

NOTAS SOBRE LOS ÉNFASIS ETNICISTAS Y NACIONALISTAS EN LAS POSTULACIONES DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Luis E. Beharesⁱ

lbeharesc@yahoo.com

Universidad de la República
Uruguay

Resumen

Los derechos lingüísticos postulados para las personas que pertenecen a comunidades étnicas o nacionales, para las comunidades lingüísticas minoritarias, o para las lenguas étnicas, regionales, nacionales y minoritarias se presentan transidos de afectaciones ideológicas y de intereses contrapuestos de Estados, sociedades y personas. El uso terminológico para referirse a las diferencias étnico-culturales-lingüísticas es, muchas veces, motivo de oclusión ideológica o de perplejidad. En los documentos que rigen el campo jurídico de estos derechos existe una variación constante en las denominaciones empleadas. Entre estas, los términos *étnico* y *nacional* aparecen con mucho destaque, no siempre usados con precisión, y emplazan en la letra de declaraciones, pactos, cartas, convenciones y legislaciones nacionales la dialéctica que los subyace, lo que es objeto de estas notas.

Palabras clave: derechos lingüísticos, etnicismo, nacionalismo, lenguas minoritarias, lenguas regionales.

NOTES ON ETHNICIST AND NATIONALIST EMPHASIS IN LINGUISTIC RIGHTS APPLICATIONS

Abstract

The linguistic rights postulated for people belonging to ethnic or national communities, for minority linguistic communities, or for ethnic, regional, national and minority languages are exposed to ideological affectations and opposed interests of

states, societies and people. The terminology used to refer to ethnic-cultural-linguistic differences is, often, a reason for ideological occlusion or perplexity. In the documents that regulate the legal field of these rights, there is a constant variation in the names used. Among these, the terms *ethnic* and *national* appear very prominently, they are not always used with precision, and they place in the literal meaning of Declarations, Pacts, Charters, Conventions and national laws the dialectics that underlies them, which is the subject of the present notes.

Keywords: linguistic rights, ethnicism, nationalism, minority languages, regional languages.

EL PROBLEMA Y SUS DIMENSIONES

Los derechos lingüísticos han emergido como cuestión jurídica internacional y de los Estados en épocas recientes. Han sido subsidiarios del empuje operado desde 1948 en un campo también reciente, por lo menos en un sentido universalista moderno, el de los derechos humanos o derechos fundamentales. Sin embargo, tienen una historia bastante más antigua, según el resumen de Skutnabb-Kangas y Phillipson (1994). Como campo (o sub-campo), es todavía muy incipiente y, aunque existe ya un consolidado espacio académico para tratar de ellos en forma inmanente, coexisten con una variada gama de trascendencias con la lingüística, la sociolingüística, la etnolingüística, la sociología, la antropología y las ciencias políticas, sin dejar fuera de esta enumeración las diversas formas de enracimados doxásticos e ideológicos.

Las terminologías utilizadas en la tradición jurídica de los derechos lingüísticos provienen de todas esas disciplinas y de algunas otras. Al transformarse en valores jurídicos, pasan por una serie de transformaciones, con vistas a su uso técnico. Sin embargo, esto se logra adecuadamente en muy pocos casos. Los términos *étnico* y *nacional*, que suelen aparecer referidos a lenguas y comunidades de hablantes sobre las que se legisla, se encuentran entre los que generan ambigüedades y contradicciones.

Las cuestiones étnicas y nacionales son tan antiguas como la humanidad, fueron muy notorias sus capacidades de crear conflictos, pero también estabilidades consuetudinarias hegemónicas y contrahegemónicas desde siempre. Se puede explorar estos procesos históricos alambicados en Rougemont (2007) con una perspectiva histórico-filológica amplia, Hobsbawm (1998) para el siglo XVIII y Grimal (1985) y Hobsbawm (1994) para el siglo XX y en una argumentación más analítica y teórica,

aunque un tanto sesgada, Smith (2000). Como es evidente, la cuestión étnica y la cuestión nacional se presentan en nuestros tiempos con fuertes aromas de conflicto y de ideologización, que llamamos *énfasis*.

Durante todo el siglo XX, los énfasis étnicos y nacionales, bajo las formas de etnicismos y nacionalismos, estuvieron presentes en los más grandes y dolorosos conflictos de las civilizaciones contemporáneas, incluidos entre otros la xenofobia, los genocidios fascistas, los *apartheids* y los rebrotes político-religiosos. La llamada guerra fría y su correspondiente proceso desde el bipolarismo al unipolarismo, reorganización mundial iniciado por los “aliados” al terminar la Segunda Guerra Mundial, fabricaron los antídotos: el *integracionismo*, la *globalización* y el *nuevo orden mundial*, imaginarios de paz y concordia que nos contienen en la modernidad tardía, pero que no impiden, una y otra vez, los *revivals* de lo étnico y lo nacional, según los análisis de Chomsky y Ruggiero (1999) y Palmer (2003).

Los énfasis etnicistas y nacionalistas en el mundo contemporáneo se han interpretado como resistencias al avance homogeneizante de la globalización, aunque también como manifestación de la latencia de fenómenos sociales complejos de persistencia histórica. Tengamos en cuenta que son acontecimientos de confrontación entre poderes asimétricos, es decir, entre grupos que detentan hegemonía en pugna con grupos supeditados.

La cuestión lingüística es un ámbito particularmente sensible para ello, ya que las condiciones lingüísticas de los grupos étnicos y nacionales se presentan siempre en los primeros planos y se perciben inmediatamente. En nuestros estudios de los documentos en los que se postulan los derechos lingüísticos (Behares, 2013a, 2013b, 2014, 2015, 2019), hemos detectado la presencia de esta conflictividad en los paños de fondo y en las composiciones jurídicas que intentan promoverla, impedirla, regularizarla o amortiguarla.

LAS TRADICIONES DE LAS ETNIAS, LOS GRUPOS ÉTNICOS Y LAS ETNICIDADES

El término *étnico* comenzó a ser usado en la academia anglosajona a fines del siglo XIX; el término *nacional* venía siendo usado ya desde mucho antes en la academia europea. Ambos términos provienen de la tradición grecolatina, en la cual ya tenían marcas ideológicas, porque implicaban la exclusión, según Giménez (2006, pp. 130-

131): “las ‘etnias’ siempre son los ‘otros’, menos el grupo que clasifica de este modo a esos ‘otros’ desde una posición dominante”, y agrega: “para los griegos las ‘etnias’ [...] eran las otras gentes, los no griegos, los periféricos”. También *natio*, traducción latina del griego *etnia*, designaba a los grupos externos, en oposición a los romanos que no se nombraban a sí mismos como *natio*, sino como *populus*. Cierta persistencia de estos valores excluyentes se ha mantenido aun hoy en sus usos técnicos. En el mismo espectro semántico se pueden encontrar otras terminologías que siguen el criterio excluyente desde la Antigüedad o el Medioevo, como *goy* en la tradición judaica o *paganus* en la cristiana (Fishman, 1977).

Por *etnia*, se ha entendido un grupo humano con rasgos definidos y constantes, característicos, que abarcan la lengua, las costumbres, los valores y formas de vida, aunque en ciertas definiciones se recurre también y con insistencia variable a la raza, las circunscripciones genéticas y la endogamia. El adjetivo *étnico* (aplicado a grupos, comunidades y procedencias familiares) se refiere a esos mismos rasgos atribuidos a las personas y colectivos, pero también puede ser usado para esos rasgos mismos, en un ejercicio mayor de abstracción, como cuando se dice “valores étnicos” o “lengua étnica”. El término *etnicidad* hace referencia a las identidades étnicas o al sentido de pertenencia de los miembros de los grupos étnicos.

En la década de 1960 la fenoménica cubierta por el término *etnia* y sus derivados se presentaba entre dos polos en tensión: por un lado, el núcleo duro, “cultural” en algunos usos de este término, estable y resistente, vinculado a la transmisión de pautas y estructuras, y, por otro, las interacciones entre individuos y colectivos en arenas sociales de composición heterogénea. El campo teórico de lo étnico quedó así fragmentado, no solo en los dispositivos explicativos, sino también como tendencias ideológicas que subsistieron en el tiempo. Por un lado, se propugnó un enfoque caracterizado por el ideal *integracionista* o *asimilacionista*, con el desarrollo más contemporáneo del concepto de *diversidad cultural*, como proyección de la aspiración de unidad cultural, en la cual las culturas minoritarias no pasarían de accidentes o de variaciones de la cultura general; por otro, la concepción *separatista* o *integralista* concibió a cada cultura étnica como un universo autoconsistente y autosuficiente.

La cuestión de las fronteras étnicas quedó instalada desde el modelo analítico de Barth (1976), para quien dos factores pueden considerarse como demostrados: a) los nucleadores básicos en los grupos étnicos son estructurales y persistentes, y b) los

grupos étnicos no son impermeables a lo que se pueda generar en las interacciones sociales. Afirmó que en las sociedades complejas y de variada composición “la interacción no conduce a su liquidación como consecuencia del cambio y la aculturación; las diferencias culturales pueden persistir a pesar del contacto interétnico y de la interdependencia” (Barth, 1976, p. 10). La postulación teórica del conjunto de conceptos ligados a lo étnico ha sido intensa en las disciplinas estadounidenses de origen ideológico liberal, también su uso en espacios políticos y de planificación social de los derechos civiles, sociales, culturales y lingüísticos.

El término *etnicidad* (cursiva) es el más complejo. Ya a principios de la década de 1970, Isajiw (1974) extrajo veintisiete definiciones (o intentos de definición) de ese término en un conjunto de textos que referían a la temática, y puso en evidencia la falta de acuerdos en cuanto a los atributos que podrían caracterizarla. La cuestión de las asimetrías entre los grupos étnicos y, sobre todo, el hecho evidente de que la caracterización de estos es siempre construida desde otros grupos con mejor acceso a los organismos de decisión fue señalada tempranamente por Hughes y Hughes (1952) y las discusiones al respecto han llegado hasta nuestros días. Fishman (1977) introdujo la importante jerarquización de la lengua como instrumento específico en la formación de la etnicidad como fenómeno histórico-social.

LAS TRADICIONES DE LA NACIÓN Y DE LO NACIONAL

Dijimos antes que el término *nación* y sus derivados se utilizaron más tempranamente que *etnia* y los suyos en la época contemporánea. En efecto, en las tradiciones europeas, tanto alemanas como francesas, lo atinente a la nación se constituyó como un campo conceptual relevante en los usos jurídicos y de filosofía política desde el siglo XVIII. En los discursos que dieron forma a la teoría del Estado Moderno, la nación es inseparable del Estado. Se suele entender que las claves para esta relación necesaria fueron construidas por los ideólogos de la Revolución Francesa, interpretación que ha expresado en forma explícita Carré de Malberg (1920-1922) en su libro ampliamente influyente: la fractura del *Ancien Régime*, en el cual la soberanía estaba exclusivamente identificada con la figura política del Rey, dio lugar a las monarquías constitucionales y a las repúblicas representativas, transformaciones que están en la base de las construcciones acerca de lo que modernamente se denominó *nación*. Según Maulin (2002), el principio clave es el de soberanía nacional

(*souveraineté nationale*), que se diferencia a la vez de los principios de soberanía monárquica (la soberanía en el Rey) y de soberanía popular (la soberanía en el cuerpo social). En esta transición, la naturaleza misma del poder ha cambiado, al instaurarse en un ámbito abstracto (el Estado), o, mejor dicho, en su estatuto representativo: “la nación, ente anónimo y abstracto, es el titular de un poder que no puede ejercer por sí misma, sino que debe, consecuentemente, *delegar* el ejercicio a un *representante*” (Maulin, 2002, p. 4).

La nación se constituye como la representación en el Estado del cuerpo social y no tiene fuera de esa representación ninguna otra entidad jurídica. Es diferente a la soberanía popular, porque no es su recubrimiento simple; las expresiones del tipo “la soberanía reside en la nación”, característica de la filosofía política del republicanismo representativo, circunscriben lo nacional a aquello que da entidad al Estado con base en la representación.

El conjunto de documentos que hemos estudiado incluye, principalmente, otro valor del término *nación*, a través de su derivado, el adjetivo *nacional*. Se habla de grupos nacionales y de lenguas nacionales, sobre todo en los documentos europeos y en algunos provenientes de los organismos internacionales de la década de 1990. Este uso del término se acerca mucho al que es preponderante en el ámbito de los grupos nacionalistas que se presentan en la escena pública con reclamos de derechos y de reconocimientos. El discurso nacionalista ha reivindicado desde el siglo XIX la *ancestralidad* como fuente de legitimación de un poder (o soberanía) que le es negado o retaceado a un determinado colectivo. En este caso, por *nación* se ha entendido una entidad social preexistente al Estado, una unidad fáctica de personas, un grupo humano con límites constantes y homogéneos, en propiedad de un territorio, una tradición histórica y una afinidad de identidades culturales y lingüísticas. A estos parámetros definitorios se les agregan, en algunos casos, los intereses económicos, los factores religiosos y la “raza”.

La doble acepción del término *nación* es analizada por Hobsbawm (1998), quien, siguiendo a Gellner (1983), considera que el nacionalismo es exclusivamente un principio que asegura la unidad política nacional en los Estados y rechaza la idea de la nación como una entidad social primaria invariable. Agrega que la nación “pertenece exclusivamente a un período concreto y reciente desde el punto de vista histórico [...] es una entidad social sólo en la medida en que se refiere a cierta clase de estado territorial moderno, el *estado-nación*” (Hobsbawm, 1998, p. 17). Gellner (1983), obra tomada por

muchos como referencia obligada en este campo, manifiesta su rechazo racionalista a los ancestralismos. Para él, nacionalismo es una construcción moderna, vinculada a la exigencia de formalización cultural (alfabetización, derecho, organización transpersonal, etc.) y al desarrollo tecnológico, por lo cual el nacionalismo y la idea misma de nación deben ser diferenciados de las voluntades de resistencia cultural y étnica de los grupos humanos con los que puedan convivir.

Opuesta al punto de vista gellneriano es la posición muy extendida según la cual los orígenes del nacionalismo están ligados a la historia étnica de los grupos y derivan directamente de ella, que denominamos *ancestralismo*. Los aportes a esta posición de Smith (1986, 2000) se sostienen en las definiciones de lo nacional y del nacionalismo a partir de “un abordaje relacionado con los componentes centrales del fenómeno étnico y nacional que son sociales, culturales y simbólicos más bien que demográficos y políticos” (Smith, 2000, p. 66). En el marco del pensamiento empirista británico en lo filosófico y del liberalismo comunalista en lo político, Smith sostiene la realidad material de los agrupamientos, con base en principios de la psicología social práctica y conductista y tiende a coincidir con los desarrollos que se han hecho a partir de Tajfel (1981), para quien se hace innecesaria la distinción entre etnia y nación.

Las corrientes ancestralistas han tenido un importante impacto en diversos espacios geográficos y lingüísticos. Es necesario anotar que se trata de coincidencias entre las construcciones teóricas y empíricas de algunas ciencias humanas y sociales con tradiciones políticas que tienen su historia. A modo de ejemplos bien estudiados y documentados, se pueden mencionar los etnicismos de la Península Balcánica o los nacionalismos autonomistas españoles, fundamentalmente vascos y catalanes. Aun si consideramos que las direcciones de todos estos casos de nacionalismo son diferentes, corresponde reconocer que todos ellos abrevan en concepciones ancestralistas.

En términos de la doctrina política y jurídica de nación, el nacionalismo se resuelve como la adhesión incondicional al Estado constituido y a los principios republicanos. En este caso, el nacionalismo consiste en un factor de cohesión nacional-estatal, que puede derivar hacia formas de “patrioterismo chauvinista”, pero que en general va en dirección contraria a las hipótesis de conflicto. Esta composición teórico-ideológica del nacionalismo tiene, como se suele decir, “mala prensa”, sobre todo en los círculos intelectuales, porque no es difícil descubrir las preeminencias de grupos de poder detrás de los acuerdos integracionistas y asimilacioncitas estatales.

Otra es la cuestión si observamos los contenidos y direcciones diferentes que pudo tomar el nacionalismo ancestralista durante el siglo XX. Como una distinción clásica, podemos recurrir a Bowle (1963, pp. 43-147), que distinguía dos tipos de nacionalismos: el “nacionalismo a la Mazzini” y el “nacionalismo a la Treitschke”. Giuseppe Mazzini (1805-1875) fue un periodista y activista político italiano ligado a los procesos de unificación de Italia, que promocionó la necesidad de reconocer las diversidades nacionales para llegar a un acuerdo o entente que construyera un Estado multinacional con respeto igualitario de las naciones que lo compondrían. Este nacionalismo ancestralista “benévolo” o “igualitarista” se opone según Bowle al nacionalismo “a la Treitschke”, “maligno” en su interpretación. Heinrich von Treitschke (1834-1896) fue un jurista, politólogo e historiador alemán, en cuya obra se expone claramente la postura ancestralista de caracterización de la nación. En su obra, publicada en conjunto en versión estadounidense (Treitschke, 1916), el autor incluye varios capítulos sobre esta cuestión, caracterizando en ellos la noción de nación en base a un continuo desde la tierra y las personas, la familia, célula interpersonal básica, la raza, la tribu y su lengua, y de ahí a la nación como conformación que reconoce a la vez la identidad natural y las exigencias de construcción del Estado (Treitschke, 1916, Vol. 1, caps. VI, VII y VIII, p. 199-302). Esta composición teórica da al autor la posibilidad de sostener subrepticamente la tesis de la superioridad aria, aunque con extremados cuidados y eufemismos.

Posteriormente, Kitsikis (1971) rebautizó estas posiciones como “nacionalismo igualitarista”, que proclama “la estricta igualdad de todas las naciones del planeta, desde las más pequeñas a las más grandes, de las más evolucionadas a las menos evolucionadas”, y “nacionalismo chauvinista”, que considera a “la nación de la que formamos parte como superior a las otras naciones del globo” y que “se asocia con la xenofobia y el racismo” (Kitsikis, 1971, p. 360). Su terminología ha tenido mejor suerte y se ha sostenido en la apreciación posterior del nacionalismo ancestralista.

LOS DOCUMENTOS RECTORES EN MATERIA DE DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Una selección de los documentos que integran nuestro corpus es la expuesta en el Cuadro 1, en la cuales se señalan los que analizaremos en este texto.

CUADRO 1: Documentos internacionales y regionales con referencias específicas sobre derechos lingüísticos. Columna DA: documentos que se analizan por utilizar los términos etnia, nación y sus derivados. Solo incluimos en las Referencias aquellos documentos que se citan literalmente.ⁱⁱ

| <i>DOCUMENTO</i> | <i>DA</i> | <i>INSTITUCIÓN y FECHA</i> |
|---|-----------|----------------------------|
| Declaración Universal de los Derechos Humanos | * | ONU 1948 |
| Convención Europea de Derechos Humanos | | CdE 1950 |
| Empleo de las Lenguas Vernáculas en la Enseñanza | | UNESCO 1954 |
| Convención sobre las Poblaciones Indígenas y Tribales | * | OIT 1957 |
| Convención relativa a la Recomendación sobre la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza | | UNESCO 1960 |
| Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales | | ONU 1960 |
| Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial | * | ONU 1965 |
| Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos | * | ONU 1966 |
| Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales | | ONU 1966 |
| Proclamación de Teherán | | ONU 1968 |
| Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) | | OEA 1969 |
| Convención sobre los Pueblos Indígenas y tribales | * | OIT 1989 |
| Convención de los Derechos del Niño | | ONU 1989 |
| Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertencientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas | * | ONU 1992 |
| Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias | * | CdE 1992 |
| Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales | * | CdE 1995 |

| | | |
|--|---|-----------|
| Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos | * | ONGs 1996 |
| Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea | * | UE 2000 |
| Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad | | ONU 2006 |
| Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas | * | ONU 2008 |

Como ya hemos comentado, la cuestión de los derechos lingüísticos fue insertada a fines de la década de 1940 en el marco jurídico de los derechos humanos. El alcance de lo que puede considerarse un “derecho humano” en el texto de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948) se inspira en las tradiciones iusnaturalistas, lo que le da a un documento en este formato la generalidad abarcadora y el valor “universal” que requiere para ser tomado en cuenta, aunque introduce una serie de problemas que no consideraremos aquí. En ese marco de referencia, la *Declaración* de 1948 hace una única mención específica a las lenguas y a los hablantes: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta *Declaración*, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (ONU, 1948, art. 2). La inscripción en este artículo de la cuestión lingüística, en conjunto con otras de naturaleza social, deja asentada una línea de trabajo que habría de ser desarrollada en documentos inmediatamente posteriores.

En la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (ONU, 1965, los factores culturales y lingüísticos ocuparon un lugar importante, sobre todo si se tiene en cuenta que sus casi únicos objetivos legales se refieren a la eliminación de la discriminación de las personas. Por esto, no se hace mención a grupos étnicos o nacionales o con otras denominaciones asociadas, sino que solo se mencionan los “pueblos” y la “raza”, aunque se hace alusión a lo cultural y a las identidades. Puede llamar la atención, y de hecho constituye un problema general del documento, el uso del término *raza* o sus derivados, habida cuenta de que ya en 1965 existía una consolidada tendencia académica a cuestionarlo o, por lo menos, a cuestionar su definición como el fenotipo que transmite la herencia genética asignando características a un grupo más allá de lo estrictamente orgánico. En rigor, la discusión

nunca se ha cerrado, a pesar de que el uso del término *raza* está ligado a los desaciertos ideológicos más aparatosos del siglo XX, o tal vez precisamente por eso. Sin embargo, y a pesar de que usan el término *raza*, los redactores de la *Convención* de 1965 parecían ser conscientes de este problema terminológico: “En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico” (ONU, 1965, art. 1. 1).

Los *Pactos* de 1966, redactados inmediatamente después, reformulan varias de estas cuestiones. El *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (ONU, 1966) es un acuerdo internacional que abarca un espectro de aspectos, todos ellos ligados a restringir las actividades políticas de los Estados ante los titulares exclusivos de los derechos humanos, o sea los individuos, y a asegurar el respeto de las condiciones civiles para su ejercicio:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (ONU, 1960a, art. 2. 1)

En los aspectos que nos interesan aquí, y corrigiendo los usos terminológicos de documentos anteriores, el *Pacto* utilizó preferentemente el término *minorías*. El artículo 27, pieza clave para definir las relaciones de los individuos y los grupos como titulares de derechos lingüísticos, establece:

En los Estados en que existan *minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, no se negará a las *personas* que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, *en común con los demás miembros de su grupo*, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma (ONU, 1966a, art. 27, énfasis nuestro).

Este artículo tiene una importancia doctrinaria evidente y, en él, se formula un principio que luego será tomado como el central para concebir los derechos lingüísticos en el ámbito de la ONU y en aquellos ámbitos que repican a esta. Se trata de la cuestión espinosa del “propio idioma” (*their own language*), expresión que genera muchas dificultades teóricas y jurídicas, no muy diferentes a las que afectan a las expresiones “su propia vida cultural” o “su propia religión”. El derecho de usar su lengua es un derecho lingüístico básico en esta tradición, formulado en forma definida en este *Pacto*, si no lo estaba ya en el conjunto de la documentación previa. Aun así, debe tenerse en cuenta la forma negativa en que se expresa, “no se negará”, que se opone a un posible

“asegurará” o “promoverá” u otros en los cuales la obligación del Estado vaya más allá de la no intervención. El derecho se atribuye a la persona humana en tanto individuo particular, pero el artículo 27 incluye una innovación en esa tradición: el derecho humano universal a su propia lengua en él positivizado ya no tiene como titular exclusivo al individuo, sino que se amplía la titularidad a un grupo al cual el individuo hablante pertenece, mencionado aquí muy oblicuamente en la frase “en común con los demás miembros de su grupo”.

Posteriormente, la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas* (ONU, 1992) innovó en estos aspectos, para atender a la problemática de las “minorías”, con la acotación dada por el uso de los términos *nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, aunque no define estos términos, ni introduce un “se entiende por”, generalmente de uso en este tipo de documentos. De acuerdo con lo informado por Capotorti (1979), la cuestión de las minorías no consiguió ser introducida en los documentos anteriores por diferentes motivos que obligaron a esta omisión durante mucho tiempo. La situación fue generada por el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966 al hacer mención de las minorías “étnicas, religiosas y lingüísticas”. La *Declaración* de 1992 recoge los extremos generados de discusión y gestiones diplomáticas en el interregno. Los derechos que la *Declaración* postula se sitúan en el ámbito estricto de las personas, aun cuando reitera la expresión “en común con los otros miembros de su grupo” que fue introducida en la doctrina por el *Pacto* de 1966. A juzgar por el contenido manifiesto del texto, no existe un interés especial o declarado en fomentar, robustecer o amparar la existencia y el futuro de las minorías en cuestión, ni de defender sus patrimonios, sino proteger a las personas que a ellas pertenecen. Sin embargo, el *artículo 2* parece querer incluir algo más, en el formato de una cláusula de no-discriminación:

Las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (en lo sucesivo denominadas personas pertenecientes a minorías) tendrán derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a utilizar su propio idioma, en privado y en público, libremente y sin injerencia ni discriminación de ningún tipo. (ONU, 1992, art. 2. 1)

Si bien el titular establecido sigue siendo “las personas pertenecientes...”, hay en su redacción una jerarquización de los grupos en sí mismos, ya que los bienes de los cuales serían propietarias las personas que pertenecen a ellos (“cultura”, “religión”, “lengua”) son todos de naturaleza comunal y de herencia histórica. Obviamente, sería difícil establecer estos derechos como de titularidad individual de personas aisladas, y

se los supone más bien como derechos cuya titularidad descansa en las “minorías”, “comunidades”, “grupos” u otras denominaciones que circulan por los diferentes documentos, aunque esto esté dicho con marcada opacidad. Aun así, la *Declaración* de 1992 innova en materia de postular derechos y obligaciones y de avanzar en el camino de establecer derechos positivos, cuando la tendencia del conjunto de documentos anteriores de la ONU era la de postular exclusivamente derechos de naturaleza “negativa” o de protección pasiva.

Los acontecimientos jurídicos concomitantes en los ámbitos europeos muestran diferencias doctrinarias en general y en ocasión del tema de nuestro análisis. La *Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias* (CdE, 1992) fue labrada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Es considerada, en la bibliografía del campo, como una pieza jurídica de avanzada en la consagración de los derechos lingüísticos en el concierto de las naciones europeas, pero con efectos doctrinarios y teóricos internacionales. Parte de la afirmación de que “la protección de las lenguas regionales o minoritarias históricas de Europa [...] contribuye a mantener y a desarrollar las tradiciones y la riqueza culturales de Europa” (CdE, 1992, Preámbulo), lo cual es una intención muy propia de las políticas lingüísticas en el sentido del cuidado de las lenguas, pero el texto la completa con otra afirmación: “el derecho de practicar una lengua regional o minoritaria en la vida privada y pública constituye un derecho imprescriptible” (ídem), lo que adjunta una intención característica del campo de los derechos lingüísticos. A diferencia de los documentos anteriores, el texto incluye en su inicio una sección de definiciones, que reviste importancia, y por eso la citamos en extenso, ya que determina el alcance de sus postulaciones posteriores:

- a) por la expresión “lenguas regionales o minoritarias”, se entienden las lenguas:
 - practicadas tradicionalmente sobre un territorio de un Estado por ciudadanos de ese Estado que constituyen un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado; y
 - diferentes de la(s) lengua(s) oficial(es) de ese Estado; no se incluyen ni los dialectos de la(s) lengua(s) oficial(es) del Estado ni las lenguas de los emigrantes;
- b) por “territorio en el cual una lengua regional o minoritaria es practicada”, se entiende la zona geográfica en la cual esa lengua es el modo de expresión de un número de personas que justifique la adopción de diferentes medidas de protección y de promoción previstas por la presente Carta;
- c) por “lenguas desprovistas de territorio”, se entiende las lenguas practicadas por el resto de la población del Estado, pero que, aunque practicadas tradicionalmente sobre el territorio del Estado, no pueden ser vinculadas a una zona geográfica de éste [...] (CdE, 1992, art. 1).

De esta manera, se define *lengua regional o minoritaria* como aquella lengua diferente a la(s) lengua(s) oficial(es), hablada por un colectivo de ciudadanos dentro del Estado, “numéricamente inferior al resto de la población”. Además, se incluyen dos restricciones muy limitativas a lo que se entenderá como lengua regional o minoritaria:

a) que el uso de esa lengua esté ligado a un territorio (en el sentido de “zona geográfica”), y b) que no comprende a los “dialectos” de la(s) lengua(s) oficial(es) ni las lenguas de los inmigrantes. El inciso c hace referencia a las “lenguas desprovistas de territorio”, sobre las cuales la *Carta* realiza precisiones más adelante, habladas en el territorio del Estado, pero que “no pueden ser vinculadas a una zona geográfica de éste”.

El alcance del documento, en cuanto a las lenguas a que se aplica, está reducido a las lenguas históricas existentes en los Estados europeos y que se hablan en un Estado como resultado de la incorporación o anexión de diferentes naciones y lenguas regionales en el pasado. Sin embargo, debido a que la diferenciación entre *lengua* y *dialecto* es cuestión de definición y de criterio, el documento es bastante oscilante en su alcance, y lo es más aun en virtud de que abarca también a las lenguas no territorializadas en algunos artículos. En materia de derechos lingüísticos, se establecen varios parámetros de atribución jurídica y política, empezando por la cláusula de no discriminación (CdE, 1992, art. 7, inc.2), y, en ella, el titular de los derechos establecidos no es aquí la persona individual, sino la lengua misma. El individuo podrá usufructuar de estos derechos en virtud de la lengua o de su condición de hablante de esta o en virtud de su pertenencia a un grupo de hablantes, aunque serán activos únicamente para los hablantes de las lenguas nacionales minoritarias y regionales localizadas en un territorio histórico y no serán igualmente activos para los hablantes de las lenguas “desprovistas de territorio”:

Las Partes se comprometen a aplicar, 'mutatis mutandis', los principios enumerados en los párrafos 1al 4 a las lenguas desprovistas de territorio. Sin embargo, en el caso de esas lenguas, la naturaleza y el alcance de las medidas a tomar para dar efecto a la presente Carta serán determinadas de manera flexible, teniendo en cuenta las necesidades y los deseos, y respetando las tradiciones y las características de los grupos que practiquen las lenguas en cuestión. (CdE, 1992, art. 7, inc.5)

El uso de la expresión *mutatis mutandis* (latín, equivalente a “cambiando lo que se debía cambiar”, o más coloquialmente “más o menos”) es un llamado de atención respecto a la jerarquización, o a la falta de ella, de las lenguas de este tipo. La flexibilidad que se otorga a los Estados para aplicar los criterios descritos a las lenguas no nacionales y no territorializadas se deja en manos de las políticas de los Estados en forma autónoma. Recordemos que según el *artículo 1* están excluidos los dialectos de las lenguas oficiales y las lenguas de los inmigrantes, ambas situaciones difíciles de ponderar, debido a las definiciones de *dialecto* y al hecho evidente de que los asentamientos de inmigrantes pueden haber sido muy antiguos o muy recientes, lo que resulta en situaciones diferentes.

Tres años después de aprobada la *Carta*, el CdE labró el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales* (CdE, 1995) que tenía como objetivo puntualizar los límites de la protección de las minorías nacionales. En este documento, no se define el concepto de *minoría nacional*, ni se establece ninguna limitación formal respecto a qué grupos humanos pueden definirse como tales. No es en este caso una omisión, sino una decisión justificada, como explica el “Informe Explicativo” adosado al documento:

Conviene señalar que la convención-marco no contiene ninguna definición de la “noción de minoría nacional”. Al proceder de esa forma, se decidió adoptar un abordaje pragmático ante la imposibilidad, en la situación actual, de llegar a una definición susceptible de obtener el apoyo global de todos los Estados-Miembros del Consejo de Europa (CdE, 1995, punto 12 del *Informe Explicativo*).

En los acuerdos, cartas y resoluciones adoptadas por el Cde a principios de esa década, y claramente en la *Carta* de 1992, tal vez se fue un poco lejos en la jerarquización de las minorías y en las estrategias de su protección y de amparo de los derechos de sus miembros. Es probable, también, que la disconformidad de muchos Estados con los acuerdos políticos, ideológicos y jurídicos que se habían impuesto haya resultado en la baja signatura y más baja ratificación de la *Carta* de 1992. El *Convenio-Marco* de 1995 tiene, entonces, una finalidad de reiteración de los principios generales adoptados, pero también de la relativización de sus términos jurídicos e ideológicos. En lo que respecta a los derechos lingüísticos de las minorías adoptados en la *Carta* de 1992, el *Convenio-Marco* sigue este criterio “pragmático” de reiteración y relativización simultáneas, principalmente en sus *artículos* 5 (derecho de las minorías a mantener y desarrollar su cultura y lengua), 10 (derecho “de usar libremente y sin interferencias su lengua minoritaria, en privado y en público, oralmente o en forma escrita”) y 14 (el derecho de la persona perteneciente a una minoría a aprender su lengua minoritaria).

A diferencia de la *Carta* de 1992, que atribuía el derecho a la lengua y a la minoría lingüística, el *Convenio-Marco* de 1995 vuelve a utilizar la expresión “personas pertenecientes a las minorías nacionales”, que puede entenderse como una relativización del criterio *comunalista* fuertemente aplicado en la *Carta* de 1992. Simultáneamente, el *Convenio-Marco* de 1995 agrega una restricción a la prohibición explícita de las políticas de asimilación que incluía la letra de la *Carta* de 1992; ahora se recomienda “evitar las políticas o prácticas tendientes a la asimilación de las personas pertenecientes a las minorías nacionales contra su voluntad” (CdE, 1995, art. 5, inc. 2).

La *Carta* de 1992 había sido muy innovadora y arriesgada en varios aspectos puntuales, pero, principalmente, en aquellos doctrinarios en lo jurídico y teórico en el marco de concepciones políticas e ideológicas que, probablemente, eran menos aceptables en Europa de lo que los redactores habían imaginado, o que variaron durante la década de 1990 en forma substancial en la mayoría de los países. Nos parece adecuado entender la revisión hecha por el *Convenio-Marco* de 1995 en ese contexto de referencia histórico, que incluye, entre otros acontecimientos, el auge neoliberal en las políticas públicas, las doctrinas de la inclusión social, el afianzamiento de los procesos que constituyeron la Unión Europea y los reclamos independentistas generalmente indeseables para los Estados constituidos en andamiento en varias regiones de la Europa asociada al CdE.

En 1996, se realizó en Barcelona una *Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos*, organizada por varias instituciones y asociaciones con el apoyo “moral y técnico” de UNESCO. En ese contexto, se aprobó un documento que ya estaba redactado con antelación, la *Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos* (UNESCO, 1996)ⁱⁱⁱ. No es, pues, como en los casos anteriores, un documento preceptivo para los países, ni una pieza del derecho internacional acordado y con signatarios oficiales, pero se lo ha jerarquizado como una *summa* en la materia con suficiente prestigio. Este documento incluye en sus considerandos en su “Preámbulo” los señalamientos de que muchas lenguas del mundo están amenazadas, que esas corresponden a pueblos “no soberanos”, que la sustitución de esas lenguas se ha hecho a favor de las oficiales de los Estados constituidos, que esa sustitución se operó por “mecanismos de subordinación política” y proclama el principio de que “la convivencia de las comunidades lingüísticas debe basarse en principios universales que les aseguren el uso libre de todas las lenguas”. En virtud de que este documento no tiene ningún valor jurídico activo, no nos ocuparemos de su estudio detallado, sino solo señalaremos algunos elementos definicionales atinentes a nuestro tema.

La *Declaración* de 1996 incluye algunas *precisiones conceptuales* que son de nuestro interés. Define comunidad lingüística como “toda sociedad humana que, asentada históricamente en un espacio territorial determinado, reconocido o no, se autoidentifica como pueblo y ha desarrollado una lengua común como medio de comunicación natural y de cohesión cultural entre sus miembros” (UNESCO, 1996, art. 1, inc. 1). La definición ancilar de “lengua propia de un territorio” incluye el factor histórico ligado al espacio, y obviamente tiene en cuenta la *Carta Europea* de 1992. Las

lenguas y comunidades no históricas que estén en un territorio pueden, según el documento, ser consideradas únicamente si cumplen tres condiciones: “[estar] separadas del grueso de su comunidad por fronteras políticas o administrativas”, “[estar] asentadas históricamente en un espacio geográfico reducido, rodeado por los miembros de otras comunidades lingüísticas” y “[estar] asentadas en un espacio geográfico compartido con los miembros de otras comunidades lingüísticas de historicidad similar” (UNESCO, 1996, art. 1, inc. 3, lits. i, ii, iii). Cuanto menos, el raciocinio es aquí opaco, no únicamente para las comunidades nómades o viandantes, sino principalmente para todos los casos de inmigración. Para hacer un poco menos claro el documento, se diferencia *comunidad lingüística* de *grupo lingüístico*, definido como “toda colectividad humana que comparte una misma lengua y que está asentada en el espacio territorial de otra comunidad lingüística, pero sin una historicidad equivalente” (UNESCO, 1996, art. 1, inc. 5). Si no leemos mal, se dice que los inmigrados, refugiados, deportados o miembros de diásporas deben clasificarse como grupos lingüísticos asentados en el espacio de una comunidad lingüística, detentora de la legitimidad territorial e histórica. Huelga decir que observamos fuertes contradicciones con los principios sostenidos al inicio del documento, o que este parece promover solamente cambios en las comunidades que detentan la hegemonía. La opción ideológica que subyace a la jerarquización de los grupos de tradición histórica en la propiedad de un territorio se asocia en este caso con el etnicismo y el nacionalismo excluyentes. Este “inconveniente” no se subsana fácilmente. El Documento distingue derechos lingüísticos individuales y colectivos, y sugiere que la plenitud de los derechos tiene como titular a “el caso de una comunidad lingüística histórica en su espacio territorial” (UNESCO, 1996, art. 1, inc. 2). De esto, se desprende una graduación descendente de esa plenitud, hasta llegar al individuo liso y llano, digamos, por ejemplo, un inmigrante ecuatoriano que habla kichwa en su “grupo” asentado en Barcelona o un obrero que pertenece a un grupo euskadi inmigrado a esa ciudad y que habla euskera (aun en el caso de que ambos hablen también español).

En el año 2000, se elaboró la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (UE, 2000), un documento amplio en sus alcances, que incorpora una larga serie de principios internacionales y define derechos de los Estados, los agrupamientos sociales y las personas que forman parte de la Unión. En este documento, la cuestión lingüística se menciona únicamente en dos artículos, una cláusula de no discriminación,

en la que se enumeran los factores que podrían motivarla, incluida la lengua (art. 21) y proclama la diversidad lingüística, en conjunto con la religiosa y la cultural (art. 22). No hay ninguna mención a comunidades, naciones o grupos étnicos. El ordenamiento cultural y lingüístico de la UE es todavía una tarea a ser emprendida, sobre todo en lo que respecta a los acuerdos sobre derechos de las personas y de las agrupaciones de personas, aunque ya hay una serie de documentos y proyectos de documentos que van en esa dirección. Sin embargo, la UE no ha incorporado a su conjunto legal la *Carta de la CdE*, ni otro documento que cubra el mismo campo de intereses, y no ha elaborado criterios de protección de las lenguas minoritarias, de sus derechos y de los derechos de sus hablantes. El interés lingüístico mayor de la UE ha ido en dirección a las lenguas oficiales de los Estados miembros. En anexos a los tratados constitutivos y de funcionamiento, se establecen las lenguas oficiales de la Unión y se caracterizan sus funciones, todas ellas de tipo administrativo. La UE ha centrado sus intereses en materia lingüística en la promoción de la enseñanza y el aprendizaje de estas lenguas oficiales, bajo la estrategia que se conoce como *multilingüismo* o *plurilingüismo*.

Observaremos ahora lo concerniente a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas y tribales. Existen tres documentos al respecto: el *Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales* (OIT, 1957), el *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales* (OIT, 1989) y la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (ONU, 2008). Estos documentos responden a una unidad de intereses y al mismo proceso de concatenación, como se reconoce explícitamente en el segundo y en el tercero.

Las poblaciones o pueblos indígenas y tribales (que son las denominaciones que utilizan estos documentos) siempre estuvieron incluidos en forma tácita en gran parte de los documentos que hemos analizado, o en forma alusiva pero no declarada en algunos de ellos. Obviamente, los documentos a los que hacemos referencia estuvieron centrados en los intereses de las poblaciones de características “occidentales”, mientras que las poblaciones indígenas y tribales que ahora se ponen sobre el tapete están situadas en los países coloniales y poscoloniales, y tienen características que contrastan con el modelo general occidental que parece ser el objeto específico de los otros documentos.

Los *Convenios* de 1957 y 1989 (conocidos también como C107 y C169) fueron establecidos en el ámbito de la *Organización Mundial del Trabajo* (OIT), en virtud de lo cual sus intereses se vinculan fundamentalmente con los aspectos económicos,

laborales, técnicos y sociales, aunque incluyen algunas materias propias de lo cultural, educativo y étnico. Además, debe recordarse que la OIT es una entidad destinada a las cuestiones del trabajo y de los trabajadores y suele presentar algunas particularidades ideológicas en el concierto de la ONU. El *Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales* (OIT, 1957) acuñó la designación *poblaciones indígenas y tribales*, la que quedó definida en los siguientes términos:

A los miembros de las poblaciones tribales o semitribales en los países independientes, consideradas indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la conquista o la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, viven más de acuerdo con las instituciones sociales, económicas y culturales de dicha época que con las instituciones de la nación a que pertenecen. (OIT, 1957, art. 1)

Incluye una subdefinición de *semitribal*, que es muy reveladora: “comprende los grupos y personas que, aunque próximos a perder sus características tribales, no están aún integrados en la colectividad nacional” (OIT, 1957, art. 1). Este esquema de caracterización y terminología se mantuvo en el conjunto de los tres documentos que hemos agrupado, aunque el concepto de *población* dejó posteriormente su lugar al de *pueblos* y la categoría de *semitribales* fue eliminada. Los aspectos lingüísticos en el convenio de 1957 se reducen a un solo artículo, que se refiere casi únicamente a cuestiones educativas de los niños de esos grupos (OIT, 1957, art. 23). Por su novedad y el grado general de exigencia para los Estados, el Convenio de 1957 tuvo el mínimo de votos necesarios y muy pocas ratificaciones, ya que las propuestas contradecían claramente las políticas de muchos Estados, no solo en lo lingüístico, sino fundamentalmente en la jerarquización de las “poblaciones” aludidas y a las políticas de tierras que propugnaba.

Tras muy intensas negociaciones, en 1989 la OIT sometió a consideración a su Asamblea un nuevo convenio, el segundo *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales* (OIT, 1989). El nuevo documento presenta muchas diferencias con respecto al *Convenio* de 1957. El tiempo transcurrido y los cambios ideológicos que se operaron en los años que median entre uno y otro implicaron algunas revisiones, muchas de las cuales provinieron de los contactos con la academia, las tendencias doctrinarias existentes en los organismos internacionales y por la acción de las comunidades indígenas o de activistas ligadas a ellas. Principalmente, el *Convenio* de 1989 hace referencia a cuestiones puntuales del trabajo, la tenencia de la tierra, los territorios, la salud y la educación. Desde su título, propugna considerar a los indígenas como *pueblos*, concepto que define una identidad cultural histórica permanente, y no simples

poblaciones destinadas a desaparecer como en parte sostenía el *Convenio* de 1957. Los pueblos indígenas son considerados étnicos y culturalmente diversos, a diferencia del fuerte componente asimilacionista que exhibía el *Convenio* de 1957. Aunado a estos factores diferenciales, debemos consignar que el *Convenio* de 1989 definió derechos individuales de los indígenas y derechos comunales o colectivos de los pueblos indígenas a diferencia del anterior, pero, al mismo tiempo, aminoró el énfasis en la imposición de obligaciones a los Estados. En materia de derechos lingüísticos, el *Convenio* de 1989 entiende en varios artículos que la comunicación con los pueblos indígenas debe hacerse teniendo en cuenta la diversidad lingüística de estos: “Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces” (OIT, 1989 art. 12). También en materia educativa, el *Convenio* de 1989 avanza en la protección de las lenguas indígenas, a las cuales tienen derecho los hablantes, y que son presentadas como correlatos de la estabilidad histórica e identidad cultural de los pueblos, de la cual emergen derechos que no son exclusivamente individuales. El *Convenio* de OIT de 1989 resultó un avance para los pueblos indígenas, no necesariamente consolidado en cada uno de los países y regiones. De hecho, solo 22 países lo ratificaron; los que no lo hicieron son, en gran medida, países que tienen en su territorio pueblos indígenas y tribales, aunque tampoco fue ratificado por muchos países que no presentan esta característica.

Los esfuerzos de la ONU por crear preceptiva en la materia la llevaron a la aprobación en 2008 de la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (ONU, 2008). Este documento, no tiene carácter coercitivo para los Estados, pero tiene un innegable valor en el ámbito doctrinario del derecho internacional. Desde 1957, la ONU estuvo intentando llegar a esta *Declaración*, con muchos vaivenes, con marchas y contramarchas en el contexto de sus organismos especializados con mayor intensidad a partir de 1982. La *Declaración* de 2008 reconoce la continuidad de los esfuerzos iniciados por la OIT, con los cuales está claramente emparentada, tanto en el marco general de los derechos humanos como en el de los destinados al desarrollo social y económico. No obstante, votaron a favor 143 países (11 abstenciones y 34 inasistencias), en una lista que incluye Estados de todos los continentes. Lo hicieron en contra solo 4: Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda, países con fuertes conflictos étnicos y que no pudieron armonizar sus políticas frente a los pueblos indígenas que viven en su territorio con los criterios sostenidos en la *Declaración*.

Justificaron su negativa en la imposibilidad de aceptar los sistemas jurídicos consuetudinarios de los pueblos indígenas, por su rechazo a la obligación de acordar con los pueblos indígenas por fuera del orden constitucional general, porque consideraron ilegal la obligación de devolver tierras a los pueblos indígenas o por juzgar como demasiado indefinida la condición de *pueblo indígena*. Sin embargo, tres años después, en 2010, los cuatro gobiernos informaron de su adhesión a la *Declaración*, no sin dejar en agenda algunas disconformidades (“reservas”) con ella.

En la dirección conceptual del *Convenio* de OIT de 1989, con varios puntos de reformulación sobre los cuales no podemos extendernos, la *Declaración* incluye dos artículos referidos a los derechos lingüísticos, el 13 y el 14, en los cuales dan a los pueblos indígenas un lugar autónomo en la toma de decisiones respecto a sus lenguas, en conjunto con sus otros bienes culturales. En tanto miembros de grupos que integran la base social de los Estados, los pueblos indígenas autónomos y con capacidades propias de decisión sobre sus asuntos tienen derecho a intervenir en las acciones del Estado que los afectan, para lo cual estos deben asegurar las condiciones lingüísticas de posibilidad. Este principio se promueve también para la educación, que es parte de sus atribuciones, y a su lengua.

ANOTACIONES Y COMENTARIOS

En el análisis de los documentos, se observan algunas tendencias y problemas. Anotaremos y comentaremos brevemente los que reconocemos como más salientes.

1. En el conjunto estudiado, las menciones a grupos étnicos y nacionales no se registran hasta los documentos posteriores a 1992, salvo excepciones esporádicas (exclusivamente para *étnico*) y fuera de las líneas orgánicas de los textos. En el *Pacto* (ONU, 1966), se optó por usar un término general e inespecífico (*minorías*) y hay evidencia de que esta opción fue producto de azarosas negociaciones entre los Estados y los redactores. Es necesario poner sobre el tapete que los derechos consagrados adoptaron dos restricciones básicas: 1) son derechos individuales, atribución que tiende a ser infranqueable en el marco de referencia iusnaturalista que instauró los derechos humanos en el formato de 1948; y 2) la tendencia de instrumentación era casi exclusivamente del tipo de las “cláusulas negativas de no-discriminación”. Para decirlo en la terminología acuñada por Kloss (1977), se trata de derechos de “tolerancia” y no de “promoción”.

2. El término *étnico* aparece con mayor insistencia en los documentos de ONU desde la *Declaración* de 1992 (ONU, 1992). En el desglose de las *minorías*, se distinguen literalmente las étnicas y las nacionales, nunca definidas en su especificidad. Con ellas, se hace siempre referencia a sectores o colectivos por proteger, aquellos que ocasionan problemas o dificultades ante el ideal asimilacionista de homogeneidad inclusiva, tanto para su tratamiento por los Estados como para su condición social insatisfecha. Campea ya el concepto neoliberal de “excluidos” (Lenoir, 1974), aunque en forma vaga y más de sensibilidad política que de precisión jurídica, cuestión que tratamos con mayor detenimiento en Behares (2015). En ningún caso, se considera como grupos étnicos y nacionales a los que dan la pauta de los modelos de homogeneidad o *grupos de poder hegemónico*.

3. Si bien el término *étnico* aparece preeminente en los documentos de la ONU, *nacional* lo hace en los europeos. En ambos casos, los sentidos en que se los utiliza revelan concepciones ancestralistas, tal cual la definimos en este texto. En el caso de los documentos de la ONU, el concepto de lo étnico determina un linde o frontera sociocultural, aunque, como vimos, se desliza en algún caso hacia las cuestiones de la *raza* y del *racismo*. En cambio, el uso de *nacional* que aporta la *Carta* europea (CdE, 1992) tiene un referente definido, las lenguas y las comunidades “históricas y territorializadas” (que a lo largo del texto substituyen a *nacionales*), las que ocupan la atención central, si bien se mencionan otras lenguas y comunidades que se definen en contraposición con ellas. Entre muchos otros elementos que trae adosados la *Carta*, es este el eje que la vertebra. Es, claramente, una apelación a la mejor tradición filológico-ancestralista de los idealismos europeos. La *Carta* no muestra interés en definir los criterios que sustentan empíricamente la clasificación de una lengua como histórico-territorializada o como otra cosa, de hecho, deja eso librado a la clasificación provista por los Estados. Lo que está en curso, más bien, parece ser una intervención político-ideológica relacionada con la crítica de las unidades Estado-nación-lengua más tradicionales, la elección de una determinada lengua como la “lengua oficial establecida” o la identificación de la lengua minoritaria con la herencia ancestral en forma excluyente. Su predicamento fue bastante más allá de lo que el sistema general europeo podía permitirse y, por eso, fue reformulada o amortiguada en el *Convenio* posterior (CdE, 1995). La *Declaración* de 1996 (UNESCO, 1996) fue, en cierto sentido, la versión ditirámica de la *Carta*, favorecida probablemente en su caso por su condición de no oficial.

4. Las comunidades indígenas y tribales fueron objeto de tres diferentes documentos a través del tiempo y abrieron una brecha en los criterios de los organismos internacionales o regionales con capacidades jurídicas. Resulta extraño, en virtud de las formulaciones académicas al respecto, que los pueblos que se denominan en estos documentos como “indígenas” sean agrupados en una categoría general y única, habida cuenta de las variaciones que la etnografía ha establecido, no sin incertidumbres. El concepto adicional de “tribales” es bastante opaco, y refiere casi exclusivamente a la forma de organización interna de estos grupos. En los documentos (OIT, 1957; OIT, 1989; ONU, 2008), no se define a las entidades indígenas como *naciones* de pleno derecho, de lo que parecen ser los ejemplos arquetípicos, sino como restos de entidades sociales de origen ancestral que forman actualmente parte de los Estados poscoloniales, en algunos momentos considerados como *poblaciones* transicionales (el cambio de *poblaciones* a *pueblos* no alcanza para desestructurar este carácter) en vías de integración plena o asimilación a las estructuras demográficas de esos Estados.

Nos parece, en términos generales, que los términos *étnico* y *nacional* son conceptos marcadamente exotéricos al lenguaje jurídico y que aparecen en los documentos declarativos y preceptivos sin la precisión requerida. En rigor, coliden con el hecho de que hay entre los países que los firmaron y ratificaron diferentes tradiciones en la identificación de esos fenómenos. Sin embargo, en su conjunto, los tratan como un fuerte escollo para la identificación Estado nación en la que fundan su condición de existencia, aun en el caso de los estados federados o las confederaciones, que no suelen tender al plurinacionalismo y al plurilingüismo plenos.

Por otro lado, el vínculo histórico de los derechos culturales, sociales y lingüísticos con la postulación iusnaturalista de los derechos humanos (en la cual estos no pueden discutirse y solo queda al legislador la posición de reconocerlos o aceptarlos) colide con el carácter complejo de ese tipo de circunstancias y derechos, que cada Estado considera y organiza en virtud de otros factores para lograr que formen parte de su derecho positivo. La naturaleza colectiva de los derechos sociales y culturales nunca fue realmente considerada, o se la ha reducido a fórmulas de comprensión que proponen en su lugar una atribución oblicua al individuo humano individual o a la persona jurídica singular en contacto con su grupo, como ya fue señalado tempranamente por Vasak (1964). El predominio de la ideología liberal en todos los documentos analizados combinada con el iusnaturalismo se enfrenta con un límite insostenible, tanto para el

liberalismo progresista o *liberalismo de izquierda* como para los *conservadores* o *de derecha*, que fue correctamente identificado por Sonntag (2010), aunque Wallerstein (2004), desde su perspectiva neo-marxista, lo había explorado bastante antes.

Los principios liberales establecidos por los documentos internacionales y regionales no se han revertido consistentemente en el derecho positivo de los países y las regiones del globo, mucho menos han determinado acciones políticas efectivas y justas. La situación de América del Sur y la de los países que la forman, complejo conglomerado de *etnias*, *naciones* y otros tipos de grupos, como hemos analizado recientemente (Behares, 2019), es un muy buen ejemplo de estas limitaciones.

REFERENCIAS

- Barth, F. (1976). *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Behares, L. E. (2013a). Notas sobre la noción de Derechos Lingüísticos ¿Quién es su titular? *RDPL Revista Digital de Políticas Lingüísticas*, Año 4, v. 4. p. 37-58.
- Behares, L. (2013b). Hablantes y Comunidades: crítica de la noción estándar de Derechos Lingüísticos. In: Farenzena, N. (Org.) *VI Encontro Internacional de Investigadores de Políticas Linguísticas*. (pp. 33-41). Porto Alegre: Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Associação de Universidades Grupo Montevideo.
- Behares, L. E. (2014). Opciones educativas culturalmente sensibles a la diversidad y la implementación de los derechos lingüísticos. *Educação* (Santa Maria), v. 39, n. 2, 265-276, maio/ago.
- Behares, L. E. (2015). Políticas lingüísticas, derechos lingüísticos y políticas de inclusión social. Análisis de sus interacciones y de sus especificidades. En Reguera, A. (Comp.) *VII Encuentro Internacional de Investigadores de Políticas Lingüísticas*. (pp. 59-79). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Asociación de Universidades Grupo Montevideo.
- Behares, L. E. (2019). Estado de la coexistencia/conflicto de lenguas en América del Sur y los derechos lingüísticos. *Cuadernos del Seminario Andrés Bello-Instituto Caro y Cuervo* (Bogotá). Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=_de4yICN7pY
- Bowle, J. (1963). *World Order or Catastrophe?* London: Ampersand.

- CdE - Consejo de Europa (1992). *Carta Europea de las lenguas regionales y minoritarias*. Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recuperado de: www.consello.org/pdf/cartaeuropea92.pdf.
- CdE - Consejo de Europa (1995). *Text of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory report for the Protection of National Minorities*. Página del Consejo de Europa, European Treaty Series - No. 157. Recuperado de: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007cdac>
- Capotorti, F. (1979). *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. Special Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. New York: United Nations.
- Carré de Malberg, R. (1920-1922). (La fecha de publicación original es 1920) *Contribution à la théorie générale de l'état, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*. París: Librairie de la Société du RecueilSirey.
- Chomsky, N, & G. Ruggiero (1999). *The Umbrella of U.S. Power: The Universal Declaration of Human Rights and the contradictions of U.S. policy*. New York: Seven Stories Press.
- Fishman, J. A. (1977). Language and ethnicity. En Gilles, H. (Ed.) *Language, ethnicity, and intergroup relations*. (pp. 15-59). New York. Academic Press.
- Gellner, E. (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Giménez, G. (2006). El debate contemporáneo en torno al concepto de etnicidad. *Cultura y representaciones sociales*, Año 1, núm. 1, septiembre 2006, 129-144.
- Grimal, H. (1985). *Historia de las descolonizaciones del siglo XX*. Madrid: Iepala.
- Hobsbawm, E. (1994). *The age of extremes: the short twentieth century, 1914-1991*. London: Michael Joseph.
- Hobsbawm, E. (1998). *Naciones y Nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- Hughes, E.C. & H. M. G. Hughes (1952). *Where people meet. Racial and ethnic frontiers*. Wesport, Connecticut: Greenwood Press Publishers.
- Isajiw, W. W. (1974). Definitions of Ethnicity. *Ethnicity*, vol. 1, 111-124.
- Lenoir, R. (1974). *Les exclus: Un Française sur dix*. París: Editions du Seuil.
- Kitsikis, D. (1971). Le nationalisme. *Études internationales*, 23, 347-370.
- Kloss, H. (1977). *The American Bilingual Tradition*. Rowley: Newbury House.

- Maulin, E. (2002). Carré de Malberg et le droit constitutionnel de la Révolution française. *Annales historiques de la Révolution française*, 328, 1-19.
- OIT- Organización Internacional del Trabajo (1957). Indigenous and Tribal Populations Convention (C 107). Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo (1989). Indigenous and Tribal Peoples Convention (C169). Recuperado de: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169
- ONU- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de: www.un.org/es/documents/udhr
- ONU- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Página de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de: www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm
- ONU- Organización de las Naciones Unidas. (1992). *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*. Página de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado de: www2.ohchr.org/spanish/law/minorias.htm
- ONU- Organización de las Naciones Unidas. (1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>
- ONU- Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Naciones Unidas: New York.
- Palmer, T. G. (2003). *Globalización y Cultura: Homogeneidad, Diversidad, Identidad, Libertad*. México: Fundación Friedrich Naumann (FFN) - Oficina Regional América Latina.
- Rougemont, D. de (2007). *Tres milenios de Europa: la conciencia europea a través de los textos*. Madrid: Veintisiete Letras.

- Skutnabb-Kangas, T. & R. Phillipson (1994). Linguistic human rights, past and present. En Skutnabb-Kangas, T. & Phillipson, R., con la colaboración de M. Rannut (Eds.) *Linguistic Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination*. (pp. 71-110). Berlin & New York: Mouton- de Gruyter.
- Smith, A. D. (2000). *The Nation in History: Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, A. D. (1986). *The Ethnic Origins of Nation*. Oxford: Blackwell.
- Sonntag, S. K. (2010). La diversité linguistique et la mondialisation: Les limites des théories libérales. *Politique et Sociétés*, 29 (1), 15–43.
- Tajfel, H. (1981). *Human groups and social categories*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treitschke, H. von (1916). *Politics*. New York: The Macmillan Company.
- UE- Unión Europea. (2000) Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En *Versiones consolidadas de los Tratados Consolidados y de la Carta de los Derechos Fundamentales*. (pp 389-403). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (1996) *Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos*. Página Oficial de UNESCO. Recuperado de: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/linguisticos.htm>
- Vasak, K. (1964). *La Convention Européenne des Droits de l'Homme*. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Wallerstein, I. (2004). Cultures in Conflict? Who are We? Who are the Others? *Journal of the Interdisciplinary Crossroads*, Vol. 1, No. 3, 505–521.

ⁱ Miembro de los grupos de investigadores “Línea de Investigación: Dimensiones Lenguajeras de la Enseñanza y el Aprendizaje” (DLEyA, FHCE-FPs.) y “Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Sociedad, Educación y Lenguaje en Frontera” (NEISELF, Centro Universitario de Rivera), ambos de la Universidad de la República (Uruguay), incorporados al Programa de Políticas Lingüísticas del Núcleo Educación para la Integración (NEPI) de AUGM.

ⁱⁱ Siglas de las instituciones: ONU-Organización de las Naciones Unidas; OEA-Organización de Estados Americanos; OIT-Organización Internacional del Trabajo; UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, CdE-Consejo de Europa, ONGs-Organizaciones no Gubernamentales, UE-Unión Europea.

ⁱⁱⁱ Que citemos este documento como de autoría de UNESCO no implica que sea documento oficial de esta institución, que solo lo publicó “por su interés académico” con la indicación explícita de que no compromete al Organismo.