a la Comisión de los Cuatro, describiendo las distintas posturas irreconciliables<sup>27</sup>. La Comisión de los Cuatro tomó posición, finalmente, a

---

25 MILLER, David Hunter: *My Diary at the Conference of Paris - with Documents, Vol. XIII - New States (minorities)*, 1925.

26 La discusión se realiza sobre el texto de tratado con Polonia, que luego servirá de modelo al resto de instrumentos sobre protección de las minorías del ámbito de la Sociedad de Naciones. Sobre el desarrollo de estas discusiones puede verse *ibidem*, pp. 89, 96, 103-104, 106, 108-109, y 136-140.

27 «Report by the Committee on New States on the Method of Appeal to the SDN. [...] it is the opinion of the American and Italian Delegations that any member of the SDN should have the right to bring to the attention of the Council of SDN the question of the observance of these guaranteees, while the French, British and Japanese Delegation think that this righth

favor de la tesis más restrictiva<sup>28</sup>, y únicamente la práctica de la Sociedad de Naciones pudo, como veremos, forzando al máximo la letra de los textos, ampliar progresivamente estos términos.

C) *Finalidad y objetivos del sistema de protección a las minorías articulado en torno a la Sociedad de Naciones*<sup>29</sup>

Si bien es habitual entre la doctrina abordar el sistema de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones como precedente, o como sistema precursor, del denominado derecho internacional de los derechos humanos<sup>30</sup>, la identificación y la definición del sistema de protección como un sistema claramente político nos sitúa en las coordenadas exactas de la cuestión. En palabras de Pablo de Azcárate, el sistema fue creado «como una pieza del aparato jurídico y político montado por la Conferencia de

---

should be limited to the members of the SDN who are represented in the Council. The question at issue seems to involve different conceptions of the place of the Council in the League of Nations and the relation to be borne to the Council by members of the League not represented on the Council. For this reason the difference has been referred to the Council of Four. [...] The French, British and Japanese Delegations propose a text which have the effect of limiting the jurisdiction of the CPJI to disputes which may arise in the execution of these guarantees between two States. [...] The American and Italian Delegations favour a more general provision conferring jurisdiction upon the C.P.J.I. to be exercised by the court under such conditions and such procedure as it may from time prescribe by general regulations», *ibidem*, pp. 139-140.

28 Así, en la carta de M. P. A. Hankey a los miembros de la Comisión de Nuevos Estados comunicándoles la decisión del Consejo de los Cuatro, se indica: «They decided that States only, and not individuals, should have the right of appeal to the CPJI, and consequently that the draft proposed by the French, British, and Japanese Delegations should be adopted», *ibidem*, p. 140. Ver también De Azcárate, P.: *La Société des...*, *op. cit.*, pp. 14-18; BALOGH, T. H.: *L'action de la Société des Nations en matière de protection des minorités*, Les éditions internationales, París, 1937, pp. 11-14; y MACARTNEY, C. A.: *National States and...*, *op. cit.*, pp. 220-240.

29 El binomio finalidad/objetivos es utilizado para abordar dos cuestiones diferentes, aunque íntimamente conexas. Por finalidad entendemos la motivación general que movió a los que diseñaron el sistema de protección de minorías, y que por lo tanto será coincidente, o cuanto menos coherente, con la totalidad de acciones decididas por la Conferencia de Paz. En cambio, los objetivos nos sitúan en la lógica interna del sistema de protección de las minorías, abordando los resultados particulares que se buscan con la acción.

30 Así, por ejemplo, CARRILLO, J. A.: *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 26-27; y Goy Raymond: «La Cour Permanente de Justice Internationale et les droits de l'Homme», en *Liber Amicorum a Marc-André Eisseu*, Bruylant-LGDJ, Bruselas-París, 1995, pp. 199-232.

París para el mantenimiento de la paz»<sup>31</sup>. Afirmación esta que en absoluto invalida la consideración del contenido humanitario implícito e innegable del sistema de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones. En palabras de Mandelstam, «nos encontramos en presencia de un derecho humano, puede decirse que regional, pero tendiendo de forma manifiesta hacia la universalidad»<sup>32</sup>; sin embargo la motivación del sistema viene definida, como hemos señalado, por su carácter político, vinculándose al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Desde esta perspectiva entendemos que la finalidad del sistema no es principalmente humanitaria, sino que asume el desiderátum político que motivó a los Estados partes en la Conferencia de Paz de París a construir la Sociedad de Naciones y a depositar en esta organización internacional la garantía de un sistema de protección a las minorías articulado mediante diversos instrumentos internacionales. La finalidad o los propósitos de los padres de la Sociedad de Naciones quedan así resumidos en el preámbulo del pacto constitutivo de la misma, al afirmar este: «Las Altas Partes contratantes, Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad, importa: [...]», desarrollándolo posteriormente en el texto articulado del Pacto, y en especial, en su artículo 11<sup>33</sup>.

---

31 De Azcárate, Pablo: «La protección de las minorías por la Sociedad de Naciones», *Cuadernos para el Diálogo*, núm. 16, p. 25. Con especial contundencia se pronuncia el mismo autor en *League of Nations and national minorities: an experiment*, Carnegie Endowment for International Peace, Washinton, 1945, pp. 14-16, concluyendo sus reflexiones con la afirmación: «But however this may be, we may content ourselves with stating this distinction clearly, and with defining precisely the political objective of the protection of minorities which the treaties of 1919 entrusted to the League of Nations, as distinct from the humanitarian objective which has never entered its sphere of action» (el subrayado es nuestro). (Posteriormente a la realización de este capítulo la obra ha sido editada en castellano en DE AZCÁRATE, Pablo: *La Sociedad de Naciones y las minorías nacionales*, en VV. AA.: *Minorías Nacionales y derechos humanos*, Congreso de los Diputados-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, 2.ª parte, pp. 115 a 329).

32 MANDELSTAM, A.: «La protection des...», *op. cit.*, p. 368.

33 Pacto de la Sociedad de Naciones, artículo 11: «1. Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el Secretario general convocará inmediatamente el Consejo, a petición de cualquier miembro de la Sociedad.

2. Se declara también que todo Miembro de la Sociedad tiene derecho, a título amistoso, de llamar la atención de la Asamblea o del Consejo acerca de cualquier circunstancia que por su

Los cambios territoriales y la modificación de fronteras determinadas por el nuevo mapa político europeo tras la Primera Guerra Mundial, si bien habían reducido enormemente las dimensiones de la cuestión de las minorías, no cerraron el problema. Así, la protección de las minorías nace fruto de la consciencia de la existencia de grupos minoritarios cuyas relaciones con el Estado en el que se encuentran y del que son nacionales son susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Esta motivación política es la que impulsa e inspira la creación del sistema de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones, y no motivaciones humanitarias, que si bien no quedan *per se* excluidas, no son el eje teleológico del sistema.

La ubicación del sistema de protección de las minorías fuera del Pacto de la Sociedad de Naciones, conjuntamente, en muchos casos, con los tratados de paz que establecen nuevas fronteras en Europa, nos confirma también la ausencia de esta motivación humanitaria, más presente en el sistema de mandatos, o, por ejemplo, en las materias que recoge el artículo 23 del Pacto<sup>34</sup>.

Esta finalidad general de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se concreta según Bartsch «servir de tapón entre los Estados», articulándose así una triple respuesta. Primero, evitar los conflictos entre Estados y las intervenciones unilaterales motivadas por la opresión de minorías nacionales; segundo, extraer las cuestiones de minorías de la esfera de las diferencias directas entre Estados, y en tercer lugar, evitar que las madres-patria se inmiscuyan en la protección de esas minorías constituidas por sus compatriotas en otros Estados<sup>35</sup>.

Sí que encontramos elementos humanitarios, o de derecho humano —en palabras de Mandelstam—, en los objetivos particulares a que responde el sistema de protección de las minorías. Para referirnos a estos objetivos, es común entre la doctrina acudir al Dictamen de la Corte Permanente de Justicia Internacional sobre las escuelas minoritarias en

---

naturaleza pueda afectar a las relaciones internacionales y amenace, por consiguiente, turbar la paz o la buena inteligencia entre las naciones de quienes la paz depende».

34 Materias como condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño; trato equitativo a las poblaciones indígenas en territorios sometidos a administración; trata de mujeres y niños; o el tráfico de opio y demás drogas perjudiciales, por ejemplo.

35 BARTSCH, Sebastian: «Le système de protection des minorités dans la Société des Nations», en LIEBICH, A. y REZLER, A. (dirs.): *L'Europe centrale et ses minorités: vers une solution européenne?*, P.U.F., París, 1993, p. 39.

Albania de 6 de abril de 1935<sup>36</sup>. En efecto, en este dictamen consultivo la Corte señala la existencia de dos objetivos estrechamente ligados y claramente indisociables: en primer lugar, la no discriminación por razón de pertenencia a un grupo minoritario, y en segundo lugar, el respeto a la identidad propia y diferencia de ese grupo.

Establece la Corte un equilibrio entre dos objetivos que si bien *prima facie* pueden parecerse contradictorios o antagónicos, sin embargo, en su juego mutuo se articula toda una sólida formulación de la protección a las minorías: por un lado, el respeto al principio de no discriminación de las personas pertenecientes a minorías en relación con el resto de la población —la mayoría— de ese Estado (o dicho a *sensu contrario*, el respeto al principio de igualdad de trato), y, por otro lado, el respeto a la propia identidad, o sea, el derecho a la especificidad y a la diferencia, o en palabras de la Corte, «asegurar a los grupos minoritarios los medios apropiados para la conservación de sus características étnicas, de sus tradiciones y de la fisonomía nacional»<sup>37</sup>, formulación esta última sobre la que se sustentan las políticas denominadas de discriminación positiva o inversa.

Esta última reflexión nos lleva a resaltar, fruto también del juego combinado e indisociable de estos dos objetivos, la doble naturaleza de las obligaciones que los tratados de minorías atribuyen al Estado. En primer lugar, la no discriminación como exigencia de un comportamiento abstencionista por parte del Estado, como obligación de no hacer; frente a las obligaciones intervencionistas, de hacer, o positivas, que conlleva el respeto a la identidad minoritaria. Además este segundo objetivo debe interpretarse, siguiendo a Feinberg, en el sentido de suponer un rechazo a las políticas de asimilación defendidas por quienes entendían el sistema de protección a las minorías de la Sociedad de Naciones como un régimen transitorio que tendería a desaparecer por la disolución progresiva de los hechos diferenciales que conformaban la identidad minoritaria<sup>38</sup>.

---

36 «L'idée qui est à la base des traités pour la protection des minorités est d'assurer à des groupes sociaux incorporés dans un Etat, dont la population est d'une race, d'une langue ou d'une religion autre que la leur, la possibilité d'une coexistence pacifique et d'une collaboration cordiale avec cette population, tout en gardant les caractères par lesquels ils se distinguent de la majorité et en satisfaisant aux exigences qui en découlent», C.P.J.I., Serie A/B, Dictamen núm. 64, Éscuelas minoritarias en Albania, de 6 de abril de 1935, p. 17.

37 *Ibidem*, p. 17.

38 FEINBERG, Natan: «La jurisdiction et la jurisprudence de la C.P.J.I. en matière de mandats et de minorités», *R.C.A.D.I.*, vol. 59, 1937/I, p. 661.

Un aspecto interesante, al hilo de lo que estamos viendo, es preguntarse por la importancia de este sistema de protección a las minorías articulado en torno a la Sociedad de Naciones como antecedente de los derechos humanos. Así Verdross señala, en este sentido, que «las ideas sobre las que se basan las disposiciones de los tratados de minorías [...] no son sin embargo en absoluto nuevas. Estas disposiciones constituyen una codificación de los principios desarrollados por los fundadores de nuestra ciencia, y adoptados cada vez más en la práctica internacional»<sup>39</sup>.

Es conveniente, antes de entrar en el estudio concreto del sistema, resaltar, pues, el carácter precursor que el mismo tiene en la protección internacional de los derechos humanos. Lejos de la idea comúnmente extendida de que el sistema de protección a las minorías de la Sociedad de Naciones otorgaba derechos exclusivamente a los ciudadanos pertenecientes a las mismas, el sistema sirvió como puerta de entrada de lo que hoy denominaríamos el núcleo básico o duro de los derechos y libertades fundamentales<sup>40</sup>.

En efecto, los denominados tratados de minorías establecen una triple categoría de sujetos a los que otorgan derechos de forma progresiva y acumulativa<sup>41</sup>. En primer lugar, para todos los habitantes en el Estado se afirman los derechos a la vida y a la libertad personal y religiosa; en segundo lugar, a los nacionales del Estado se les reconoce, además, el derecho a la nacionalidad y la igualdad civil y política, y en tercer lugar, a los miembros de minorías, además de los anteriores derechos, se les reconocen derechos

---

39 Como señala este autor: «Ya Vitoria declara legítima una guerra iniciada para defender la población contra una opresión tiránica», Verdross, A.: «Règles du Droit international de la paix», *R.C.A.D.I.*, vol. 30, 1929/IV, pp. 453-454.

40 «Protéger des droits et libertés pour les minorités présupposait que ces mêmes droits et libertés soient assurés à la population majoritaire de l'Etat concerné», afirma Rousso-Lenoir bajo el delator título «Les droits de l'homme, fondements juridiques de la protection des minorités dans les traités de 1919-1920», con una contundencia que no reuniría excesivo consenso doctrinal dado el carácter eminentemente político de la protección de la Sociedad de Naciones. ROUSSEAU-LENOIR, F.: *Minorités et droits...*, *op. cit.*, p. 31.

41 Ver en este sentido la memoria del secretario general de las Naciones Unidas en la que se explican las cláusulas de los tratados de minorías relativas a la protección de la vida y de la libertad de todos los ciudadanos y la garantía de libre ejercicio de la religión, para posteriormente referirse a la igualdad ante la ley y de derechos civiles y políticos, así como la protección de la nacionalidad, para finalizar dedicándose a los derechos propios de las minorías; en, ONU, Doc. E/CN.4/SUB.2/133, *Traités et instruments internationaux relatifs à la protection des minorités 1919-1951*, de 18 de septiembre de 1951, pp. 11-13.

especiales, tanto individuales como a título colectivo, como veremos en los apartados sucesivos.

El Tratado de 28 de junio de 1919 entre Polonia y las potencias aliadas y asociadas, con disposiciones análogas a la del resto de tratados de minorías, recoge en su artículo 2:

El gobierno polaco se obliga a conceder a todos sus habitantes plena y entera protección de su vida y de su libertad sin distinción de nacimiento, de nacionalidad, de lengua, de raza o de religión.

Todos los habitantes de Polonia tendrán derecho al libre ejercicio tanto público como privado, de toda fe, religión y creencia cuya práctica no sea incompatible con el orden público y con las buenas costumbres<sup>42</sup>.

Es necesario matizar que la importancia de esta entrada por la puerta trasera del núcleo duro de derechos y libertades para todos los habitantes de estos Estados se ve matizada por carecer de la generalidad necesaria, y porque deja a los habitantes huérfanos de garantías internacionales para proteger el cumplimiento de estos derechos, al contrario de lo que ocurre con su reconocimiento para las personas pertenecientes a minorías, como vemos en el artículo 12 del ya citado tratado con Polonia: «Polonia acepta, que en la medida en que las disposiciones precedentes afectan a personas pertenecientes a minorías de raza, religión o lengua, estas disposiciones constituyen obligaciones de interés internacional y serán depositadas bajo la garantía de la Sociedad de Naciones»<sup>43</sup>.

Por este motivo puede justificarse la escasa trascendencia que gran parte de la doctrina otorga, a la luz de la historia, a este reconocimiento de derechos para todos los habitantes de los Estados partes en los tratados

---

42 Tratado de Versalles, de 28 de junio de 1919, entre Polonia y las potencias aliadas y asociadas. Hemos tomado las disposiciones del tratado con Polonia, puesto que al ser el primero en el tiempo servirá de modelo para la redacción del resto de tratados y declaraciones de protección a las minorías, teniendo todas cláusulas idénticas o similares. Todos los instrumentos internacionales de protección a las minorías que configuran el régimen articulado en torno a la Sociedad de Naciones (excepto la Declaración de Irak, por ser de 1932) se encuentran reproducidos en el Doc. C.L.110.1927.I (annexe), Publication I.B.Minorités.1927.I.B.2., *Protection des minorités de langue, de race et de religion par la Société des Nations: Recueil des stipulations contenues dans les différents instruments internationaux actuellement en vigueur*, Ginebra, agosto de 1927.

43 *Ibidem*.

de minorías<sup>44</sup>. Es de resaltar sin embargo que es este el tratamiento que le otorga el profesor Miaja de la Muela, quien tras la II guerra Mundial «pasará a abordar la protección de las minorías dentro del marco de la protección internacional de los derechos humanos como restricción a la competencia personal del Estado, a título de antecedente»<sup>45</sup>.

## 2. Marco jurídico del sistema de protección de las minorías articulado en torno de la Sociedad de Naciones

### A) *La arquitectura jurídica del sistema de protección a las minorías*

El sistema de protección a las minorías que se articula en torno a la Sociedad de Naciones responde a una arquitectura jurídica construida sobre cinco grandes ejes:

- a) Incluir en los tratados de paz firmados entre las principales potencias aliadas y asociadas y los países vencidos un conjunto de cláusulas o capítulos especiales destinadas a la protección de las minorías.
- b) Realizar tratados entre las principales potencias aliadas y asociadas y los Estados de nueva creación o que han visto ampliado su territorio que tendrán por objeto específico la protección de las minorías.
- c) Exigir a los Estados, en el momento de ingresar en la Sociedad de Naciones, una declaración unilateral, de la que el Consejo tomará nota, en la que conste el compromiso de protección de las minorías.
- d) Estas obligaciones, en cualquiera de las tres formas descritas, asumidas convencional o unilateralmente, tendrán un contenido casi idéntico en todos los instrumentos.

---

44 Como afirma el profesor Carrillo, «[...] los derechos humanos únicamente fueron contemplados por el Derecho internacional del periodo de entreguerras con carácter sectorial, esto es, en función de los derechos de seres humanos situados en determinadas categorías específicas y sectoriales [...]», en CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía de los...*, op. cit., p. 27. En el mismo sentido, DAVIDSON, S.: *Human Rights*, Open University Press, Buckingham, 1993, p. 10.

45 Ver FERNÁNDEZ SOLA, Natividad: *El pensamiento internacionalista del profesor Miaja de la Muela. Su contribución al Derecho Internacional Público y al Derecho europeo*, Mira Editores, Zaragoza, abril 1999, p. 128.

- e) Además se articula en estos instrumentos un sistema especial de garantía que, depositado en la Sociedad de Naciones<sup>46</sup>, permite a esta intervenir en caso de infracción o de controversias relativas a la aplicación de estas obligaciones.

Como vemos, la decisión final de excluir el tratamiento de la cuestión de las minorías del Pacto de la Sociedad de Naciones en favor de un tratamiento del tema por medio de los tratados de paz y en la ordenación político-territorial de la Europa de posguerra supone una opción claramente contraria a la generalización de la protección de las minorías. El resultado de esta opción nos remite directamente a una pluralidad de instrumentos, habitualmente simplificada bajo la imprecisa denominación de tratados de minorías, enunciado bajo el que se ocultan instrumentos internacionales de naturaleza política y jurídica muy diversa, que pueden ser agrupados en cuatro grandes categorías:

1. Tratados de paz, celebrados entre las potencias aliadas y los países vencidos en la I Guerra Mundial, por los que estas imponen a los vencidos, en capítulos especiales, un conjunto de obligaciones en relación con las minorías que permanecen bajo su soberanía. Son los cuatro siguientes:
  - Con Austria: Tratado de paz de St.-Germain-en-Laye de 10 de septiembre de 1919 (artículos 62 a 69)<sup>47</sup>.
  - Con Bulgaria: Tratado de paz de Neuilly-sur-Seine de 27 de noviembre de 1919 (artículos 49 a 57)<sup>48</sup>.
  - Con Hungría: Tratado de Trianón de 4 de junio de 1920 (artículos 54 a 60)<sup>49</sup>.

---

46 En relación con el funcionamiento general de la Sociedad de Naciones pueden verse CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Derecho internacional...*, *op. cit.*, pp. 45-70; GERBET, Pierre: *Le rêve d'un ordre mondial: de la Société des Nations à l'ONU*, Imprimerie Nationale, París, 1992, pp. 11-128, y WALTERS, F. P.: *Historia de la...*, *op. cit.*

47 Tratado de paz con Austria, firmado en St.-Germain-en-Laye el 10 de septiembre de 1919, cuya sección V está dedicada a la protección a las minorías (artículos 62 a 69), entrada en vigor el 16 de julio de 1920.

48 Tratado de Paz con Bulgaria, firmado en Neuilly-sur-Seine el 27 de noviembre de 1919, cuya sección IV está dedicada a la protección a las minorías (arts. 49 a 57), entrada en vigor el 9 de agosto de 1920.

49 Tratado de Paz con Hungría, firmado en Trianón el 26 de julio de 1921, cuya sección VI está dedicada a la protección a las minorías (arts. 54 a 60), entrada en vigor el 26 de julio de 1921.

- Con Turquía: Tratado de Lausana de 24 de julio de 1923 (artículos 37 a 45)<sup>50</sup>.
2. Tratados celebrados entre las potencias aliadas y Estados de nueva creación o que habían visto incrementados sus territorios como consecuencia de la I Guerra Mundial. Son los que tienen como objeto y fin primordial la protección de las minorías y, por lo tanto, los que con mayor propiedad se acogen a la denominación genérica de tratados de minorías. Se trata de cinco instrumentos:
- Con Polonia: Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919<sup>51</sup>.
  - Con Checoslovaquia: Tratado de Saint-Germain-en-Laye de 10 de septiembre de 1919<sup>52</sup>.
  - Con el Estado Serbo-Croata-Esloveno: Tratado de Saint-Germain-en-Laye de 10 de septiembre de 1919<sup>53</sup>.

---

50 Tratado de Paz con Turquía, firmado en Lausana el 24 de julio de 1923, cuyos artículos 37 a 45 están dedicados a la protección a las minorías, entrada en vigor el 6 de agosto de 1924.

51 El artículo 93 del Tratado de Paz con Alemania, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919, y que entró en vigor el 10 de enero de 1920, establece: «La Pologne accepte, en en agréant l'insertion dans un Traité avec les Principales Puissances alliés et associées, les dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger en Pologne les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion». Con base en este artículo, con la misma fecha y sede, Polonia firmó un tratado con los Estados Unidos de América, el Imperio británico, Francia, Italia y Japón, que entró en vigor también el 10 de enero de 1920.

52 El artículo 57 del Tratado de Paz con Austria, firmado en Saint-Germain-en-Laye el 10 de septiembre de 1919, y que entró en vigor el 16 de julio de 1920, establece: «L'Etat tchécoslovaque accepte, en en agréant l'insertion dans un Traité avec les Principales Puissances alliés et associées, les dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger en Tchécoslovaquie les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion». Con base en este artículo, con la misma fecha y sede, Checoslovaquia firmó un tratado con los Estados Unidos de América, el Imperio británico, Francia, Italia y Japón, que entró en vigor también el 16 de julio de 1920.

53 El artículo 51 del Tratado de Paz con Austria, firmado en Saint-Germain-en-Laye el 10 de septiembre de 1919, y que entró en vigor el 16 de julio de 1920, establecía: «L'Etat serbe-croate-slovène accepte, en en agréant l'insertion dans un Traité avec les Principales Puissances alliés et associées, les dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger dans l'Etat serbe-croate-slovène les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion». Y el artículo 44 del Tratado de Paz con Hungría, firmado en Trianon el 4 de junio de 1920, que entró en vigor el 26 de julio de 1921, estableció: «L'Etat serbe-croate-slovène reconnait et confirme, vis-à-vis de la Hongrie, son engagement d'agréer l'insertion dans un Traité conclu avec les Principales Puissances alliées et associées, des dispositions jugées nécessaires par ces Puissances pour protéger dans l'Etat serbe-croate-

- Con Rumanía: Tratado de París de 9 de diciembre de 1919<sup>54</sup>.
  - Con Grecia: Tratado de Sèvres de 10 de agosto de 1920<sup>55</sup>.
3. Tres tratados concluidos posteriormente a los acuerdos de paz para regular territorios concretos:
    - Para la Ciudad Libre de Dantzing: el Tratado polaco-danzigues de 9 de noviembre de 1920<sup>56</sup>.
    - Para el Territorio de Klaïpeda (Memel): el Tratado con Lituania de 8 de mayo de 1924<sup>57</sup>.
    - Para la Alta Silesia: el Tratado germano-polaco de 15 de mayo de 1922<sup>58</sup>.
  4. Declaraciones unilaterales en las que los Estados se obligan a la protección de las minorías, efectuadas en el momento de su ingreso en la Sociedad de Naciones, y de las cuales tomó nota el Consejo por medio de resoluciones especiales. Son un total de seis:

---

slovène les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion, ainsi que pour protéger la liberté de transit et un équitable pour le commerce des autres Nations». Con base en estos artículos, el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos firmó un tratado con los Estados Unidos de América, el Imperio británico, Francia, Italia y Japón, que entró en vigor también el 16 de julio de 1920.

54 El artículo 60 del Tratado de Paz con Austria, firmado en Saint-Germain-en-Laye el 10 de septiembre de 1919, y que entró en vigor el 16 de julio de 1920, establece *mutatis mutandi* para Rumanía lo mismo que el artículo 51 del mismo tratado establecía para el Estado serbio, croata y esloveno; e igual ocurre con el artículo 47, en relación con el artículo 44 del tratado de paz con Hungría. Con base en estos artículos, Rumanía firmó un tratado con los Estados Unidos de América, el Imperio británico, Francia, Italia y Japón, que entró en vigor también el 16 de julio de 1920.

55 El artículo 46 del Tratado de Paz con Bulgaria, firmado en Neuilly-Sur-Seine el 27 de noviembre de 1919, y que entró en vigor el 9 de agosto de 1920, establece para Grecia, *mutatis mutandi*, lo mismo que el artículo 51 del tratado de paz con Austria establecía para el Estado serbio, croata y esloveno. Con base en este artículo, Grecia firmó en Sèvres el 10 de agosto de 1920 un tratado con el Imperio británico, Francia, Italia y Japón, que entró en vigor el 30 de agosto de 1924, así como un protocolo al mismo, con la misma fecha y lugar.

56 Tratado entre Polonia y la Ciudad Libre de Dantzing, firmado en París el 9 de noviembre de 1920.

57 Tratado firmado en París, el 8 de mayo de 1924.

58 La Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia, firmada en Ginebra el 15 de mayo de 1922 y ratificada en Oppeln el 3 de junio de 1922, dedica su tercera parte a la protección a las minorías (artículos 64 a 158), y Declaración interpretativa firmada en Oppeln el 3 de junio de 1922.

- Islas Aland: Acuerdo entre Suecia y Finlandia sobre la población de la isla, que sirve de base para la resolución del Consejo de 27 de junio de 1921<sup>59</sup>.
- Albania: Resolución del Consejo de 20 de octubre de 1921<sup>60</sup>.
- Lituania: Resolución del Consejo de 12 de mayo de 1922<sup>61</sup>.
- Letonia: Resolución del Consejo de 7 de julio de 1923<sup>62</sup>.
- Estonia: Resolución del Consejo de 17 de septiembre de 1923<sup>63</sup>.
- Irak: Declaración del Reino de Irak de 30 de mayo de 1932<sup>64</sup>.

Tal y como venimos señalando, uno de los elementos característicos del sistema, a pesar del ya señalado particularismo del mismo, es la identidad de contenido entre los tratados de minorías que configuran el sistema. Estos contienen disposiciones esencialmente idénticas, o análogas «con en ocasiones algunas variaciones, necesitadas por las condiciones locales», como señala Mandelstam<sup>65</sup>, y con las matizaciones que señala Macartney en relación con las declaraciones de Letonia y Estonia —que están expresadas en términos más generales y tan solo facultan al Consejo para

---

59 Tratado entre Finlandia y Suecia; cuyo texto fue adoptado como declaración unilateral de Finlandia por el Consejo de la Sociedad de Naciones de 27 de junio de 1921. Capotorti lo incluye dentro de los tratados ulteriores, o sea, en la tercera de las categorías señaladas, pero dado que se trata de un acuerdo presentado al ingreso de Finlandia y objeto de una resolución del Consejo de la Sociedad de Naciones *tomando nota* del mismo, nos parece más adecuado encuadrarlo en esta cuarta categoría de instrumentos. En este mismo sentido es clasificado, por ejemplo, en el ONU, Doc. E/CN.4/Sub.2/6, *La protection internationale des minorités sous le régime de la Société des Nations*, 6 de noviembre de 1947, p. 3, y BOKATOLA, I. O.: *L'Organisation des...*, *op. cit.*, p. 43 (En esta clasificación inicial este autor omite la Ciudad Libre de Dantzing, pero posteriormente —p. 67 y otras— será tratada conjuntamente con las Islas Aland y el Territorio de Memel como acuerdos ulteriores para ciertos territorios y no como declaraciones unilaterales, siguiendo el informe del secretario general: ONU, Doc E/CN.4/367 y Add.1, *Etude sur la valeur juridique des engagements en matière de minorités*).

60 Resolución hecha ante el Consejo por el representante de Albania, el 2 de octubre de 1921, entrada en vigor el 17 de febrero de 1922.

61 Declaración hecha por el representante de Lituania ante el Consejo el 12 de mayo de 1922.

62 Declaración por el representante de Letonia ante el Consejo el 7 de julio de 1923.

63 Extracto del proceso verbal de la 26.ª sesión del Consejo, del 17 de septiembre de 1923.

64 Es la primera y única extensión del sistema de protección de las minorías fuera del ámbito de la Europa central y oriental.

65 MANDELSTAM, A.: «La protection des...», *op. cit.*, p. 402.

solicitar una opinión consultiva—, el caso de las Islas Aland y en las disposiciones provisionales de la Convención sobre la Alta Silesia<sup>66</sup>.

El modelo utilizado fue el tratado celebrado en Versalles el 28 de junio de 1919 entre las principales potencias aliadas y asociadas con Polonia. El mismo día que en Versalles se firmaba el tratado de paz con Alemania<sup>67</sup>, cuya primera parte, artículos 1 a 26, constituía el Pacto de la Sociedad de Naciones, se firmaba este tratado con Polonia en su condición de nuevo Estado cuyo territorio era anteriormente de otros Estados. Así pues, este es el primer texto que impone obligaciones a un Estado para con sus minorías y que establece un marco de garantías internacionales depositadas en una organización internacional; y este tratado nace el mismo día y en el mismo instrumento que esa organización internacional, la Sociedad de Naciones.

A la luz de estos datos, y tras conocer las discusiones que habían existido en relación con la inclusión de una cláusula general de protección de las minorías en el Pacto de la Sociedad de Naciones, no cabe duda alguna sobre el valor casi constitucional de este primer tratado de protección de las minorías firmado con Polonia. En él queda definido el modelo que había diseñado la Comisión de Nuevos Estados y Minorías de la Conferencia de Versalles, y por lo tanto, salvando las concreciones que para cada situación fueron necesarias, la identidad de contenido queda contundentemente justificada a pesar de la elección de un sistema particularista frente a un sistema general.

Pablo de Azcárate, refiriéndose a los cinco tratados de minorías firmados entre nuevos Estados (Polonia y Checoslovaquia) o Estados que habían visto agrandados sus territorios (Rumanía, Grecia y el Reino de los serbios, croatas y eslovenos) con las principales potencias aliadas y asociadas, señala que conforman «el derecho común en esta materia»<sup>68</sup>, mostrando así esta idea de identidad de contenido del sistema, a pesar de las peculiaridades que cada instrumento presenta.

Solamente el Tratado de Sèvres relativo a la protección de las minorías en Grecia, firmado en esta localidad el 10 de agosto de 1920 entre las

---

66 MACARTNEY, C. A.: *National States and...*, *op. cit.*, p. 295.

67 Es interesante recordar, tal y como se señala en el párrafo anterior, que a Alemania, a pesar de su condición de derrotado en la Primera Guerra Mundial, no se le impusieron, ni en el Tratado de Paz ni en instrumento internacional alguno, obligaciones para con las minorías existentes en su territorio.

68 DE AZCÁRATE, P.: *La Société des...*, *op. cit.*, p. 19.

potencias aliadas y asociadas con Grecia, contiene según Mandelstam<sup>69</sup> divergencias notables al extender los derechos de las minorías y reforzar el sistema de garantías, justificado por las especiales medidas que aplica Grecia para eliminar la cuestión de las minorías y que se concretan en las convenciones con Bulgaria y Turquía para el intercambio de poblaciones<sup>70</sup>. Pero como señala el autor, el posterior Tratado de Lausana, que reemplaza al de Sèvres en esta materia, acabará con la excepcionalidad griega en el régimen de protección de las minorías.

El primer problema que se nos plantea a la luz del carácter convencional de una parte de los tratados de minorías es su aceptación por el Consejo de la Sociedad de Naciones<sup>71</sup>. Estamos ante compromisos acordados entre sujetos internacionales sobre la base de la autonomía de su voluntad; pero las partes contratantes no pueden vincular a terceros sujetos sin que medie el consentimiento de estos aceptando los derechos y obligaciones que las partes les atribuyen: *Pacta tertiis nec nocent nec prosunt*<sup>72</sup>. El acuerdo convencional de depositar la garantía internacional de los tratados de minorías en la Sociedad de Naciones requerirá de un acto jurídico de aceptación por parte de esta organización internacional —que es un tercero a los efectos del régimen convencional establecido por los tratados— de los derechos y obligaciones que conlleva el ejercicio de las garantías de cumplimiento de los tratados de minorías.

Esta cuestión no fue en absoluto pacífica, y tal como explica Pablo de Azcárate, en la sesión del Consejo de 22 de octubre de 1920 *lord* Balfour expresó grandes reservas «preguntando si el Consejo no tenía el derecho

---

69 MANDELSTAM, A.: «La protection des...», *op. cit.*, p. 402.

70 Convenio entre Grecia y Bulgaria, relativo a la emigración recíproca, firmado en Neuilly-Sur-Seine el 27 de noviembre de 1919; en vigor desde el 9 de agosto de 1920. Y la Convención entre Grecia y Turquía firmada en Lausana el 30 de enero de 1923, relativa al intercambio de poblaciones griegas y turcas, que establecía la obligatoriedad de la emigración de griegos y musulmanes a Grecia y Turquía, respectivamente, bajo cierta supervisión de la Sociedad de Naciones. Sobre estas cuestiones, ver SEFERIADES, S.: «L'échange des populations», *R.C.A.D.I.*, vol. 24, 1928/4, pp. 307 y 434.

71 Sobre este tema ver CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los...*, *op. cit.*, p. 21, párr. 106; DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...*, *op. cit.*, pp. 96-97.

72 El tema fue analizado por la Corte Permanente de Justicia Internacional en C.P.J.I., Serie A, Sentencia núm 22, Asunto a las Zonas Francas de la Alta Silesia y del Pays de Gex; y C.P.J.I., Serie A/B, Sentencia núm 46, Sentencia de 7 de junio de 1932, pp. 96-238.

a rechazar o a aceptar las garantías para la protección de las minorías»<sup>73</sup>. Nos encontramos, a pesar de lo señalado, ante un problema más jurídico-formal que político, puesto que en la práctica el rechazo devenía imposible a la luz de los trabajos de la Conferencia de Paz en los que, como hemos visto, la vinculación de la protección de las minorías con la creación de la Sociedad de Naciones era evidente. La solución jurídico-formal de esta cuestión se realizará por medio de diversas resoluciones en las que el Consejo aceptará la garantía que en cada tratado se le atribuye<sup>74</sup>, y con carácter general, por medio del denominado *Informe Tittoni*, adoptado por el Consejo el 22 de octubre de 1920<sup>75</sup>, por el que el Consejo aceptará las competencias que le confieren los tratados de minorías, al tiempo que concretará el contenido de la garantía internacional de los mismos.

B) *La naturaleza jurídica de los instrumentos que configuran el sistema de protección a las minorías*

El sistema de protección de las minorías se configura, como vemos, como una clara limitación de la soberanía estatal y como el reconocimiento del derecho de intervención de una organización internacional en la garantía de la aplicación de las obligaciones asumidas. Antes de analizar detenidamente las formas de aceptación desde una óptica técnico-jurídica, nos interesa mostrar los factores políticos que motivaron la aceptación de estas limitaciones. El asunto resulta obvio para los países vencidos en la I Guerra Mundial, en la que el sistema de protección, incorporado en los tratados de paz, constituye una de las condiciones del armisticio; sin embargo, en los nuevos Estados o en los que han visto ampliado su territorio,

---

73 Señala P. de Azcárate: «I have mentioned this incident, as it shows very clearly how from the first the Council realized not only the difficulty of the duty which it was accepting but also the extreme inadequacy of the means placed at its disposal by the Great Powers», DE AZCÁRATE, P.: *League of Nations...*, *op. cit.*, p. 97.

74 Excepto para con Armenia. Ver MANDELSTAM, A.: «La protection des...», *op. cit.*, p. 402 y nota 1.

75 Informe presentado por M. Tittoni y adoptado por el Consejo el 22 de octubre de 1929; reproducido en Sociedad de Naciones, Doc. C.24.M.18.129.I: *Protection des minorités de langue, de race ou de religion par la Société des Nations - Résolutions et extraits des procès-verbaux du Conseil, résolutions et rapports adoptés par l'Assemblée, relatifs à la procédure à suivre dans les questions de protection des minorités*, Série de Publications I.B. Minorités 1929.I.B.1., pp. 5-6 y 9-11.

la aceptación del sistema aparece como la contrapartida exigida por las principales potencias aliadas a cambio de los beneficios obtenidos<sup>76</sup>.

En todos estos Estados, que asumen las obligaciones, está además presente la capacidad de inestabilización que tienen las minorías, susceptibles de ser causa de la ruptura del orden internacional creado. Tampoco es, en absoluto, desdeñable el hecho de que el sistema de protección de las minorías «ofrece a los políticos sabios y precavidos un medio de contrarrestar la influencia nefasta de los elementos nacionalistas extremistas de su propio país, sobre todo cuando estaban cegados por sentimientos de revancha [...]»<sup>77</sup>. Por otro lado la igualdad de contenido entre los estatutos de protección de las minorías que asumen diversos Estados confiere al sistema una apariencia de reciprocidad<sup>78</sup>, facilitando así su aceptación por Estados en los que la mayoría de la población es la minoría en otro Estado y viceversa.

Nos interesa resaltar que este elemento, consistente en la asunción de estas obligaciones como castigo o como contrapartida exigido por las grandes potencias, excluye la posibilidad de atender a las mismas como una práctica de los Estados susceptible de generar una norma consuetudinaria, mostrando con rotundidad los perfiles convencionales de estas normas.

Estos tratados de minorías tienen, como señalábamos, como rasgo fundamental el hecho de ser una limitación de la soberanía de los Estados impuesta desde el derecho internacional<sup>79</sup>. Los Estados, en razón del carácter pleno e ilimitado de su soberanía, ejercían con igual plenitud y ausencia de limitaciones sus competencias personales sobre sus habitantes, ciudadanos o extranjeros, con las únicas restricciones que a este ejercicio impusiera el derecho internacional<sup>80</sup>. Pues bien, por medio de los tratados

---

76 ONU, Doc. E/CN.4/Sub.2/6, *op. cit.*, pp. 3-4.

77 Pablo de Azcárate analiza con precisión los medios de presión internos e internacionales con que cuentan las minorías. DE AZCÁRATE, P.: *La Société des...*, *op. cit.*, p. 14.

78 *Ibidem*, p. 16.

79 «Le droit des minorités ne se distingue du droit international traditionnel que par son aspect constructif, et notamment par la garantie, qui est expressément confiée à un organe supra-étatique», SCALLE, George: «Règles générales du...», pp. 376 y 378.

80 Señala a este respecto Bartsch: «Le système de protection des minorités de la SDN cadrait mal avec la souveraineté. Les dispositions de ces différents traités la refusaient, mais l'exécution des traités, c'est-à-dire la procédure, dépendait presque complètement de la bonne volonté et de la coopération des Etats ayant des minorités», BARTSCH, S.: «Le système de...», p. 46.

de minorías, este ejercicio de sus competencias soberanas se verá limitado, como hemos señalado, en una triple gradación de menor a mayor intensidad, para con sus habitantes, sus ciudadanos y los miembros de minorías. Verdross atribuye a la protección internacional de las minorías el rápido desarrollo del derecho de gentes limitador de las competencias exclusivas del Estado<sup>81</sup>.

La principal novedad del sistema reside más en los mecanismos políticos y jurídicos que se establecen para garantizar el cumplimiento de estos deberes impuestos a los Estados para con las minorías que en la limitación de la soberanía estatal, que ya existía en la tradición europea en la práctica del reconocimiento de nuevos Estados. La novedad estriba, pues, en que será una organización internacional, con vocación de universalidad —la Sociedad de Naciones—, la depositaria de esta garantía.

El fundamento de la obligatoriedad de los compromisos adquiridos lo encontramos, igual que en los mecanismos de protección internacional a las minorías del siglo xix, en el principio consuetudinariamente establecido del *pacta sunt servanda*. El fundamento de la obligatoriedad de las declaraciones unilaterales de Estados realizadas en el momento de ingresar en la Sociedad de Naciones estriba en la oponibilidad de las mismas a su autor, según el principio de la buena fe, en la adopción por el derecho internacional de la institución procesal inglesa del Estoppel<sup>82</sup>, y en la teoría general de los actos unilaterales del Estado, especialmente reforzada por su realización formal ante un órgano internacional.

En consecuencia, tanto para las obligaciones nacidas de normas convencionales como para las nacidas de actos unilaterales de Estados, el fundamento de su obligatoriedad lo encontramos en la voluntad del Estado en obligarse, como fuente material del derecho internacional; sin que para nada se vea perturbada esta obligatoriedad por el hecho de que se prevean mecanismos de garantía externos a las partes, como lo es el depósito de garantías jurídicas y políticas en diversos órganos de la Sociedad de Naciones.

---

81 VERDOSS, A.: «Règles du Droit...», p. 449.

82 La Corte Internacional de Justicia ha reconocido la existencia de esta doctrina ya a principios de siglo, al señalar que la aceptación por Nicaragua del proceso que concluyó con la *Sentencia Arbitral del Rey de España* de 23 de diciembre de 1906 hacía ahora inimpugnable la validez de la misma; *Vid.*, C.I.J., *Affaire de la Sentence Arbitrale rendue par le roi d'Espagne le 23 décembre 1906*, Rec. 1960, pp. 192 y ss.

Podemos, pues, circunscribir los tratados de minorías dentro de la categoría doctrinal de tratados-leyes, en oposición a los denominados tratados contrato, por cuanto estos tratados de minorías crean un régimen objetivo que supera el simple régimen bilateral de intercambio de contraprestaciones entre dos partes. La pieza clave de este sistema la encontramos en la idea recogida en los tratados de minorías cuando señalan que «estas estipulaciones constituyen obligaciones de interés internacional»<sup>83</sup>, fundamento este de que sean puestas bajo la garantía de la Sociedad de Naciones<sup>84</sup>. Y solamente, y en la medida en que las estipulaciones de los tratados de minorías afecten a personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, se constituyen en obligaciones de interés internacional: no así, para las estipulaciones de dichos tratados que afecten a los ciudadanos del Estado o a todos los habitantes del mismo, en este caso las estipulaciones de los tratados no son obligaciones de interés internacional, y, en consecuencia, no quedan bajo la garantía de la Sociedad de Naciones. Estamos, pues, ante un precedente de las obligaciones *erga omnes*, asumidas frente a toda la comunidad internacional. Redslob en 1931 se refería a estas normas como aquellas en las que debe velar para su cumplimiento no tan solo el Estado territorial donde se encuentran las minorías, sino que «constituye al mismo tiempo una preocupación legítima de todas las Potencias contratantes», las cuales confiarán el ejercicio de su vigilancia a la Sociedad de Naciones<sup>85</sup>.

Una especial atención merece el estudio del valor jurídico de las declaraciones unilaterales de protección de las minorías. Nos encontramos ante instrumentos jurídicos obligatorios, por medio de los cuales los Estados

---

83 Esta idea aparece de forma textualmente idéntica o muy aproximada en todos los tratados de minorías; así, en el artículo 12 del Tratado de Versalles con Polonia de 1919, en el artículo 69 del Tratado de Paz con Austria de 1919, en el artículo 57 del Tratado con Bulgaria de 1919, en el artículo 60 del Tratado con Hungría de 1920, en el artículo 16 del Tratado con Grecia de 1920, en el artículo 44 del Tratado con Turquía de 1923, en el artículo 11 del Tratado con el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos de 1919, en el artículo 14 del Tratado con Checoslovaquia de 1919, en el artículo 12 del Tratado con Rumanía de 1919, en el artículo 72 de la Convención germano-polaca relativa a la Alta Silesia, en el artículo 7 de la Declaración de Albania de 1921, en el artículo 9 de la Declaración de Lituania de 1922 y en el artículo 10 de la Declaración del Irak de 1932. Con menor énfasis en el artículo 7 de la Declaración de Finlandia relativa a las Islas Aland, en la Declaración de Estonia de 1923 y en la de Letonia de 1923.

84 En este sentido, DE AZCÁRATE, P.: «El sistema de...», *op. cit.*, pp. 147-148.

85 REDSLOB, R.: «Principe des nationalites», *op. cit.*, p. 62.

se obligan unilateralmente a tener un determinado comportamiento<sup>86</sup>. Es la Asamblea de la Sociedad de Naciones la que mediante una recomendación dirigida, con fecha 15 de diciembre de 1920, a los Estados bálticos, caucásicos y a Albania, les recomienda que en el caso de que deseen ingresar en la Sociedad de Naciones deberán obligarse ante el Consejo a tomar las medidas adecuadas para la protección de las minorías<sup>87</sup>. Estamos, pues, ante una recomendación que hace la Asamblea dirigida a Estados que todavía no son miembros de la Sociedad de Naciones pero que previsiblemente solicitarán su ingreso. Recomendación realizada en su calidad de órgano competente para decidir sobre la admisión de nuevos miembros<sup>88</sup>.

Estamos lejos de aquella condición *sine qua non* que pretendía incluir el presidente Wilson en el Pacto de la Sociedad de Naciones para la admisión de nuevos miembros, aunque la efectividad de esta recomendación de la Asamblea fue a todas luces un buen remedio a esta omisión del Pacto, carente sin embargo de la fuerza obligatoria y de la generalidad buscada por Wilson.

Volviendo al análisis del valor jurídico obligatorio de estas declaraciones, es importante señalar que la Corte Permanente de Justicia Internacional, en su Dictamen consultivo de 6 de abril de 1935, relativo a las escuelas minoritarias griegas en Albania<sup>89</sup>, otorga a estas declaraciones el mismo valor jurídico obligatorio que al resto de instrumentos convencionales destinados a la protección de las minorías; incluso cuando se encuentra ante estipulaciones diferentes a las que figuran en el tratado utilizado

---

86 Exceptuando el caso de las Islas Aland, cuyo fundamento se encuentra no en una declaración unilateral, sino en un acuerdo entre dos Estados que sirve de base a la resolución del Consejo. Esta cuestión planteará un supuesto especial en el estudio de la validez de estas obligaciones tras la desaparición de la Sociedad de Naciones.

87 «Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens, et l'Albanie seraient admis dans la Société des Nations, l'Assemblée recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités et leur demande de bien vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application»; en ONU, Doc. E/CN.4/Sub.2/6, *op. cit.*, p. 3.

88 El artículo 1.2 del Pacto de la Sociedad de Naciones señala: «Todo Estado, Dominio o Colonia que se gobierne libremente y que no esté designado en el Anejo, podrá llegar a ser Miembro de la Sociedad si se declaran en favor de su admisión dos terceras partes de la Asamblea, a condición de que dé garantías efectivas de su intención sincera de observar sus compromisos internacionales y de que acepte el reglamento establecido por la Sociedad en lo concerniente a sus armamentos y fuerzas militares, navales y aéreas».

89 C.P.J.I., *Dictamen núm 64*, *op. cit.*, pp. 15-16.

como modelo —el de Versalles, con Polonia—, establece en su interpretación una presunción en favor de un régimen de minorías sustancialmente idéntico<sup>90</sup>.

*C) El ámbito de aplicación del sistema de protección a las minorías*

Los conceptos generalidad y universalidad se refieren a dos cuestiones diferentes, suficientemente conceptualizados por la ciencia jurídica<sup>91</sup> y que en gran medida centran las críticas que la doctrina *iusinternacionalista* realiza contra el sistema de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones. La ausencia de generalidad y de universalidad del sistema son apuntadas como importantes deficiencias del mismo, y por ello causantes de su fracaso.

La ausencia de generalidad del sistema viene determinada por la ausencia de normas generales destinadas a la protección de las minorías. La exclusión del tema de las minorías, como hemos visto anteriormente, del Pacto de la Sociedad de Naciones, y el triunfo de la propuesta británica de abordar cada situación concreta mediante regímenes convencionales, nos permiten adjetivar el sistema de protección como particularista, en oposición a lo que sería un régimen general.

Nos encontramos ante estatutos jurídicos particulares, convencionalmente establecidos: no existen, en el ordenamiento jurídico internacional, normas generales que obliguen a los Estados a dar un trato no discriminatorio y a respetar la identidad de las minorías; tan solo situaciones concretas, producto de los cambios territoriales del nuevo orden político internacional de la primera posguerra mundial, encontrarán en el ordenamiento internacional normas particulares configuradoras de un estatuto jurídico concreto, convencionalmente establecido, y con un marco de garantías para su cumplimiento parcialmente depositado en una organización internacional con vocación universal. La identidad material de estos instrumentos que venimos agrupando bajo la denominación de tratados de minorías no supone ninguna objeción a este particularismo.

---

90 Ver en este sentido a FEINBERG, N.: «La jurisdiction et...», *op. cit.*, pp. 680-681.

91 Por ejemplo: «Debemos distinguir aquí entre generalidad, como concepto relativo al contenido y al ámbito de los derechos humanos, y universalidad, que designa el campo de actuación de los derechos en cuestión»; en SZABO, Imre: «Fundamentos históricos de los derechos humanos y desarrollos posteriores», en VASAĀ, K. (ed.): *Las dimensiones internacionales...*, *op. cit.*, pp. 62-63.

Y como señala acertadamente Kaufmann, aunque del análisis de los preámbulos de los tratados resulte que las disposiciones en ellos contenidas son consideradas como exigencias de los «principios de libertad y de justicia», la protección a las minorías y su garantía internacional no pertenecen al derecho internacional general. Considera este autor que la única regla general existente en este contexto sería «el principio por el que la obligación internacional de proteger a las minorías bajo el control de la Sociedad de Naciones, debe ser asumida por los Estados de nueva creación o considerablemente agrandados, con ocasión del reconocimiento solemne y oficial de sus transformaciones por las grandes Potencias, o con ocasión del ingreso de nuevos Estados en la Sociedad de Naciones»<sup>92</sup>.

Esta situación que acabamos de describir tiene notables implicaciones políticas en el funcionamiento, y por ello en el éxito o fracaso del sistema<sup>93</sup>. Las potencias aliadas y asociadas vencedoras de la Primera Guerra Mundial imponen a determinados Estados la asunción de obligaciones con respecto al trato que deben tener con las minorías, de forma claramente discrecional: países que han visto ampliados sus límites territoriales, como Francia, Italia o Bélgica, por ejemplo, no estarán obligados por normas destinadas a proteger a las minorías, ni todas las minorías serán objeto de protección.

La discrecionalidad y arbitrariedad del sistema, impuesto en ocasiones en los tratados de paz o como condición para el ingreso en la Sociedad de Naciones, determinó que fuera percibido con recelo por los Estados obligados<sup>94</sup>, que valoraban el mismo no como un mecanismo de garantías internacionales ante situaciones susceptibles de poner en peligro la

---

92 KAUFMANN, Erich: «Règles générales du droit de la paix», *R.C.A.D.I.*, vol. 54, 1935/IV, pp. 371-372.

93 Esta es, por ejemplo, la causa de la denuncia que realizó Polonia de los tratados de minorías ante la Asamblea de la Sociedad de Naciones, señalando su negativa a colaborar con las instancias internacionales encargadas de aplicar el sistema hasta que este no fuera general y uniforme. Como señala Pablo de Azcárate: «[...] la limitation du nombre de pays auquel le système était applicable a donné lieu à des critiques sévères et constantes; et il n'est pas douteux que la discrimination qu'elle impliquait a été l'un des obstacles les plus sérieux à la mise sur pied du système et à son fonctionnement», DE AZCÁRATE, P.: *La Société des...*, *op. cit.*, p. 20.

94 Señala Bokatoła, refiriéndose a estos Estados: «Ceux-ci virent dans ce système inégal une incontestable violation du principe de l'égalité, une sérieuse atteinte à leur souveraineté et une inadmissible agression contre leur unité», Bokatoła, I. O.: *L'Organisation des...*, *op. cit.*, p. 51. También Mariño sitúa esta cuestión como uno de los «muchos factores que influyeron en su relativo fracaso [del sistema]», MARIÑO, F.: «Protección de las...», *op. cit.*, p. 168.

paz y la seguridad, sino como una sanción arbitraria que daba cobertura jurídica a la injerencia de las grandes potencias mundiales en asuntos que consideraban propios de su jurisdicción interna.

Y es precisamente esta finalidad de los tratados de minorías destinados a mantener la paz y la seguridad una de las justificaciones que Pablo de Azcárate encuentra a este particularismo<sup>95</sup>. La arbitrariedad del sistema se pone especialmente de manifiesto al apreciarse que la línea divisoria entre Estados obligados o no por los tratados de minorías no responde a motivaciones propias de la posguerra mundial, como podría ser la imposición de Estados vencidos a los vencedores, sino que se encuentra en la importancia política del Estado, quedando, por ejemplo, Alemania exonerada de obligaciones internacionales con respecto a sus minorías<sup>96</sup>.

El tema de la ausencia de generalidad del sistema tendrá también importantes consecuencias en la aplicación del régimen de protección establecido por los tratados de minorías y cuyas garantías se depositan en la Sociedad de Naciones. Como veremos más adelante, el derecho a llamar la atención del Consejo y el derecho de dirigirse a la Corte Permanente de Justicia Internacional quedarán limitados a las grandes potencias representadas en el Consejo o Estados parte de los tratados<sup>97</sup>, cuestión esta que plantea múltiples problemas de interpretación<sup>98</sup>.

¿Estamos, dada esta falta de generalidad del sistema, ante un régimen de excepción? Si bien en ocasiones ha sido utilizada esta terminología para referirse al sistema de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones<sup>99</sup>, creemos que no se puede hablar con propiedad de un régimen de

---

95 «[...] fue creado [el sistema de protección] no tanto con fines humanitarios, sino como una pieza del aparato jurídico y político montado por la Conferencia de París para el mantenimiento de la paz [...] lo que explica cumplidamente, a mi manera de ver, su carácter limitado y excepcional». DE AZCÁRATE, P.: «La protección de las...», p. 25.

96 CLAUDE, J. R. e INIS, I.: *National minorities and international problem*, Harvard University Press, Cambridge, 1955, pp. 16-17.

97 FEINBERG, N.: «La jurisdiction et...», *op. cit.*, p. 602.

98 Estas cuestiones serán abordadas en profundidad en el apartado referente a los mecanismos de aplicación del sistema de protección.

99 «Cependant le régime conserve le caractère d'un droit d'exception. Le Pacte de la Société des Nations et les traités de paix ne contiennent aucune disposition établissant le principe général de la protection des minorités dans le monde ou une partie du monde», ONU, Doc. E/CN.4/Sub.2/6, *op. cit.*, p. 1. También utiliza esta terminología TRUYOL Y SERRA, A.: «Minorías étnicas y...», *op. cit.*, p. 18. Ver también SCELLE, G.: «Règles générales du...», *op. cit.*, pp. 378-379.

excepción, puesto que no nos encontramos con normas particulares que contradigan, limiten o excluyan la aplicación de normas generales. La excepcionalidad del sistema viene dada solamente por la falta de generalidad del mismo, por estar concebido para situaciones predeterminadas, pero en ningún caso como excepción de normas generales en materia de minorías.

Sí que es cierto que principios constitutivos del ordenamiento jurídico internacional son, cuanto menos, matizados o limitados por el nuevo sistema de protección de las minorías: este sistema, en cuanto que límite a la soberanía estatal, principio constitucional básico y primario del ordenamiento internacional, repercute y matiza algunos de los principios de este ordenamiento, y en especial, el principio de no intervención en los asuntos propios de la jurisdicción interna de los Estados. No son, sin embargo, estas matizaciones y limitaciones una novedad del nuevo sistema de entreguerras: por el contrario, estas se inscriben en una larga tradición de intervenciones humanitarias sustentadas sobre regímenes convencionales, que ya en el siglo XIX constituían unos importantes mecanismos internacionales de protección a las minorías<sup>100</sup>.

Pensamos, pese a ello, que la progresiva limitación del principio de soberanía no justifica hablar, *per se*, de un régimen de excepción, puesto que esta debe inscribirse en el proceso de evolución histórica que durante el siglo XX vive el derecho internacional clásico<sup>101</sup> y del que no puede sustraerse ninguno de sus ámbitos de regulación.

En consecuencia, podemos concluir definiendo el sistema de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones como un sistema particularista, sin vocación de generalidad, en el que la determinación *a priori* de las minorías objeto de protección es un mecanismo político de aplicación arbitraria por las grandes potencias, constituyendo una de las causas del descontento, y en última instancia, del fracaso del sistema.

---

100 Sobre la cuestión de la intervención humanitaria en favor de las minorías oprimidas en el marco de la Sociedad de Naciones pueden verse las escasas referencias que se dedican a esta en STOWELL, Ellery C.: «La théorie et la pratique de l'intervention», *R.C.A.D.I.*, vol. 40, 1932/II, pp. 141-142.

101 «Desde fines de la Primera Guerra Mundial, y sobre todo a partir de 1945, el Derecho internacional viene experimentando, simultáneamente, un triple proceso de institucionalización, de socialización y de humanización que le distancian profundamente de los rasgos que habían caracterizado al Derecho internacional tradicional», CARRILLO SALCEDO, J. A.: *Soberanía de los...*, *op. cit.*, p. 15.

Esta ausencia de generalidad del sistema se intenta superar en diversas ocasiones tanto desde la propia organización internacional como por los Estados obligados por el sistema y por diversas iniciativas privadas. Así, la Asamblea de la Sociedad de Naciones, en su tercer periodo de sesiones, aprobará una resolución en la que insta a los Estados que no están formalmente obligados al respeto de los derechos de las minorías a que observen en el trato a sus minorías «al menos el mismo grado de justicia y de tolerancia que es exigido por los tratados y según la acción permanente del Consejo»<sup>102</sup>, resolución que no tiene más que un carácter simbólico y en absoluto genera obligaciones para los Estados<sup>103</sup>.

Los Estados miembros también habían mostrado su malestar por la ausencia de generalidad del sistema. Así, los representantes de Yugoslavia, Rumanía y Checoslovaquia en la Asamblea de la Sociedad de Naciones se negaron a ampliación o profundización alguna de sus obligaciones mientras no se generalizaran las obligaciones de respeto a las minorías a todos los Estados miembros<sup>104</sup>. Letonia y Estonia forzaron unas tensas negociaciones para su ingreso en la Sociedad de Naciones, declarando finalmente su aceptación de la protección a las minorías pero no la garantía que se deja pendiente de la realización de un acuerdo recíproco sobre la protección general de las minorías en todos los países; esta cuestión será retomada en la VI Asamblea por Lituania al proponer la creación de una comisión especial encargada de elaborar el proyecto de convención relativo a la protección a las minorías, propuesta que será retirada ante el escaso apoyo encontrado en los Estados miembros<sup>105</sup>. En el mismo sentido, diversas organizaciones no gubernamentales se pronunciaron a favor de la generalización del sistema, así, por ejemplo, la Unión Internacional de Asociaciones para la Sociedad de Naciones, la Unión Interparlamentaria,

---

102 Sociedad de Naciones, Doc. A.83.1922.I., *Rapport présenté à l'Assemblée lors de sa troisième session ordinaire par la sixième commission*, de 21 de septiembre de 1922; reproducido en la recopilación Sociedad de Naciones, Doc. C.24.M.18.1929.I (Publicación I.B. Minorités - 1929.I.B.1), *Protection des minorités... Résolutions et extraits des procès-verbaux du Conseil, résolutions et rapports adoptés par l'Assemblée relatifs à la procédure à suivre dans les questions de protection des minorités*, febrero de 1929, p. 78.

103 MANDELSTAM, A. N.: *La protection internationale des minorités (Première part: La protection des minorités en droit international positif)*, Librairie du Recueil Sirey, París, 1931, p. 50.

104 Sociedad de Naciones, Doc. C.24.M.18.1929.I, *op. cit.*, pp. 76-78.

105 *Ibidem*, pp. 79-80; el texto de la propuesta y los debates en torno a la misma también aparecen reproducidos en MANDELSTAM, A. N.: «La protection internationale...», *op. cit.*, pp. 53-57.

el Instituto de Derecho Internacional<sup>106</sup> y la Academia Diplomática Internacional<sup>107</sup>.

Estrechamente vinculada al tema de la particularidad del sistema, aunque referida a un diferente ámbito de análisis, aparece la cuestión de la universalidad. El principal problema que plantea esta ausencia de universalidad del sistema de protección de las minorías, como directa consecuencia de su particularismo, es la contradicción lógica que supone el depositar en una organización internacional universal sus instrumentos de garantía. Pero la aceptación por los órganos de la Sociedad de Naciones de las funciones que les atribuían los tratados de minorías salva formalmente esta contradicción.

Si bien calificar el sistema como regional plantea algunos problemas, es esta la definición más ajustada del mismo, no tan solo por su oposición a la universalidad, sino por su concreta localización espacial o en lo que, a la luz del panorama político, podríamos definir como la región de las minorías nacionales, dadas las peculiaridades que la cuestión de las minorías presenta en Europa Central y Oriental. El particularismo extremo del sistema no es obstáculo para esta consideración regional del mismo. Es interesante señalar, para finalizar con estas cuestiones la idea, apuntada por algunos autores que han querido ver en el humanitarismo, presente en el sistema a pesar de su claro carácter político, elementos para la evolución del mismo hacia su generalización y universalización.

### **Conclusión**

Tras la Primera Guerra Mundial, la cuestión de la emergencia de grupos nacionales descontentos bajo las estructuras estatales e imperiales impuestas seguía sin resolverse. Las avanzadas ideas del presidente Woodrow Wilson, de aplicar un emergente principio de libre determinación de los pueblos a la construcción de un nuevo mapa político en la posguerra europea, se vieron rápidamente sustituidas por un sucedáneo político como fue la protección de las minorías. La imposibilidad de asignar territorios a gru-

---

106 El proyecto de convención preparado por una comisión del Instituto de Derecho Internacional sobre la base de un informe elaborado por André N. Mandelstam intenta la consecución de una convención general de la que sean parte todos los Estados que tengan en su seno grupos minoritarios. Un comentario de la misma se puede ver en VERDROSS, A.: «Règles du Droit...», *op. cit.*, pp. 450-454.

107 Mandelstam reproduce los pronunciamientos de estas organizaciones no gubernamentales y científicas; MANDELSTAM, A.: «La protection internationale...», *op. cit.*, pp. 57-62.

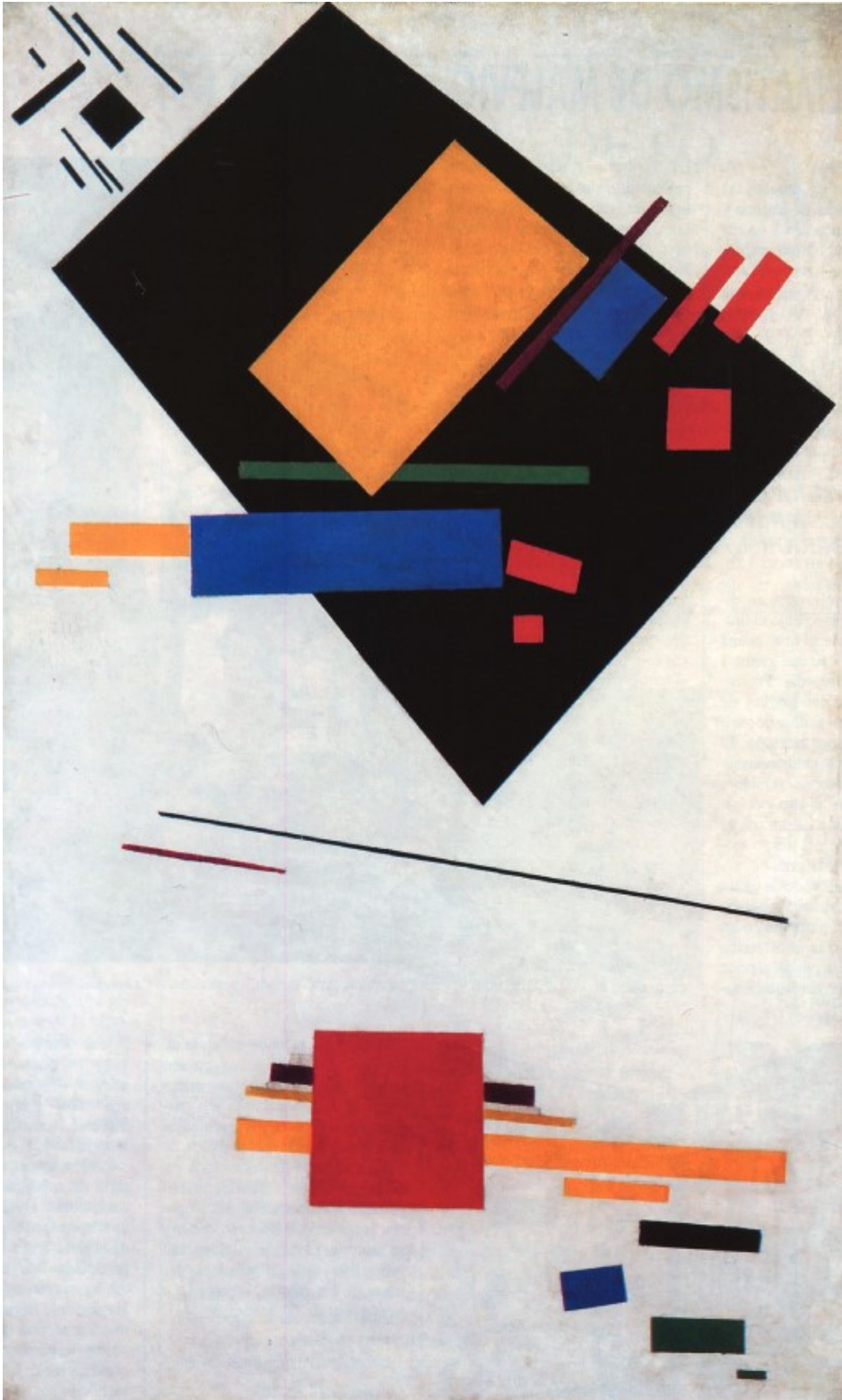
pos nacionales sin abrir nuevas heridas y conflictos hizo que los estadistas reunidos en Versalles pensaran en un modelo absolutamente novedoso en el que el orden internacional actuase como instancia de protección de las identidades nacionales étnicas religiosas y lingüísticas que quedaban en una situación minoritaria dentro de los nuevos Estados.

La gran novedad del sistema es que por primera vez se produce una injerencia en aquellos asuntos que antaño se consideraban exclusivamente de la jurisdicción interna de los Estados en favor del ordenamiento jurídico internacional, que, con la voluntad de mantener el orden internacional y la paz y la seguridad, asume la protección de las minorías. La otra gran novedad viene dada por el hecho de que por primera vez la dignidad de la persona humana es internacionalmente protegida, y esta incluirá aquellos derechos a una identidad colectiva, como son los que dimanar de la pertenencia a un grupo nacional, étnico, religioso o lingüístico; si bien no puede preconizarse la universalidad del sistema, y debemos verlo como un conjunto de estatutos individualizado, sí podemos afirmar que hay un núcleo común, básico, que ya en su concepción, así como en su replicabilidad, conlleva un elemento de universalidad que la doctrina todavía no ha puesto en evidencia, destacando, como pretende este artículo, su alto valor como precedente de posteriores desarrollos jurídicos internacionales.

### Bibliografía

- CARRILLO SALCEDO, J. A., *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 2003.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Dignidad frente a barbarie: la Declaración Universal de Derechos Humanos cincuenta años después*, Madrid, Trotta, 1999.
- CARRILLO SALCEDO, J. A., *Soberanía de los Estados y Derechos Humanos en Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Taurus, 1995.
- RENOUVIN, Pierre, *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Akal, 1990.
- WALTERS, F. P., *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.





*Kasimir Malevich. Suprematismo, 1915. (1879-1935)*