

Cien años del Tratado de Lausana: la desprotección de las minorías en Grecia y Turquía

EDUARDO RUIZ VIEYTEZ*

RESUMEN

El Tratado de Lausana de 1923 es el único convenio internacional aún en vigor que procede del sistema de protección de minorías establecido tras la Primera Guerra Mundial. En el Tratado, varios derechos son reconocidos a las minorías musulmanas y no musulmanas de Grecia y Turquía respectivamente con el ánimo de garantizarles un trato no discriminatorio y el mantenimiento de su identidad diferenciada. Este trabajo pretende, por una parte, analizar el grado de cumplimiento del convenio después de cien años de vigencia y, por otra parte, identificar sus especificidades tanto en su redacción inicial como en su aplicación posterior. Para cumplir con el primer objetivo realizaremos un análisis jurídico del cumplimiento de los derechos sobre minorías previstos en el Tratado utilizando fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales concurrentes. Para abordar el segundo objetivo es necesario analizar otros documentos jurídicos previos, datos básicos y la doctrina más experta en la interpretación de las variables histórico-políticas que han acompañado al Tratado en estos cien años. El trabajo también se propone, complementariamente, extender en lengua española el conocimiento sobre este importante documento y su contexto político. Para ello, en primer lugar, presentaremos el contexto histórico político en el que se inserta el Tratado. Posteriormente, recordaremos los dos documentos derivados de la Conferencia de Lausana de 1923, con atención a los derechos reconocidos a las minorías. En la parte central del artículo sistematizaremos las principales controversias jurídicas y prácticas que plantean la interpretación y aplicación del Tratado durante estos cien años. Finalmente, plantearemos las conclusiones principales del análisis realizado a la luz del impacto efectivo del Tratado sobre las minorías protegidas.

El contenido y la interpretación oficial del Tratado muestran una importante herencia ideológica del sistema otomano de los Millet, cuyas consecuencias se proyectan hasta la actualidad. Esta tradición y una inadecuada interpretación de la reciprocidad han condicionado extraordinariamente la aplicación del régimen de protección previsto en el Tratado, dando lugar a numerosos incumplimientos y controversias que han impedido que pudiera resultar eficaz. La realidad actual demuestra que las disposiciones sobre minorías del Tratado de Lausana no han cumplido su objetivo inicial y que es necesaria una reinterpretación de aquellas de acuerdo con los desarrollos jurídicos y políticos producidos sobre la protección de las personas pertenecientes a minorías. La desconfianza de los dos países obligados respecto a las minorías en su territorio está en la base de una aplicación deficiente de las normas protectoras de este convenio. Esta desconfianza responde a una construcción de la identidad nacional basada fundamentalmente en la religión y a la fuerte identificación del estado con dicha identidad nacional. Aunque ello no es exclusivo de Grecia y Turquía, analizar el origen y evolución de este Tratado en estos cien años permite entender el posicionamiento de estos estados frente a su diversidad interna y plantear la necesidad de una reinterpretación del contenido del Tratado a la luz de la protección de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE

Tratado de Lausana; minorías; derechos humanos; musulmanes; reciprocidad.

TITLE

One hundred years after the Treaty of Lausanne: the disprotection of minorities in Greece and Turkey

EXTENDED ABSTRACT

The 1923 Treaty of Lausanne is the only international convention still in force that stems from the minority protection system established after the First World War. The other conventions and unilateral declarations that made up that pioneering system lost their validity after the Second World War. In the Treaty of Lausanne, several guarantees and rights are recognised for non-Muslim minorities in Turkey and for Muslim minorities in Greece in order to ensure their non-discriminatory treatment and the maintenance of their distinct identity.

The objectives of this paper are, on the one hand, to analyze the degree of compliance with the Convention after one hundred years of being in force and, on the other hand, to identify its specificities both in its initial

DOI:

<https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2024.56.010>

Formato de citación recomendado:

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo (2024). "Cien años del Tratado de Lausana: la desprotección de las minorías en Grecia y Turquía", *Relaciones Internacionales*, n° 56, pp. 201-219

* Eduardo RUIZ VIEYTEZ,
Universidad de Deusto
(España). Contacto:
ejruiz@deusto.es

Recibido:
14/03/2024
Aceptado:
15/04/2024

drafting and in its subsequent application. In order to fulfill the first objective, we will carry out a legal analysis of compliance with the minority rights provided for in the Treaty using concurrent normative, doctrinal and jurisprudential sources. In order to address the second objective, it will be necessary to analyze other previous legal documents, basic data and the most expert doctrine on the interpretation of the historical-political variables that have accompanied the treaty over the last a hundred years. The work also has the subsidiary aim of extending the knowledge of this important document and its political context in the Spanish language.

The content and official interpretation of the Treaty, read from its historical and political context, show an important ideological legacy of the Ottoman Millet system. Its consequences are projected to the present day, particularly within minority communities where internal assimilation movements towards the group identified with the historical tradition can be observed. This is the case in Western Thrace of the Pomak and Roma communities with respect to the Turkish language and identity. In the Turkish Republic, this is the case for the Arab Orthodox Christian communities in the process of assimilation towards the Greek language and identity. Although the Treaty incorporates content similar to other international conventions of the time which included clauses for the protection of minorities, Lausanne establishes a significant difference in terms of the holders of the rights provided for; that is, by excluding racial and linguistic minorities and reducing the religious factor to minorities that do not share the majority creed. This fact shows a connection between the religious tradition and the national identity that the young states intended to promote. It also shows the link with the previous Millet tradition inherited from the Ottoman Empire. This tradition, which exacerbates the religious factor in national identification, reaches its peak in the parallel agreement negotiated in Lausanne, whereby thousands of people were expelled from their places of residence without taking into consideration other elements of identity, such as language or their ethnic identity.

This historical tradition of the Millet system, which is deeply rooted in both Greek and Turkish policy, and an inadequate interpretation of reciprocity, have greatly conditioned the application of the protection regime provided for in the Treaty. This gives rise to numerous breaches and disputes that have prevented the protection envisaged from being effective. The current reality, as can be seen from basic demographic statistics, shows that the provisions on minorities in the Treaty of Lausanne have not fulfilled their original purpose and that they need to be reinterpreted in accordance with the more recent legal and political developments on the protection of persons belonging to minorities. The situation of all minorities that could in one way or another come under the protection of the Treaty today appears to be significantly worse than it was in 1923. The best current situation can be seen in the Turkish Muslim Minority in Western Thrace, although this may be due to the fact that it was initially the largest, to its settlement in rural and peripheral areas of Greece and to the phenomenon of gradual assimilation of the Pomak and Roma Muslim communities around it. In addition, the role of Turkey as a protective kin-state during these hundred years cannot be underestimated.

In any case, the mistrust of the two obligated countries regarding minorities on their territory is at the root of a deficient application of the protective norms of this convention. This mistrust is due to a construction of national identity based primarily on religion, and to the strong identification of the state with that national identity. Although this is not exclusive to Greece and Turkey, analyzing the origin and evolution of this treaty over the past 100 years allows us to understand the position of these states- vis-a-vis a large part of their internal diversity- and to raise the need to reinterpret the content of the treaty. This would include the protection of human rights, as well as denouncing the inappropriate use of the idea of reciprocity in an area of protection of individuals and groups.

Indeed, a characteristic element of the implementation of this treaty is the idea of reciprocity, which is rooted both in the states involved and in the protected minorities themselves. This idea of reciprocity was in fact desired from the outset by deliberately excluding the Muslim minority in Western Thrace from the forced population exchanges, to serve as a counterweight to the Greek minority in Istanbul. The resulting situation of mirror minorities, and the way in which both national identities have been constructed, have contributed to a flawed state interpretation that identifies internal minorities as external agents and not as genuine citizens of their own. This logic explains the attempts at assimilation on both sides of the border or, in other cases, segregation and separation from the majority community.

With the aim to carry out this analysis as clearly as possible, we will first present the historical context in which the Treaty is set. Subsequently, we will recall the two documents resulting from the Lausanne Conference of 1923, with attention to the rights recognised for minorities. In the central part of the article, we will systematize the main legal and practical controversies raised by the interpretation and application of the Treaty over the last 100 years. Finally, we will present the main conclusions of the analysis carried out in the light of the actual impact of the Treaty on protected minorities.

KEYWORDS

Treaty of Lausanne; minorities; human rights; muslims; reciprocity.



Introducción

El Tratado de Lausana de 1923 (en adelante, TL) es el único convenio internacional de protección de minorías que ha cumplido cien años de vigencia. Este trabajo analiza las principales cuestiones jurídicas y políticas que ha planteado su aplicación en este siglo. La escasa literatura en lengua española sobre la cuestión y la importancia de su contenido para los derechos humanos en Turquía y Grecia avalan la oportunidad de estudiar críticamente esta efeméride.

Para ello, en primer lugar, presentaremos el contexto histórico político en el que se inserta el TL. Posteriormente, recordaremos los dos documentos principales derivados de la Conferencia de Lausana —la Convención para el intercambio de poblaciones de enero de 1923 y el Tratado de Lausana propiamente dicho de julio del mismo año—, con especial atención a los derechos reconocidos a las minorías. En tercer lugar, sistematizaremos las principales controversias derivadas de la interpretación y aplicación del TL durante estos cien años. Finalmente, plantearemos las conclusiones principales del análisis realizado a la luz del impacto efectivo del TL sobre las minorías protegidas.

I. El contexto histórico-político y la tradición de los *Millet*

En el Imperio Otomano, las comunidades no musulmanas disponían de una amplia autonomía cultural a través del sistema de los *Millet*. Este concepto hacía referencia a comunidades diferenciadas por su religión con libertad para aplicar internamente su propio derecho, administrar sus escuelas, fundaciones o los impuestos internos a su comunidad. Los *Millet* pueden ser entendidos como una autonomía cultural no territorial para cada comunidad que no cuestionaba la pertenencia al Imperio (Oran, 2021, pp. 11-24; Gur, 2017, p. 340).

Sin idealizar este sistema de convivencia, en comparación con otras regiones del mundo el funcionamiento de los *Millet* logró por lo general una amplia paz social (Akgönül, 2023, p. 32), al menos hasta la emergencia del nacionalismo turco moderno. La narrativa mayoritaria sobre el sistema es más bien positiva y refiere una convivencia habitualmente pacífica de los diferentes grupos, lógicamente no exenta de episodios de tensión similares a los sucedidos en el resto de los países del entorno. Por su parte, los intentos de creación de una identidad otomana común obtuvieron un respaldo social muy limitado (Grigoriadis, 2021, p. 744). La herencia ideológica de los *Millet* provocará que los procesos de construcción nacional en el sur de los Balcanes y Asia Menor se sustancien sobre todo en la adscripción religiosa y no sobre la etnicidad o la lengua (Dayioglu, 2019, p. 40), siendo aquella la que durante décadas marcaba el estatuto de los individuos en su condición militar, legal o judicial (Georgelin, 2006, p. 203).

Este proceso de consolidación del modelo político hegemónico del estado-nación en la región sudoriental de Europa se produjo a través de episodios bélicos de mayor o menor intensidad, cuyos resultados quedaban a su vez condicionados por la intervención de otras potencias europeas. Por la tradición ideológica ya citada, la religión se superpuso a la lengua como elemento fundamental de identificación en las nuevas entidades políticas y ello acabaría reflejándose en el momento final del proceso que en este caso se difiere hasta 1923. Lo relevante es que la instauración del modelo de estado nación territorial propio del occidente europeo

se produce en esta región sobre una estructura previa de convivencia basada en la autonomía cultural, no territorial, de base religiosa. Esta rápida territorialización del poder de cada grupo provocará políticas agresivas de homogeneización basadas en ocasiones en el exterminio físico, el desplazamiento forzado o el traslado pactado de las poblaciones, siempre en aras de conseguir mayor homogeneidad para unos espacios que ya no formarían parte de un imperio multinacional sino de nuevos estados nacionales, incluido el propio Estado turco.

La Turquía republicana es al mismo tiempo una antítesis y una continuación del Imperio Otomano. La nueva nación se construyó como secular, pero también sobre la base de las identidades religiosas otomanas, con el islam suní como elemento definitorio dominante. Así, los antiguos *Millet* ortodoxos, armenios y judíos fueron identificados como las únicas minorías del nuevo país, marginando de este modo la condición los demás grupos minoritarios del territorio como asirios, caldeos, alevíes y, sobre todo, kurdos. Estos, por su identidad mayoritariamente suní, y a pesar de su número, quedarían invisibilizados en la nueva Turquía, y su cultura excluida de cualquier protección posible. A su vez, los estados de mayoría cristiana heredaron de los *Millet* una gestión diferenciada de las minorías musulmanas en sus territorios (Kurban y Tsitselikis, 2010, p. 6).

La independencia de Grecia fue reconocida por el Protocolo de Londres del 3 de febrero de 1830, en el que el nuevo país asume la obligación de considerar iguales a todos sus ciudadanos con independencia de su credo y de respetar las propiedades y la seguridad de las personas musulmanas que decidieran no emigrar. Aunque los musulmanes en aquel primer territorio eran apenas unos cientos, Francia y el Reino Unido se erigían como garantes de estas disposiciones (Tsitselikis, 2008, p. 291). Al mismo tiempo, la religión era adoptada como criterio para la atribución de derechos desde la misma fundación del Estado griego. Esta tendencia se consolidaría en los tratados posteriores. Tras la anexión de Tesalia, el Convenio de Constantinopla del 2 de julio de 1881 aseguraría a la minoría musulmana una cierta autonomía educacional y religiosa. Al Tratado de Londres del 30 de mayo de 1913, que formalizó la anexión de Macedonia y Creta, seguiría el Tratado de Atenas entre Grecia y Turquía del 4 de noviembre de 1913, que en su artículo 11 obligaba al primer país a respetar la propiedad y derechos religiosos de las minorías musulmanas en su territorio, aludiendo específicamente a la administración autónoma de las fundaciones religiosas o a la elección de los muftíes.

En el Imperio Otomano no se plantearían las primeras ideas *occidentalizantes* sobre protección de minorías hasta las reformas del *Tanzimat*¹ (Bozarslan, 2005, p. 103). El auge de los nacionalismos y los conflictos bélicos casi continuados hasta la Gran Guerra provocarían numerosas violaciones de derechos, genocidios y limpiezas étnicas que buscaban conseguir mayores cuotas de homogeneidad nacional en los diversos estados frente al modelo tradicional de convivencia y autonomía cultural que representaban los *Millet*. Posteriormente, la acelerada construcción de un nuevo Estado turco al estilo occidental impediría el arraigo adecuado de algunos planteamientos modernos. Los fundadores de la república promovieron un modelo monocultural y asimilacionista, en ocasiones mediante el exterminio de los diferentes, ya evidente en la introducción de la

¹ Se conoce como *Tanzimat* al período de reformas que abarcó la parte central del siglo XIX y que pretendía impulsar un proceso de modernización del Imperio Otomano, fomentando una identidad otomana común para intentar poner freno al auge de los nacionalismos internos y a las influencias externas sobre los mismos.



Constitución de 1924, pero la herencia otomana se vislumbra al considerar implícitamente a la fe musulmana suní como elemento definitorio de la nación turca, excluyendo de la misma solamente a los *Millet* y otorgando al término *minoría* una connotación negativa (Martin, 2023, p. 552).

La búsqueda de la mayor homogeneidad nacional posible en cada estado sería una constante en las conferencias posteriores a la Gran Guerra (Kulczycki, 2022, pp. 150-169). El Tratado de paz de Sèvres entre Turquía y las potencias aliadas y asociadas, firmado el 10 de agosto de 1920, establecía en su Parte IV una sección de protección de las minorías que comprendía los artículos 140 a 151. Otro tratado paralelo del mismo nombre y fecha establecía la obligación de Grecia de respetar para sus minorías derechos similares que también se habían incorporado a otros tratados derivados de las conferencias de París.

El Tratado de Sèvres parecía más bien el certificado de defunción del Imperio Otomano, cuyo parlamento nunca llegó a ratificarlo (Kaloudis, 2014, p. 62). El nuevo poder nacionalista de Ankara se alinearía con una nueva idea de nación, en ocasiones usando el lenguaje *wilsoniano* (Baba y Winter, 2022, p. 538). Los nacionalistas griegos y turcos desarrollaron visiones territoriales incompatibles que condujeron a lo que aquéllos llaman hoy *Gran Catástrofe* y éstos *Guerra de Independencia* (Anastasakis et al., 2009, p. 2). Tras la caída de Esmirna en septiembre de 1922, se abrieron nuevas negociaciones, que darían paso a la Conferencia de Lausana, con la renuncia griega a la *megali idea* y la consolidación de una Turquía republicana, nacionalista y laica, que se fundaría oficialmente el 29 de octubre de 1923.

2. La Conferencia de Lausana y sus resultados

La apertura de la Conferencia de paz se produjo el 21 de noviembre de 1922 en Lausana, ciudad que ofrecía diversas ventajas para los participantes (Xypolia, 2021, p. 675). Francia e Italia respaldaron básicamente a la delegación turca, mientras el Reino Unido hacía lo propio con los intereses griegos y los del Sultán (Karvounarakis, 2000, pp. 171-182; Baba y Winter, 2022, p. 544).

En la Conferencia, la idea de conseguir espacios nacionales homogéneos en sustitución del heterogéneo Imperio Otomano prevaleció sobre el enorme coste humano que implicaban los intercambios de población (Onar y Özgüneş, 2010, p. 113). Desde la perspectiva griega, Lausana y la *Gran catástrofe* acabaron definitivamente con la aspiración de la *megali idea*. Por su parte, la idea turca era asegurar una Anatolia nacionalmente homogénea, usando para ello las expulsiones e intercambios de población. Los años de guerra y el genocidio armenio habían provocado un dramático descenso de la población ante lo que Turquía fomentaría la inmigración de poblaciones musulmanas que quedaron fuera de sus fronteras, incluyendo Chipre (Xypolia, 2021, pp. 676-687), aunque sin cuestionar la soberanía británica sobre esta isla (Nevzat, 2014, pp. 51-52). Al mismo tiempo, los representantes turcos pretendían revertir el Tratado de Sèvres, particularmente en lo que se refiere al autogobierno de kurdos y armenios y a las esferas de influencia de otras potencias. La Conferencia produjo dos resultados fundamentales: la Convención para el intercambio de poblaciones y el TL propiamente dicho.

2.1. La Convención de Lausana del 30 de enero de 1923

El 30 de enero de 1923 se firmaba como acuerdo bilateral la Convención Respecto del Intercambio de Poblaciones Griegas y Turcas². En realidad, el intercambio se había empezado a negociar ya antes de la Gran Guerra (Tsitselikis, 2012, p. 67) y en Lausana cristalizaron las conversaciones dirigidas a conseguir un gran acuerdo de homogeneización poblacional (Pitsoulis, 2019, pp. 463-467).

El artículo 1 de la Convención establecía que a partir del 1 de mayo de 1923 tendría lugar un intercambio obligatorio de nacionales turcos de religión ortodoxa griega establecidos en territorio turco, y de nacionales griegos de religión musulmana establecidos en territorio griego, que no podrían volver a vivir en Turquía o en Grecia, respectivamente. La religión era nuevamente usada como referente de nacionalidad (Tsitselikis, 2012, p. 76). El artículo 2 señalaba que quedaban exentos de esta obligación dos colectivos: los habitantes griegos de Constantinopla establecidos antes del 30 de octubre de 1918 y los habitantes musulmanes de Tracia Occidental establecidos en la región al este de la línea fronteriza acordada en 1913. La exigencia turca de eximir a los musulmanes de Tracia Occidental pretendía crear una *minoría de contrapeso* a la comunidad greco-ortodoxa de Estambul. Turquía asumió el rol de estado protector de aquella minoría y procuró estrechar sus lazos con ella (Borou, 2009, p. 15).

Además de lo previsto en el artículo 2, otros tres grupos fueron eximidos del intercambio obligatorio. En primer lugar, el artículo 14 del Tratado libraría a la población greco-ortodoxa de las islas de Imbros (*Gökçeada*) y Tenedos (*Bozcaada*). En segundo lugar, por práctica extraconvencional se eximió a los arabófonos greco-ortodoxos de Turquía que no dependían del Patriarcado de Constantinopla. En tercer lugar, se excluyó a los musulmanes de origen albanés para los que Grecia aceptó mantener el estatuto del Tratado de Sèvres (Tsitselikis, 2012, p. 78). El gobierno griego garantizó al de Albania la exclusión de este grupo del intercambio forzoso el 3 de octubre de 1923, aunque ello no aseguró que los que habían huido de sus hogares pudieran volver a ellos (Shaqiri, 2016, pp. 19-20).

Se estima que la Convención se aplicó a unas 350.000 o 400.000 personas musulmanas y a 1,2 o 1,3 millones de ortodoxas que se convirtieron en refugiadas en Turquía y Grecia respectivamente (Kaloudis, 2014, p. 81; Shaqiri, 2016, p. 18). De hecho, muchas personas habían huido de sus hogares con anterioridad por lo que en parte la Convención tradujo a derecho lo que ya había sucedido de facto.

La Convención otorgaba legitimidad jurídica a una operación de limpieza étnica mediante la migración forzosa, pero fue un ejemplo invocado positivamente en la política internacional hasta el final de la Segunda Guerra Mundial (Kulczycki, 2022). Constituyó un claro retroceso en los estándares jurídicos puesto que, hasta aquel momento, los acuerdos de intercambio de poblaciones se habían basado, al menos teóricamente, en la voluntariedad y las minorías reasentadas tampoco se beneficiaron de las garantías que incluiría el posterior TL (Pitsoulis, 2019, p. 468). El TL acabó de legitimar la Convención en su artículo 142, al señalar que la misma tendría entre los dos países “la misma fuerza y efecto que si formara parte del presente Tratado”.

² Puede consultarse su texto completo en Société des Nations (s.f., pp. 75-87).



2.2. El Tratado de Lausana del 24 de julio de 1923

El Tratado de Lausana se firmó el 24 de julio de 1923 por el Imperio Británico, Francia, Italia y Grecia con sus aliados, por una parte, y Turquía, por la otra³. Sus implicaciones geopolíticas fueron enormes para una amplia zona de Asia (Conlin y Ozavci, 2023). El TL contiene ciento cuarenta y tres artículos en cinco Partes, pero nuestro interés se centra en la Sección III de la Parte I, titulada “Protección de minorías”, que comprende los artículos 37 a 45. Su importancia deriva de ser el único Tratado en vigor que regula hoy el estatuto de las minorías en Grecia y Turquía (Gözübenli y Çavuşoglu, 2018, p. 478), y de haber sobrevivido a la derogación del sistema creado bajo la Sociedad de Naciones (Tsitselikis, 2013, p. 292).

El contenido del TL en materia de minorías es similar al de los otros tratados posteriores a la Gran Guerra, pero guarda una diferencia significativa en cuanto al sujeto, al sustituir la expresión “minorías raciales, lingüísticas o religiosas” de los demás tratados por la fórmula “minorías no musulmanas”. Turquía se negó a incorporar la expresión tripartita y sólo aceptó que el Tratado aludiera a “nacionales turcos pertenecientes a minorías no musulmanas”. El rechazo turco del criterio “religión” estaba fundamentalmente dirigido a excluir grupos como los alevíes —considerados oficialmente como musulmanes a pesar de su diferencia religiosa— o los kurdos —mayoritariamente suníes, aunque de lengua no turca— (Oran, 2023, p. 29). Los motivos de esta posición turca son de tres tipos. En clave histórica, Turquía heredaba de los *Millet* la idea de que los musulmanes nunca podrían ser considerados como minoría (Oran, 2021, pp. 81-82). En clave política, sus autoridades temían la instrumentalización de los grupos minoritarios por potencias externas. En clave ideológica, los líderes fundadores turcos eran nacionalistas que recelaban de las minorías como potencial amenaza para una Turquía más homogénea (Yogun, 2019, p. 81).

Para Grecia, el marco jurídico de protección de minorías se había fijado en el Tratado de Sèvres de 1920, pero este nunca tuvo vigencia práctica real y acabó derogado junto al resto de tratados de minorías de aquellos años. Grecia quedó obligada por el TL a través de su artículo 45, que establece que los derechos conferidos a las minorías no musulmanas de Turquía serán igualmente conferidos por Grecia a la minoría musulmana en su territorio. A pesar de esta redacción, la posición oficial griega es que el TL protege únicamente a las minorías musulmanas de Tracia, y no al resto de musulmanes de Grecia (Tsitselikis, 2008, p. 295).

Los artículos 38 a 44 del TL incluyen una serie de derechos que se pueden clasificar en cuatro grupos según sus titulares (Oran, 2023, pp. 26-27). En primer lugar, para “todos los habitantes de Turquía” se reconocen expresamente el derecho a la vida y a no sufrir discriminación por motivos de nacionalidad, lengua, raza o religión, el derecho a practicar la propia fe o religión sin injerencias, la igualdad ante la ley y a no sufrir discriminación religiosa. En segundo lugar, para “todos los ciudadanos turcos”, se reconoce la no discriminación por creencias y el derecho a utilizar la lengua de su elección tanto en privado como en las relaciones comerciales. En tercer lugar, las personas “nacionales turcas de habla no turca” tienen reconocido el derecho a utilizar oralmente su propia lengua en los tribunales. En cuarto lugar, para los “nacionales turcos pertenecientes a minorías no musulmanas”, se reconocen expresamente:

³ Puede consultarse su texto completo en Société des Nations (s.f., pp. 11-113).

- a. Las libertades de circulación y migración que correspondan a todos los ciudadanos turcos. Los mismos derechos civiles y políticos que los musulmanes.
- b. El derecho a fundar, dirigir y supervisar todo tipo de organizaciones benéficas, religiosas y sociales a sus propias expensas.
- c. El derecho a la libertad de expresión, a celebrar sus ceremonias religiosas y a utilizar su propia lengua en dichas instituciones.
- d. En los distritos donde viven en número significativo, el derecho a recibir una parte equitativa de los presupuestos de los organismos públicos nacionales o municipales para recibir instrucción en su propia lengua o para mantener instituciones piadosas o religiosas.
- e. El derecho a que sus asuntos de derecho de familia o estatuto personal se resuelvan de acuerdo con sus costumbres y tradiciones.
- f. El derecho a la protección de los templos, cementerios y otros establecimientos religiosos, así como a la concesión de facilidades y autorizaciones para las fundaciones piadosas e instituciones religiosas o caritativas.
- g. El derecho a no realizar ningún acto que constituya una violación de su fe o de sus observancias religiosas, incluida la no asistencia a los Tribunales de Justicia o a realizar cualquier gestión legal en su día de descanso semanal.

Como garantía de intangibilidad, el artículo 37 establece que ninguno de estos derechos puede ser derogado por ley o acto oficial alguno, constituyendo leyes fundamentales del ordenamiento jurídico turco. Además, fuera de la sección tercera, el artículo 14 prevé para las islas de Imbros y Tenedos una organización especial compuesta por elementos locales con garantías para la población nativa no musulmana en lo relativo a la administración local y a la protección de personas y bienes. Igualmente establece que el mantenimiento del orden estará garantizado por una fuerza de policía reclutada entre la población local.

El TL fue considerado desde la perspectiva turca como una victoria diplomática en la construcción nacional de la nueva república, que eliminaba así el *síndrome de Sèvres* y ratificaba una consolidación territorial mucho más favorable. En el caso griego, el TL está ligado a la experiencia de la Gran Catástrofe y al abandono de la *megali idea*. En todo caso, Lausana confirmó que la religión puede ser un elemento esencial de la construcción de la identidad nacional y, por consiguiente, de la *minorización* de los grupos que no comparten la adscripción religiosa mayoritaria (Tsitselikis, 2012, p. 6).

3. Controversias jurídicas y prácticas en la aplicación del Tratado

La protección de minorías prevista en el TL ha planteado controversias que pueden clasificarse en tres grandes bloques temáticos: el ámbito personal de aplicación (sección 3.1), el cumplimiento de los derechos (secciones 3.2 a 3.7) y la política de reciprocidad (sección 3.8).

3.1. El ámbito personal de aplicación

El TL restringe los titulares de los derechos a las *minorías no musulmanas* en el caso de Turquía y a la *minoría musulmana* en Grecia. Ankara siempre ha interpretado que el TL se limita a proteger a



las minorías armenia, greco-ortodoxa y judía, y no a musulmanes reasentados desde otras partes del antiguo imperio otomano (Martin, 2023, p. 552). Esta postura, tributaria de los *Millet*, implica reconocer la identificación nacional con la religión, a pesar de la narrativa laicista de la nueva república. Ello no impide que Turquía tampoco aplique el TL a otras minorías no musulmanas como los cristianos asirios, caldeos o nestorianos (Yogun, 2019, p. 88), a pesar de que el TL no menciona a ningún grupo concreto y a que una interpretación sistemática en el marco del derecho internacional de los derechos humanos obliga a realizar una interpretación inclusiva del concepto de minorías no musulmanas (Oran, 2021, p. 84).

Para Grecia, la interpretación oficial restrictiva defiende que el TL solo protege a los musulmanes de Tracia, pero no al resto de musulmanes de Grecia. Sin embargo, el artículo 45 se limita a decir que los derechos otorgados en la sección III serán reconocidos también por Grecia a la “minoría musulmana en su territorio”. El Tratado de Sèvres sobre la protección de las minorías en Grecia del 10 de agosto de 1920 se refería a las “minorías raciales, religiosas y lingüísticas”, mientras que el Tratado de Atenas de 1913 impuso a Grecia obligaciones respecto a las minorías musulmanas para “todos los territorios de Grecia”. La cuestión de la vigencia actual del Tratado de 1913 adquiere importancia en este punto. Grecia defiende que el Tratado de Atenas no está vigente y que el TL ha sustituido a aquél. También niega la aplicación de Lausana a las minorías musulmanas de Rodas y Kos sobre la base de que estos territorios se incorporaron a Grecia con posterioridad y por ello estarían sometidos al Tratado de Paz de París de 1947.

Esta posición oficial griega no resulta jurídicamente defendible (Dayioglu, 2019, pp. 47-48). Si bien el Tratado de Sèvres podía derogar tratados multilaterales previos sobre la misma cuestión, como los de 1830 y 1881, no podía hacerlo con el Tratado de Atenas y sus protocolos, por su naturaleza bilateral. De hecho, existen algunos precedentes prácticos en Grecia que aluden a la vigencia del Tratado de 1913, incluso del propio Tribunal Supremo (Tsitselikis, 2012, p. 61). A ello se suma que Lausana no establece restricciones territoriales, por lo que debemos entender que se benefician del mismo todas las minorías musulmanas históricas de Grecia. No obstante, la práctica griega sigue caminando, al igual que en el caso turco, por un sendero restrictivo respecto al ámbito de aplicación del TL.

3.2. La elección de los muftíes en Tracia Occidental

La institución de los muftíes tiene sus raíces en el sistema otomano. Después de 1881 los muftíes de Grecia, junto a sus funciones tradicionales absorbieron las cuasijudiciales de los jueces o *kadi* (Tsitselikis, 2008, p. 304). Así, disponen de autoridad religiosa y judicial en la resolución de conflictos en el derecho de familia y sucesiones, las oficinas educativas y religiosas o el control de los ingresos de las fundaciones de la minoría, teniendo así importancia en la preservación de la identidad de las comunidades musulmanas (Borou, 2009, p. 10). Su modo de designación constituye una controversia que sigue vigente. Las autoridades griegas sostienen que los muftíes deben ser nombrados por el estado, como sucedía en época otomana, mientras que las comunidades musulmanas consideran que los líderes religiosos deben ser elegidos directamente por los creyentes, como sucede hoy en Bulgaria o Macedonia del Norte.

En Tracia existen tres muftíes en Xanthi, Komotini y Didymoteicho designados por decreto

presidencial a propuesta del Ministro de Educación y Asuntos Religiosos (Papastathis, 2008, p. 171; Tsitselikis, 2012, pp. 421-427). Junto a ellos han existido muftíes elegidos por las comunidades que han sido sancionados por las autoridades, lo que ha dado lugar a procedimientos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) (Dayioglu, 2019, p. 40; Papastathis, 2012, p. 168)⁴.

La cuestión nos remite a la vigencia del Tratado de Atenas de 1913, que establece en su artículo 11.6 la autoridad de los muftíes, así como su elección por los musulmanes. Conforme a la Ley griega 2345/1920, entre 1920 y 1990, las autoridades permitieron a los musulmanes designar tres candidatos al cargo de muftí entre los que el gobernador de Ródope nombraba a uno. Los muftíes ejercían de líderes de la minoría musulmana, lo que acrecentó el interés de Turquía por influir en su elección y el de Grecia por asegurar que las personas elegidas fueran adecuadas a sus intereses. Las diferencias escalarían a partir de los años ochenta (Dayioglu, 2019, p. 41). Una nueva Ley 1920/1991 derogó la Ley 2345/1920, estableciendo que los muftíes serían nombrados para sus cargos mediante un Decreto Presidencial, previa recomendación del ministro competente (Tsitselikis, 2008, p. 307). Este cambio normativo fue posible, según la versión griega, porque el Tratado de Atenas no se encuentra en vigor y porque el TL no establece nada al respecto.

La postura turca, por el contrario, defiende la vigencia actual del Tratado de Atenas y la reciprocidad respecto a la elección del Patriarca Ecuménico de Estambul por los griegos ortodoxos (Dayioglu, 2019, p. 39). Si bien este segundo argumento no es jurídicamente relevante, hemos visto que el Tratado de Atenas sí debe considerarse en vigor. Además, conforme al mismo el derecho a la elección de los muftíes por los musulmanes se extiende a todos los territorios de Grecia, lo que debería incluir hoy a las comunidades musulmanas tradicionales de Rodas y Kos. Una nueva Ley griega 4964/2022 ha incorporado la participación de un comité consultivo de la comunidad, pero no ha solucionado la controversia puesto que el nombramiento final sigue siendo competencia exclusiva del ministro.

3.3. La aplicación del Derecho propio de las minorías

El artículo 42 del TL obliga a los estados a adoptar medidas para que las minorías puedan resolver las cuestiones relativas a su derecho de familia o estatuto personal de acuerdo con sus propias costumbres. En Turquía, el precepto no ha sido nunca implementado con base en la supuesta renuncia realizada bajo presión en 1925 por representantes de las minorías, aunque ello carezca de validez legal en un tratado de derechos humanos. A partir de dicho momento, protestado por el gobierno griego, se suprimió la jurisdicción de los tribunales religiosos comunitarios de armenios, greco-ortodoxos y judíos, y el Código Civil turco pasó a aplicarse plenamente a todos los ciudadanos (Tsitselikis, 2013, p. 297).

En el caso de Grecia, la Ley 2345/1920 establecía que los muftíes, además de sus funciones religiosas, tenían competencia para dirimir litigios familiares y sucesorios entre musulmanes, algo confirmado por la Ley 1920/1991. Así, los conflictos de familia y sucesiones de ciudadanos musulmanes en Tracia Occidental no eran resueltos por el juez ordinario, sino por el muftí

⁴ Se trata de los casos *Serif c. Grecia*, núm. 38178/97, TEDH, 2000; *Agga c. Grecia* (núm. 1), núm. 50776/99, TEDH, 2002; *Agga c. Grecia* (núm. 2), núm. 52912/99, TEDH, 2002; *Agga c. Grecia* (núm. 3), núm. 32186/02, TEDH, 2006; *Agga c. Grecia* (núm. 4), núm. 33331/02, TEDH, 2006.



aplicando la ley islámica. Ello motivó el cuestionamiento de la aplicación obligatoria de la tradición islámica, con particular preocupación sobre la desfavorable situación potencial de las mujeres frente a una interpretación no evolucionada de aquélla en comparación con el Código Civil griego (Markoviti, 2017, pp. 12-14).

La cuestión solo quedó resuelta gracias a la intervención del TEDH, que estableció la violación de derechos que implicaba la incapacidad para las personas de la minoría de elegir su ley personal. Así, en enero de 2018, y para evitar las consecuencias negativas del caso *Molla Sali contra Grecia*⁵, el Parlamento griego aprobó la Ley 451 I/2018 y suprimió la normativa especial que imponía el recurso obligatorio a la *sharia*⁶ para los musulmanes de Tracia. En la actualidad, sus casos se dirimen en principio por el Código Civil griego y por los tribunales civiles, aunque si ambas partes manifiestan su conformidad por escrito, los miembros de la minoría tienen derecho a elegir la *sharia* frente a la ley civil y la intervención de los muftíes frente a los tribunales ordinarios.

3.4. La administración de las fundaciones minoritarias (*waqf*)

Waqf es un término árabe que alude a bienes donados, legados o comprados para constituir un fideicomiso que, una vez registrado, pasa a ser propiedad divina y cuyo uso debe destinarse a fines benéficos a perpetuidad. Las *waqf* o fundaciones comunitarias hunden sus raíces en el régimen otomano. La supervisión pública sobre las mismas no empezó a ser sistemática hasta las reformas del *Tanzimat* (Kurban y Tsitselikis, 2010, p. 6).

Estas fundaciones han existido en diversos territorios griegos como el Epiro, Kos, Rodas y Tasos. En Turquía, en los primeros años republicanos, había numerosas fundaciones griegas, armenias y judías (Grigoriadis, 2021, p. 748). En ambos países se han desarrollado políticas destinadas a reducir el poder de las minorías sobre sus fundaciones, socavando la autonomía y los derechos de propiedad reconocidos en el TL (Kurban y Tsitselikis, 2010, pp. 8-13).

En Grecia, las fundaciones minoritarias funcionaron con bastante autonomía hasta los años sesenta, pero tras las tensiones chipriotas los líderes militares aprobaron medidas para nombrar fideicomisarios gubernamentales. Los gobiernos democráticos no mejoraron las restricciones a la autonomía financiera de las *waqfs* (Borou, 2009, p. 11) y una nueva Ley 1091/1980 daba al gobierno la capacidad de intervenirlas. A pesar de que en 2008 se aprobó una nueva Ley 3647/2008, el gobierno griego parece reacio a eliminar el control político y los mecanismos administrativos excepcionales (Kurban y Tsitselikis, 2010, p. 24).

En Turquía las fundaciones jugaron un papel relevante de ayuda en las décadas iniciales (Kurban y Hatemi, 2009, p. 7), pero ya en 1935 la Ley de Fundaciones 2762 creó la base jurídica para incluir a las no musulmanas entre las *fundaciones incautadas* y hacerse con sus bienes inmuebles con la llamada *Declaración de 1936*, aprovechando que los títulos de propiedad eran en ocasiones muy antiguos y difíciles de probar documentalmente. Las confiscaciones de propiedades continuaron durante los años sesenta y setenta, siendo la minoría ortodoxa la más afectada (Kurban y Hatemi,

⁵ Se trata del caso *Molla Sali c. Grecia* (GS), núm. 20152/14, TEDH, 2018.

⁶ Se denomina *Sharia* a un conjunto de normas basadas en el Corán y los Hadices —hechos y dichos del Profeta— que determinan diversos aspectos de la vida de los creyentes musulmanes.

2009, p. 17), aunque experiencias similares han sido vividas por las comunidades armenia y judía (Grigoriadis, 2021, p. 750).

La primera sentencia del TEDH sobre este asunto llegó en 2007, cuando el Tribunal declaró por unanimidad que se había violado el derecho de propiedad protegido por el Protocolo nº I del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁷. El caso supuso un claro precedente para las otras demandas similares pendientes ante el TEDH cuyas sentencias verían la luz progresivamente⁸.

La llegada al poder del Partido de la Justicia y el Desarrollo en 2002 supuso un importante cambio en la política turca. Se aprobaron varias modificaciones de la Ley de Fundaciones (Kurban y Hatemi, 2009, pp. 24-31) y una nueva Ley 5737 en 2008. Las reformas otorgaban a las fundaciones no musulmanas nuevos derechos para adquirir y registrar a su nombre sus bienes. No obstante, el problema más importante que permanece sin resolver es la no devolución de todos los bienes embargados y el impago de indemnizaciones por los bienes transferidos a terceros (Kurban y Tsitselikis, 2010, p. 25).

3.5. Los derechos lingüísticos y las escuelas minoritarias

El TL reconoce el derecho de todo ciudadano turco a utilizar cualquier lengua en sus relaciones privadas o en cualquier reunión pública y la obligación de ofrecer facilidades adecuadas a los nacionales turcos de habla no turca para el uso oral de su propia lengua ante los tribunales. Sin embargo, los tribunales turcos se han resistido a aplicar esta disposición a quienes deseaban usar lenguas diferentes del turco, especialmente la lengua kurda, restringiendo aquélla a los no musulmanes (Kurban y Hatemi, 2009, p. 12). Es claro que los artículos 39.4 y 39.5 del TL se copiaron del seminal Tratado sobre las Minorías Polacas, lo que es argumento suficiente para que ambos países reconozcan el derecho al uso de lenguas minoritarias para sus ciudadanos. Sin embargo, solo muy excepcionalmente se ha denunciado la violación del artículo 39 del TL (Oran, 2021, pp. 88-90).

Por lo que se refiere a la educación, el TL reconoce el derecho a establecer centros de formación, y la obligación estatal de proveer fondos para la enseñanza en lenguas minoritarias en aquellos distritos en los que resida una *considerable proporción* de no musulmanes. Puede entenderse que en Grecia la norma ha sido aplicada en términos generales, pero no se incorpora la enseñanza de la lengua de la minoría, sino del turco, lo que significa la exclusión del búlgaro o del romaní. La misma suerte corre la lengua árabe en el caso de Turquía en lo que respecta a las escuelas ortodoxas (Tsitselikis, 2013, p. 294).

Durante décadas la controversia educativa radicó en la obligatoriedad del conocimiento de griego para ser profesor de las escuelas minoritarias de Tracia. En 1969 se creaba la Academia

⁷ Se trata del caso *Fener Greek Orthodox High School Foundation c. Turquía*, núm. 34478/97, TEDH, 2007.

⁸ Se trata de los casos *Patriarcado Ecueménico c. Turquía*, núm. 14340/05, TEDH, 2008; *Yedikule Surp Pırgıç Ermeni Hastanesi Vakfı c. Turquía*, núm. 36165/02, TEDH, 2008; *Board of Trustees of the Samatya Surp Kevork Armenian Church, School and Cemetery Foundation c. Turquía*, núm. 1480/03, TEDH, 2008; *Bozcaada Kimisis Teodoku Greek Orthodox Church Foundation c. Turquía*, núms. 37639/03, 37655/03, 26736/04 y 42670/04, TEDH, 2009; *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfı c. Turquía* (núm. 2), núms. 37646/03, 37665/03, 37992/03, 37993/03, 37996/03, 37998/03, 37999/03 y 38000/03, TEDH, 2009; *Yedikule Surp Pırgıç Armenian Hospital Foundation c. Turquía* (dec.), núms. 50147/99 y 51207/99, TEDH, 2007; *Apostolidi y otros c. Turquía*, núm. 45628/99, TEDH, 2007; *Agnidis c. Turquía*, núm. 21668/02, TEDH, 2010; *Nacaryan y Deryan c. Turquía*, núms. 19558/02 y 27904/02, TEDH, 2008; *Fokas c. Turquía*, núm. 31206/02, TEDH, 2009.



Pedagógica Especial de Tesalónica para formar a los profesores de dichas escuelas y aunque en origen la instrucción se ofrecía solo en griego, más tarde se incorporó el turco para facilitar la adquisición de esta lengua a los profesores pomacos. Un nuevo Protocolo de Cooperación Cultural greco-turco en 2000 mejoró el programa de enseñanza de turco (Borou, 2009, p. 10) y en la actualidad, las escuelas minoritarias de Tracia dedican un tiempo similar a la enseñanza de las lenguas griega y turca (Tsitselikis, 2012, p. 481).

En Turquía, fueron varios los intentos del gobierno de tomar el control de las escuelas minoritarias, consideradas como un foco de escasa lealtad nacional. En 1963, el Decreto 246/7 las obligaba a nombrar un subdirector turco con grandes competencias. También se dificultaba la contratación de profesores griegos mediante una prueba de aptitud en lengua turca y se prohibía a los miembros del clero ortodoxo entrar en las escuelas minoritarias. En 1971 el gobierno turco decidió cerrar todas las universidades privadas. Junto a ellas, se cerró la Escuela Teológica de Halki que dependía directamente del Patriarcado de Constantinopla. Aunque años más tarde se permitió la apertura de otras universidades privadas, la reapertura del Seminario de Halki nunca se autorizó y esta relevante y simbólica institución de la minoría sigue cerrada en la actualidad (Akgönül, 2023, pp. 33-34).

3.6. Derechos políticos, de asociación y ciudadanía

El TL no incluye derechos políticos especiales ni representación para las minorías en el plano nacional. La existencia en ambos países de severos umbrales electorales mínimos para el acceso al parlamento impide cualquier acceso directo de formaciones que representen a las minorías, por lo que la presencia individual en listas de partidos nacionales ha sido la única vía para ello.

La utilización de una identidad nacional o étnica y no meramente religiosa es otra de las cuestiones que ha planteado la aplicación del TL. En Tracia, la llamada *guerra de las asociaciones* se inició cuando varias asociaciones de musulmanes intentaron identificarse como turcas y ello fue denegado por los tribunales griegos (Borou, 2009, p. 9). Varios casos escalaron hasta el TEDH, que concluyó que constituían violaciones del derecho de asociación⁹, aunque ello no ha supuesto un cambio sustancial en la postura griega.

En el ámbito de la ciudadanía es también relevante citar el uso abusivo del artículo 19 de la Ley de la nacionalidad 3370/1955 que permitía privar de ésta a los *ciudadanos griegos de origen no griego (allogeneis)* que hubieran emigrado a otro país. Esta disposición, derogada por la Ley 2623/1998, fue abusivamente utilizada entre 1955 y 1998 contra miembros de las minorías musulmanas de Grecia que habían ido a vivir a Turquía (Tsitselikis, 2012, pp. 200-204) como medida de represalia ante el declive de la minoría griega en el país vecino (Dayioglu y Aslim, 2015, p. 38).

3.7. El régimen especial de Imbros y Tenedos

El artículo 14 del TL garantiza a los habitantes de las islas de Imbros y Tenedos una autonomía administrativa y una fuerza de policía reclutada entre la población local. Aunque en 1923 la

⁹ Se trata de los casos *Bekir Ousta y Otros c. Grecia*, núm. 35151/05, TEDH, 2007; *Asociación Turca de Xanthi y Otros c. Grecia*, núm. 26698/05, TEDH, 2008; *Emin y Otros c. Grecia*, núm. 34144/05, TEDH, 2008.

población de ambas islas era mayoritariamente griega, Imbros y Tenedos fueron asignadas a Turquía por su ubicación en la entrada de los Dardanelos. La solución de una autonomía local se había adoptado ya en otras zonas minoritarias de Europa, como Rutenia Subcarpática o las Islas Åland.

El gobierno turco nunca se mostró dispuesto a cumplir con el artículo 14 y pronto adoptó políticas discriminatorias para impulsar a los no musulmanes a abandonar las islas y turquificarlas, sin que haya existido una autonomía real ni protección efectiva de las personas y sus propiedades (Kurban y Hatemi, 2009, p. 19). En 1927, la Ley 1151 suprimía la enseñanza pública en lengua griega en las islas. En la década de 1940 se introdujeron políticas de asentamiento y limitaciones a las actividades empresariales y las transacciones inmobiliarias de los miembros de las minorías, el metropolitano de Imbros fue enviado al exilio y se confiscaron las propiedades de los monasterios. En 1958 ambas islas fueron declaradas *zonas de seguridad* y en enero de 1964 miembros de las minorías locales fueron desposeídos de su ciudadanía turca u obligados a abandonar sus profesiones, reservadas a los turcos étnicos, incluyendo la expropiación de las tierras cultivables. En los años siguientes se desarrolló un proyecto de asentamiento que atrajo a cientos de habitantes turcos a la isla. Estas políticas diezmaron la población original de las islas, que emigró a Grecia y otros países, de forma que a finales de siglo la población griega de Imbros y Tenedos había descendido a unas cuatrocientas y veinte personas respectivamente (Grigoriadis, 2021, p. 752).

Aunque la situación mejoró ligeramente a partir de entonces, el artículo 14 sigue sin cumplirse y el objetivo del mantenimiento de la identidad griega de las islas a través de una autonomía local ha fracasado por inaplicación y por las medidas coercitivas aplicadas durante las primeras siete décadas de vigencia.

3.8. La reciprocidad en la aplicación

El artículo 45 del TL, que establece que los derechos reconocidos a las minorías no musulmanas de Turquía serán igualmente reconocidos por Grecia a la minoría musulmana en su territorio, fue entendido como una expresión de reciprocidad por ambos estados y ésta se convirtió en el principio informador de las relaciones en este tema (Onar y Özgüneş, 2010, p. 114). Sin embargo, ni es válido ningún principio de reciprocidad respecto al reconocimiento de derechos humanos, ni menos aún puede aplicarse restrictivamente sobre los propios nacionales, como son los miembros de las minorías respectivas (Dayioglu y Aslim, 2015, p. 38).

En ambos estados la supuesta reciprocidad se interpretó como una base legítima para tomar represalias contra sus propios ciudadanos por las políticas del país vecino (Akgönül, 2008, pp. 17-34; Anastasakis et al., 2009, p. 6). A lo largo de estos cien años, las relaciones greco-turcas han atravesado por momentos de paz y conflictivos de manera alternativa. En particular, las diferencias sobre el futuro de Chipre han condicionado fuertemente las actitudes de los dos estados respecto a sus minorías (Gur, 2017, p. 349). A pesar de que el intercambio de población y el propio TL querían ser la base para una reorientación de las relaciones hacia la buena vecindad (Sfetas, 2015, pp. 195-218), el círculo vicioso de la reciprocidad negativa comenzó tan pronto como el régimen de protección de Lausana fue establecido (Eligür, 2020, p. 321; Tsitselikis, 2013, p. 304) y entendido como un juego de suma cero (Hüseyinoglu, 2012, pp. 107-108).



En el contexto de entreguerras, la Turquía nacionalista adoptaría políticas de asimilación o expulsión más o menos forzada hacia los ciudadanos no musulmanes, ideológicamente excluidos de la idea de *turquidad* (Ekmekcioglu, 2014, pp. 657-679). En 1934 la Asamblea Nacional integraba un texto legal (Ley 2510) que expulsaba a cristianos, judíos, alevíes y kurdos de sus casas y negocios en las llamadas áreas de seguridad que incluían zonas cercanas a ferrocarriles, carreteras importantes o recursos naturales, evitando así que las minorías pudieran actuar como quintas columnas en puntos estratégicos (Martin, 2023, p. 553)¹⁰. Esta dinámica continuaría con el impuesto a las fortunas de 1942, los pogromos de 1955 o las expulsiones de 1964 (Kurban y Hatemi, 2009, p. 7).

En Grecia, resulta significativo que la competencia sobre las decisiones relativas a la minoría musulmana corresponda al Ministerio de Asuntos Exteriores, dando a entender que es una cuestión de asuntos extranjeros y dejando así a la propia minoría abierta a la influencia de Turquía (Markoviti, 2017, pp. 4-7). Grecia concibe a la minoría musulmana, como un cuestionamiento de su identidad, creando un círculo vicioso en el que la percepción nacional negativa del *otro* conlleva la actitud vigilante sobre los *nuestros*, en una dinámica que se retroalimenta (Borou, 2009, p. 13). El inicio de la Guerra Fría desvió la atención de Grecia hacia su vecina Bulgaria. Los pomacos, musulmanes de lengua búlgara, serían percibidos entonces como una potencial quinta columna del país comunista y sus territorios se declararían *zona restringida militar*, con acceso limitado. En 1954, el gobernador general de Tracia Occidental ordenó la sustitución del término genérico *musulmán* por el de *turco* en las administraciones públicas (Borou, 2009, p. 8). Sin embargo, las diferencias sobre el futuro de Chipre conducirían a un rápido deterioro de las relaciones con Turquía. En septiembre de 1955, el pogromo en Estambul diezmaría la comunidad ortodoxa y en 1964 Turquía procedería a la expulsión inmediata de unas 12.000 personas sometidas a la protección de Lausana, causando la emigración posterior de otros miles (Akgönül, 2023, p. 31; Eligür, 2020, p. 319). A ello siguieron las expropiaciones y el establecimiento de una prisión abierta en Imbros o la clausura del seminario de Halki.

Las relaciones greco-turcas evolucionaron positivamente con el cambio de siglo. Los dos países buscaron colaborar en aspectos como la lucha contra el terrorismo o la candidatura turca al ingreso en la Unión Europea. Esta atmósfera positiva se tradujo en mejoras de la situación de las minorías de ambos países en el campo de la educación, la libertad de religión o la protección de las fundaciones, pero sin ofrecer solución a todas las cuestiones que hemos analizado (Dayioğlu, 2019, p. 38). Las reformas políticas turcas por el intento de ingresar en la Unión Europea ofrecieron una breve ventana de oportunidad para las minorías. El acceso al poder de una fuerza política islámica no laicista motivó una mejora del posicionamiento turco frente a Lausana, que podía ser entendido por aquélla como una manera propia de gestionar la diversidad, diferenciada del multiculturalismo liberal occidental y compatible con la identidad islámica y otomana tradicionales (Grigoriadis, 2021, p. 751).

Sin embargo, la cultura de reciprocidad prevalece todavía, incluso al interior de las propias comunidades minoritarias (Gur, 2017). Por un lado, las minorías han preferido asimilarse y mantener un perfil político bajo como consecuencia de las políticas de represión y asimilación (Martin, 2023,

¹⁰ Otras poblaciones minoritarias de religión musulmana sufrieron también políticas agresivas de asimilación. Baste recordar como muestra de ello el genocidio kurdo de Dersim ocurrido en la misma década (1937).

p. 560). Por otro lado, han interiorizado el concepto de reciprocidad y, de hecho, exigen a su estado protector (Grecia o Turquía) una posición más beligerante contra la minoría recíproca (Yagcioglu, 2008, pp. 103-110). En efecto, la cultura política tradicional tiende a considerar el trato a las minorías como una cuestión interestatal y no de protección de derechos humanos.

La reciprocidad sigue presidiendo las relaciones entre los dos estados en lo que concierne a la protección del TL, como puede comprobarse en las posiciones que adoptan ambos países en el examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, donde el cumplimiento del TL y la protección de los derechos de sus minorías son temas recurrentes¹¹, al igual que sucede en los procedimientos ante los órganos convencionales de derechos humanos¹².

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa también ha denunciado la apelación recurrente de Grecia y Turquía al principio de reciprocidad por ser *anacrónico* y perjudicial para la cohesión nacional¹³ y ha recordado que la responsabilidad principal de los dos estados no es la protección de la minoría en el estado vecino, sino la de sus propios ciudadanos. Por su parte, el TEDH señala que “el Convenio, contrariamente a los tratados internacionales clásicos, trasciende el marco de la simple reciprocidad entre las partes contratantes”¹⁴. Como hemos visto, Turquía ha atendido varias de las sentencias del TEDH en el ámbito de las fundaciones, pero en Grecia, aunque no puede negarse que la jurisprudencia de Estrasburgo haya tenido cierto impacto, sus posibles efectos *irradiantes* han sido limitados por las políticas estatales que persisten en el trato segregado de la minoría y en la idea de reciprocidad (Tsitselikis, 2012, p. 64; Markoviti, 2017, p. 17).

Conclusión

El TL, junto a otros tratados posteriores a la Primera Guerra Mundial, tenía como uno de sus objetivos garantizar a las minorías no solo la igualdad de trato sino también el mantenimiento de su identidad diferenciada en el nuevo estado. Sin embargo, la aplicación durante estos cien años de este régimen de protección no ha evitado un sustancial debilitamiento y en algunos casos casi la desaparición de aquellas minorías. En Turquía, de una población ortodoxa exonerada en 1923 de entre 110.000 y 125.000 personas, hemos pasado a la presencia actual de unas 2.000 o 3.000 personas con una elevada media de edad (Grigoriadis, 2021, p. 741; Oran, 2023, p. 30). En el caso de Grecia, Tracia Occidental era antes de 1914 mayoritariamente islámica, contabilizándose 230.000 musulmanes (Tsitselikis, 2012, p. 64), mientras que en la actualidad se estima que las personas musulmanas de Grecia son menos de 110.000, de las que unas 80.000 viven en Tracia y otras 25.000 en diversas regiones (Tsitselikis, 2008, p. 294).

¹¹ Para Turquía, véase el *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos Turquía* del 24 de marzo de 2020 (doc. A/HRC/44/14), así como las *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado* del 24 de junio de 2020 (doc. A/HRC/44/14.Add.1). Para Grecia, véase el *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos*, del 6 de enero de 2022 (doc. A/HRC/49/5), así como las *Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado*, del 16 de diciembre de 2021 (doc. A/HRC/49/5/Add.1).

¹² Véase como ejemplo los documentos respectivos del Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Grecia* del 3 de diciembre de 2015 (doc. CCPR/C/GRC/CO/2), así como las *Observaciones finales sobre el informe inicial de Turquía* del 13 de noviembre de 2012 (doc. CCPR/C/TUR/CO/1).

¹³ Conviene destacar la Resolución 1704/2010 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, titulada *Libertad de religión y otros derechos humanos para las minorías no musulmanas de Turquía y para la minoría musulmana de Tracia (Grecia oriental)*, del 27 de enero de 2010.

¹⁴ Se trata del caso *Apostolidi y otros c. Turquía*, núm. 45628/99, TEDH, 2007.



Son varias las minorías a las que el TL sigue sin ofrecer una protección efectiva no ya de los derechos reconocidos, sino incluso de su supervivencia como grupo. Además de prácticamente todas las minorías no musulmanas de Turquía (Onar y Özgüneş, 2010, p. 115), en esta situación se hallan las minorías musulmanas del Dodecaneso, las de ascendencia o lengua albanesa en Grecia (Manta, 2009, pp. 523-535; Gözübenli y Çavuşoğlu, 2018, p. 475), así como pomacos y romaníes musulmanes (Borou, 2009, p. 6; Markoviti, 2017, p. 2). Solo respecto a la minoría turco-musulmana de Tracia Occidental puede observarse hoy un grado relativo de cumplimiento del TL. Si la aplicación del TL no ha evitado estas drásticas dinámicas de reducción y asimilación de las minorías que pretendían protegerse, solo puede concluirse que esta parte del TL ha sido incumplida en lo fundamental. En efecto, buena parte de los derechos reconocidos se han ignorado o infringido sistemáticamente (Oran, 2021, pp. 84-86) y estos cien años han sido testigos de un alto número de violaciones de aquéllos (Oran, 2023, pp. 27-28; Tsitselikis, 2013, p. 291).

No puede olvidarse que el TL legitimó en 1923 la violación del derecho de miles de personas a permanecer en su país de residencia, pero también intentó garantizar la protección de quienes se vieron exentos de la expulsión (Baba y Winter, 2022, p. 553). Tras cien años de vigencia, el TL constituye un caso especial dentro del Derecho Internacional de protección de las minorías, tanto por la filosofía de reciprocidad con la que es aplicado, como por su restrictivo ámbito personal de aplicación, que cristaliza en una combinación de elementos que varios autores denominan sistema *neomillet* (Kurban y Tsitselikis, 2010, p. 6). En efecto, la cuestión minoritaria ha constituido un tema políticamente sensible en el que el supuesto principio de reciprocidad ha tenido un protagonismo extremo. Una mejor aplicación del TL no exige tanto reformas en su contenido cuanto un cambio de actitud política en la gestión de la diversidad interna y de los derechos humanos (Dayioğlu y Aslim, 2015, p. 47), sin que ello signifique poner en cuestión ni la igualdad ante la ley, ni la integridad de los estados concernidos, ni su carácter laico.

En definitiva, el TL responde a un contexto ideológico y político determinado y condicionado por su herencia histórica, pero su interpretación debe ser actualizada, partiendo de su ámbito personal de aplicación puesto que la existencia de minorías es una cuestión de hecho que no depende del reconocimiento estatal. A su vez, el contenido protector del TL no desmerece respecto al de otros tratados vigentes o al de los acomodos constitucionales de países cercanos. El análisis comparativo demuestra que no todo su contenido protector está amparado en los textos internacionales vigentes sobre derechos humanos, por lo que podría seguir siendo un referente en la materia. Pero ello exige relegar cualquier atisbo de reciprocidad y releer su contenido a la luz del derecho internacional vigente, en clave inclusiva y plural, valorando la diversidad cultural e identitaria como la condición natural y saludable de cualquier sociedad libre. ●

Referencias

- Akgönül, S. (2023). The Rums: how to save Greek schools of Turkey? Immigration, arabisation or folklorization. En Bertuccelli, F., Gavrilu, M. y Grassi, F. (Eds.). *Minorities and Diasporas in Turkey Public Images and Issues in Education* (pp. 32-42). Sapienza Università editrice.
- Akgönül, S. (2008). Sources of Reciprocity: Treaty of Lausanne. En Akgönül, S. (Ed.). *Reciprocity: Greek and Turkish Minorities: Law, Religion and Politics* (pp. 17-34). Istanbul Bilgi University Press.
- Anastasakis, O., Kalypso, N. y Oktem Kerem (Eds.) (2009). *In the Long Shadow of Europe: Greeks and Turks in the Era of Postnationalism*. Brill Publishers.
- Baba, G. y Winter, J. (2022). The Wilsonian Moment at Lausanne, 1922-1923. *Journal of Modern European History*, 20 (4),

- 536-553.
- Bozarlsan, H. (2005). Les minorités en Turquie. *Pouvoirs: Revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 115, 101-112.
- Borou, C. (2009). The Muslim Minority of Western Thrace in Greece: An Internal Positive or an Internal Negative Other? *Journal of Muslim Minority Affairs*, 29 (1), 5-26.
- Conlin, J. y Ozavci, O. (2023). *They All Made Peace—What Is Peace?: The 1923 Treaty of Lausanne and the New Imperial Order*. The University of Chicago press.
- Dayioglu, A. (2019). An ongoing debate in the Turkish-Greek relations: election of the muftis in Greece. *Journal of Balkan Research Institute*, 8 (1), 37-59.
- Dayioglu, A. y Aslim, I. (2015). Reciprocity Problem between Greece and Turkey: The Case of Muslim-Turkish and Greek Minorities. *Athens Journal of History*, 1 (1), 37-50.
- Eligür, B. (2020). The 1964 Expulsion of Greek Citizens from Turkey: Economic and Demographic Turkification Under Ethnocultural Nationalism. *The Journal of the Middle East and Africa*, 11 (4), 319-340.
- Ekmekcioglu, L. (2014). Republic of paradox: the League of Nations minority protection regime and the new turkey's step-citizens. *International Journal of Middle East Studies*, 46 (4), 657-679.
- Georgelin, H. (2006). From Orthodoxy to Greekness: Rupture in the east. *Erytheia: Revista de estudios bizantinos y neogriegos*, 27, 199-212.
- Gözübenli, A. y Çavuşoglu, H. (2018). Treaty of Lausanne: the tool of minority protection for the cham Albanians of Greece. *People: International Journal of Social Sciences*, 4 (3), 474-481.
- Grigoriadis, I. (2021). Between citizenship and the millet: the Greek minority in republican Turkey. *Middle Eastern Studies*, 57 (5), 741-757.
- Gur, G. (2017). Conflict, History, and Minority Memory: The Case of the Greek-Orthodox Minorities in Istanbul and the Turkish-Muslim Minorities in Western Thrace (Tesis doctoral). George Mason University.
- Hüseyinoglu, A. (2012). Impacts of transition from an official Greek viewpoint: The case of the Turkish Muslim minority in Western Thrace-Greece (1923-1933). *METU Studies in Development*, 39 (1), 87-110.
- Kaloudis, G. (2014). Ethnic cleansing in Asia Minor and the Treaty of Lausanne. *International Journal on World Peace*, 31 (1), 59-88.
- Karvounarakis, T. (2000). End of an Empire: Great Britain, Turkey and Greece from the Treaty of Sevres to the Treaty of Lausanne. *Balkan Studies*, 41 (1), 171-182.
- Kulczycki, J. (2022). The Legitimization of Forced Migration: A Long-Term Consequence of the Paris Peace Conference and the Treaty of Lausanne. *Res Gestae*, 14, 150-169.
- Kurban, D. y Tsitselikis, K. (2010). *A tale of reciprocity: Minority foundations in Greece and Turkey*. Tesev.
- Kurban, D. y Hatemi, K. (2009). *The story of an alien(ation): Real estate ownership problems of non-Muslim foundations and communities in Turkey*. Tesev.
- Manta, E. (2009). The Chams of Albania and the Greek State (1923–1945). *Journal of Muslim Minority Affairs*, 29 (4), 523-535.
- Markoviti, M. (2017). *The ECtHR as a Venue for Greco-Turkish Relations: The Treaty of Lausanne and the Muslim Minority in Western Thrace*. Hellenic Foundation for European and Foreign Policy.
- Martin, L. (2023). The plight of Turkey's minorities: what obstacles and opportunities exist for equal citizenship beyond the Republic's centennial? *Turkish Studies*, 24 (3-4), 550-569.
- Nevzat, A. (2014). The Treaty of Lausanne as Predicament and Impediment to the rise of Turkish Nationalism in colonial Cyprus. *Journal of Mediterranean Studies*, 23 (1), 47-60.
- Onar, N. y Özgüneş, M. (2010). How Deep a Transformation? Europeanization of Greek and Turkish Minority Policies. *International Journal on Minority and Group Rights*, 17 (1), 111-136.
- Oran, B. (2023). Minorities and diasporas in the Ottoman Empire and Turkey. An introduction. En Bertuccelli, F., Gavrilu, M. y Grassi, F. (Eds.). *Minorities and Diasporas in Turkey Public Images and Issues in Education* (pp. 25-32). Sapienza Università editrice.
- Oran, B. (2021). *Minorities and Minority Rights in Turkey: From the Ottoman Empire to the Present State*. Lynne Rienner Publishers.
- Papastathis, C. (2008). On the Religious freedom in Greece. En Papastathis, C. y Papathomas, G. (Eds.). *The State, the Orthodox Church and Religions in Greece* (pp. 147-173). Epektasis.
- Pitsoulis, A. (2019). Greece, Turkey, the Eastern Question and the Treaty of Lausanne 1923. *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, 2, 456-470.
- Shaqiri, K. (2016). The Treaty of Lausanne and the expulsion of Albanian chams in Turkey. *Beder Journal of Educational Sciences*, 12, 11-24.
- Sfetas, S. (2015). The legacy of the Treaty of Lausanne in the light of Greek-Turkish relations in the twentieth century: Greek perceptions of the Treaty of Lausanne. *Balkanica*, 46, 195-218.
- Société des Nations (s.f.). *Recueil des Traités*, 807 (32), 75-87.
- Société des Nations (s.f.). *Recueil des Traités*, 701 (28), 11-113.
- Tsitselikis, K. (2013). A Surviving Treaty: The Lausanne Minority Protection in Greece and Turkey. En Henrard, K. (Ed.). *The Interrelation between the right to identity of minorities and their socio-economic participation* (pp. 287-313). Brill.
- Tsitselikis, K. (2012). *Old and New Islam in Greece. From Historical Minorities to Immigrant Newcomers*. Martinus Nijhoff.



- Tsitselikis, K. (2008). The Legal Status of Islam in Greece. En Papastathis, C. y Papatomas, G. (Eds.). *The State, the Orthodox Church and Religions in Greece* (pp. 287-322). Epektasis.
- Xypolia, I. (2021). Imperial Bending of Rules: The British Empire, the Treaty of Lausanne, and Cypriot Immigration to Turkey. *Diplomacy and Statecraft*, 32 (4), 674-691.
- Yagcioglu, D. (2008). Internalisation of Reciprocity Among Members of the Greek-Orthodox and Turkish-Muslim Minorities: How Can it be Explained? Some Initial Reflections. En Akgönül, S. (Ed.). *Reciprocity: Greek and Turkish Minorities: Law, Religion and Politics* (pp. 103-116). Istanbul Bilgi University Press.
- Yogun, M. (2019). Turkish approach to minority concept evolution of minority concept and competence of Treaty of Lausanne in contemporary times (Tesis doctoral). Istanbul Bilgi Üniversitesi.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699 - 3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 twitter.com/RRInternacional



FECYT388/2023
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6ª convocatoria)
Válido hasta: 28 de julio de 2024