

# **LA CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN EUROPEO**

por SANTIAGO PETSCHEN VERDAGUER

Catedrático Emérito de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid.

# SUMARIO

1. **Preámbulo**
  - 1.1. REFERENCIAS A LA HISTORIA
2. **Importancia de las Minorías nacionales en Europa**
  - 2.1. PROTECCIÓN ESTATAL Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL
  - 2.2. LAS PRIMERAS APORTACIONES DEL MEDIO INTERNACIONAL PARA CON LAS MINORÍAS Y EL RECORRIDO POSTERIOR DE LAS ACTITUDES CON RESPECTO A LA CUESTIÓN
  - 2.3. LOS TRATADOS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS
3. **La Protección de las Minorías Nacionales en las primeras Organizaciones Internacionales de ámbito mundial**
  - 3.1. EN LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES
  - 3.2. EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
4. **El nivel regional europeo. Los dos puntos de vista diferentes y la cooperación entre ellos**
  - 4.1. LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) Y LA CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES
  - 4.2. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PRINCIPIOS
  - 4.3. LA ACCIÓN Y SUS MEDIOS. SU EVOLUCIÓN. ORÍGENES CONCRETOS DE LA APARICIÓN DE LA FIGURA DEL ALTO COMISIONADO PARA LAS MINORÍAS NACIONALES
  - 4.4. LA ACCIÓN A REALIZAR.
  - 4.5. LA DESIGNACIÓN DE MAX VAN DER STOEL
  - 4.6. TRATAMIENTO DE PROBLEMAS CON MINORÍAS NACIONALES
  - 4.7. LOS SUCESORES DE MAX VAN DER STOEL: ROLF EKEUS. KNUT VOLLEBAEK
5. **El Consejo de Europa y la cuestión de las minorías nacionales**
  - 5.1. EL CONVENIO-MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES
  - 5.2. LA DEFINICIÓN DE MINORÍA NACIONAL EN EL CONSEJO DE EUROPA
  - 5.3. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS: INDIVIDUALES O COLECTIVOS. LOS DERECHOS INDIVIDUALES RECONOCIDOS
  - 5.4. LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS
6. **La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias**
  - 6.1. SITUACIÓN DE LAS LENGUAS MINORITARIAS EN EL MARCO MUNDIAL DE LAS LENGUAS
  - 6.2. CARACTERÍSTICAS RELACIONALES INTERLINGÜÍSTICAS
  - 6.3. REGULACIÓN INTERLINGÜÍSTICA
  - 6.4. INFLUJO DE LA GLOBALIZACIÓN EN EL CONJUNTO LINGÜÍSTICO
  - 6.5. LA EVOLUCIÓN DE LAS LENGUAS EN EUROPA. LA LENGUA COMO FACTOR PRINCIPAL DE IDENTIDAD NACIONAL
  - 6.6. EL CONTENIDO DE LA CARTA
  - 6.7. VALORACIÓN DE LA CARTA
7. **La Protección a las minorías en la Unión Europea**
  - 7.1. LA ACCIÓN SOBRE LAS MINORÍAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA
  - 7.2. EL PACTO DE ESTABILIDAD DE EUROPA
  - 7.3. LAS MINORÍAS EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA
  - 7.4. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS LENGUAS MENOS UTILIZADAS
8. **Conclusiones. La cooperación en el sistema europeo**

## **Resumen**

Curso impartido por un profesor no jurista. El tema del Derecho tiene, por consiguiente, una dimensión secundaria. Los enfoques que se destacan son el histórico, el político y el cultural. El histórico es de largo alcance pues comenzamos con el Imperio romano en donde se produjo una discusión profunda entre la forma de gobernar unitaria o pluralista. La cuestión estuvo ligada a la religión hasta el siglo XIX. En el siglo XX, la Sociedad de las Naciones manifestó un interés por lo colectivo luego abandonado por las Naciones Unidas. El Consejo de Europa pretendió elaborar un proyecto de Protocolo al Convenio de los Derechos Humanos que no llegó a término. El nuevo planteamiento fue político: el del Decálogo de Helsinki. Tras la caída del telón de acero se llegó al perfeccionamiento en el Documento de Copenhague, llevado al plano jurídico en el Acuerdo-marco de Protección a las Minorías Nacionales y enriquecido por la faceta cultural en la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias factor principal de identidad, en nuestros días, de las Minorías Nacionales.

## **Abstract**

The trainer of this course is not a jurist; it means that law, in this perspective, is of a secondary importance. The approach in these lectures is historic, political and cultural. The historical approach covers a long span of time coming from the Roman Empire when a lively discussion started between different ways of government, the Unitarian one and the Pluralistic. The case was link to religion up to the XIX century.

In the XX century, The Society of Nations was interested in the collective approach, but this concept was abandoned very soon by the United Nations.

The Council of Europe tried to elaborate a Protocol to the Agreement of the Human Rights but was not successful. The new approach was a Political one in the Helsinki Decalogue. After the fall of the so called Iron Curtain an understanding was achieved in the Document of Copenhague that was given a juridical status in the Framework Convention for the Protection of National Minorities and enriched by the cultural approach in The Chart of Regional / Minority Languages principal factor of identity, nowadays, for the National Minorities.

## 1. Preámbulo

Son tres los aspectos sobre las minorías nacionales a los que quiero referirme en este preámbulo. El primero es que, al afrontarse en Europa, la realidad de las minorías nacionales destaca una actitud: la prevalencia de los Estados en la toma de las decisiones. Es algo que sucede también en la Unión Europea. A los Estados les cuesta mucho renunciar a sus prerrogativas de poder en beneficio del interés común. Es cierto que hubo mucha capacidad de renuncia en los líderes de los Estados europeos hasta Maastricht. Pero luego, el freno que han opuesto al progreso de lo común ha sido ciertamente contundente. Y eso que se trata de una cuestión por sí misma auténticamente necesaria: la unidad de Europa.

Si ello es así tratándose de un gigantesco objetivo de influencia mundial ¿cómo no lo será también en una cuestión de alcance reducido como la de las minorías nacionales? Tanto en las cuestiones de la Unión Europea como en las de las minorías nacionales, son los Estados los que dominan. Ellos son los que ceden en lo que quieren ceder, estableciendo el nivel máximo suficiente que les parece oportuno alcanzar.

Lo segundo que quiero abordar es el tema de la historia. Durante muchos siglos, de una forma o de otra, ha habido cuestión de minorías. Por ello me voy muy lejos para empezar: al Imperio romano. No es que allí se hablase en concreto de minorías nacionales. Pero sí que hubo una profunda discusión acerca de cómo organizar el Imperio: si desde la más estricta unidad o desde la pluralidad. Y ello se hizo con una referencia muy explícita a la religión. Durante muchísimo tiempo, los aspectos que no eran la religión no fueron considerados. El cambio se produjo a comienzos del siglo XIX y se fue potenciando a lo largo de la Edad Contemporánea. Y cada vez más fueron tenidos en cuenta factores como la lengua, el territorio, la historia, el pasado recuerdo de la independencia, la economía ...etc.

Y lo tercero es que, en estas conferencias y en este seminario, voy a tratar destacadamente de aquello que más me gusta. Aquello en lo que me encuentro más fuerte. Cuestiones que tienen fundamentalmente un carácter empírico como son la acción de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa a favor de las minorías nacionales. Y la valoración de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias enmarcadas –téngase esto muy en cuenta– en el conjunto del devenir de las lenguas a nivel mundial

Antes de seguir, permítaseme hacer una reflexión sobre lo que es el don de consejo. El don de consejo es la capacidad de realizar una aplicación correcta desde los principios generales a las situaciones concretas. Es la gran cualidad que caracterizó a Jean Monnet. Carente de una formación universitaria, suplió aquella deficiencia con rasgos que superaron a los de los más eminentes políticos europeos de su tiempo. La Historia se lo ha premiado haciendo que nadie en la actualidad tenga tantas cátedras que lleven su nombre como él. ¿Cómo ha funcionado, funciona y debe funcionar la característica del don de consejo en los dirigentes de Europa a la hora de dar una solución a la cuestión de las minorías nacionales?<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lo último que he publicado sobre la Unión Europea en donde aparece dicha actitud o, si se quiere filosofía, es lo siguiente: - PETSCHEN, Santiago. «El Tratado de Lisboa: la consolidación defini-

## 1.1. REFERENCIAS A LA HISTORIA. EL IMPERIO ROMANO

El Imperio romano no afrontó directamente la cuestión de las minorías en el seno de tan ingente impuesta unión de naciones. Sí que lo hizo indirectamente. Lo hizo, cuando se refirió a la forma de gobernar tan pluralidad de pueblos. En la cuestión se entró cuando se discutió acerca del sistema del gobierno imperial a partir de la teología. No fueron pocos los teólogos que afrontaron el problema del gobierno del Imperio entendiéndolo como una imitación terrenal del gobierno celestial. Y si en el gobierno del cielo todo dependía del supremo dominio del Dios único, también en la tierra todo debía depender del supremo dominio del único emperador. Fue en el año 1935 cuando el teólogo alemán Eric Peterson publicó un libro titulado *El Monoteísmo como problema político*. Un auténtico *best seller*. Fue Peterson muy crítico con el concepto de monarquía de Eusebio de Cesarea que fue, a la vez que político, metafísico y teólogo. Eusebio de Cesarea asoció teológicamente al emperador Constantino con la monarquía divina. Vinculó al emperador, monarca único, con el Dios único. Afirmación falsa tanto desde el punto de vista teológico como político. La investigación de Peterson –en un tiempo en el que en Alemania se quería desde la llamada *Reichstheologie* potenciar la necesidad de ser gobernados por un único Führer–<sup>2</sup> llega a numerosos autores como Aristóteles, Filón de Alejandría, Justino, Taciano, Teófilo de Antioquía, Tertuliano...etc. No hay que olvidar que el Tercer Reich era continuación del Segundo y del Primero –el Sacro Imperio Romano Germánico– que pretendía seguir el patrón del Imperio Romano. De considerable interés es el estudio que Peterson hace sobre Orígenes, autor del libro *Contra Celso*. El libro de Celso no ha llegado hasta nosotros pero conocemos bastante bien su pensamiento porque Orígenes nos ofrece, en el libro que le dedica, numerosos extractos del mismo. Celso acusaba a los cristianos de tener gran cerrazón cuando rechazaban el politeísmo tolerante y lo sustituían por un dominio absoluto del emperador. Dominio que Orígenes unía a la paz romana de Augusto que para él tenía un significado providencial.

Orígenes piensa que, como las particularidades de los pueblos desaparecerán en el último día, está bien que vayan renunciando a sus características diferenciales colaborando así a la construcción de un imperio igual para todos. Es algo que debe irse haciendo poco a poco. «Dios preparó a las naciones para recibir su doctrina, reuniéndolas bajo el cetro del único *basileus* romano y removiendo el obstáculo que representaba la multiplicidad de Estados y la diseminación de nacionalidades»<sup>3</sup>.

---

tiva de la Europa del *establishment* de los Estados» MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel. AEPDIRI. Madrid, 2008. pp. 599 – 604. - PETSCHEN VERDAGUER, Santiago. «La potenciación de los Estados y de sus diversos instrumentos de actuación». FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. DÍAZ BARRADO, Cástor M. (Dir). *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Dykinson S. L. Madrid, 2008. pp. 57 – 64. PETSCHEN VERDAGUER, Santiago. «El Referéndum irlandés: tendón de Aquiles estatista». FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. DÍAZ BARRADO, Cástor M. o. c. pp. 357-362.

<sup>2</sup> URIBARRI, Gabino. «Eric Peterson: teología y escatología». PETERSON, Eric. *El Monoteísmo como problema político*. Trotta. Madrid, 1959. pp. 30-32.

<sup>3</sup> PETERSON, Erik. o. c. p. 76.

Una concepción política que relaciona con la vida cristiana, es decir, con el mandato de Jesús a los fieles a sentirse una unidad. Desde toda esa perspectiva Orígenes llega a la exageración más extremosa que uno pueda imaginarse: «hay una relación providencial entre el fin del Estado nacional por la monarquía de Augusto y la aparición de Cristo»<sup>4</sup>.

Muy diferente es la posición de Celso. «Sin duda sería una gran cosa que <fuera posible que asiáticos, europeos y libios, griegos y bárbaros, esparcidos hasta los extremos límites de la tierra, estuvieran de acuerdo en una ley única. Pero quien pretende eso no sabe lo que dice»<sup>5</sup>. Y con respecto a los dioses manifiesta: «El monoteísmo de los cristianos es una <rebelión> en el mundo metafísico. Pero en consecuencia es también una rebelión en el orden político». Lo es porque <en cada una de las regiones de la tierra, viven hombres que veneran a los dioses siguiendo sus costumbres patrias: probablemente esas regiones están confiadas desde el principio a diversos celadores y distribuidas según el orden de ciertas potestades>. «Quien subvierte los cultos nacionales, así como las particularidades nacionales, ataca al mismo tiempo al *imperium romanum*, en el que caben los cultos nacionales así como las particularidades nacionales. Porque el Dios único, el Dios supremo de Celso, es una idea metafísica y no una idea nacional; no tiene nada que ver con las denominaciones naturales. Ese Dios tolera las religiones tradicionales de los diversos pueblos, porque reina, pero no gobierna, en los corazones de sus adoradores. Esto último es lo que hacen los dioses de los diversos pueblos a quienes no quieren rendir homenaje los cristianos. De manera que las consideraciones que mueven a Cristo a tomar posición contra el monoteísmo cristiano son de tipo político: teme la destrucción del imperio. Si los cristianos arguyen que el Dios único que ellos adoran protegerá el imperio, Celso les responde señalando el destino del monoteísmo judío: no sólo no han llegado a dominar el mundo los judíos, sino que no les ha quedado ni un palmo de tierra»<sup>6</sup>.

Como puede verse, Celso, desde una concepción más secularizada fue capaz de entender el mundo de una manera pluralista. Los dirigentes del Imperio, sin embargo, hallaron en la concepción de los teólogos la forma de subyugar tan fecunda variedad y tan diversa pluralidad como la que se hallaba en el amplísimo interior del Imperio romano.

## 2. La Edad Media: la Cristiandad

En la Edad Media, lo que constituía la diferenciación entre el conjunto de la sociedad europea y los grupos minoritarios diferentes, que en ella se albergaban, era el rasgo religioso. La religión era el factor fundamental que por una parte, unía y que por otra, separaba. La importancia de otros factores como la lengua, la historia, la geografía u otras características étnicas era muy inferior a la religión. «La Edad Media fue una época en la que no se toleraba la herejía que amenazaba direc-

---

<sup>4</sup> PETERSON, Erik. o. c. p. 79.

<sup>5</sup> PETERSON, Erik. o. c. p. 75.

<sup>6</sup> PETERSON, Erik. o. c. pp. 74-75.

tamente a la estructura de la sociedad: la lucha por la tolerancia implicaba la impugnación de las estructuras de poder»<sup>7</sup>.

Como dice Lecler, así como los paganos eran tratados con una moderación relativa, los herejes eran perseguidos con muchísimo rigor. Fueron muchos los movimientos heréticos surgidos en la Edad Media. Por citar sólo un ejemplo, podemos mencionar a los albigenses o cátaros, de características maniqueas. Fue un movimiento que se extendió por Francia, Bélgica, Alemania e Italia. El lugar en donde tuvieron más fuerza, a finales del siglo XII, fue el Languedoc.

Eran los poderes locales, tanto civiles como eclesiásticos, los encargados de reprimir la herejía. Las penas que se aplicaban eran muy variadas: hoguera, prisión destierro, multas, confiscación de bienes. En un ambiente así se fundó en el siglo XIII la Inquisición como organismo permanente<sup>8</sup>.

### 3. La Edad Moderna: la Reforma

La Reforma fue el fenómeno religioso de grandes consecuencias políticas, sociales y culturales que rompió con la situación medieval. «Tuvo una gran importancia internacional porque los hechos a que dio lugar contribuyeron a la completa transformación del sistema político europeo»<sup>9</sup>.

La creación de los Estados, cada uno con su religión, convirtió al centro de Europa en un mosaico de diferentes situaciones religiosas. Luego, los cambios de fronteras y de gentes hicieron proliferar las minorías religiosas.

La Reforma creó en toda Europa una situación de pluralismo religioso que se fue multiplicando. El luteranismo dejó a la Iglesia sin autoridad, individualizada, en definitiva, disuelta. Sobre dicha base, otros líderes construyeron comunidades eclesiales de diferente formato: calvinistas, zuinglianos, anabaptistas, presbiterianos... Y en cada uno de los grandes centros de poder estatal se dio al problema una solución diversa. El centro de Europa se organizó tras las paces de Augsburgo y de Westfalia, en múltiples Estados, predominando en cada uno de ellos la religión del príncipe. Los príncipes eran los únicos que tenían derecho a la libertad religiosa. Los ciudadanos sólo contaban con libertad de emigración si querían seguir la religión que su conciencia les dictaba. El modelo del centro de Europa fue el más importante y conocido. ¿Cuál era la razón que justificaba la creación de semejante modelo? La razón era que, por aquel entonces, ningún soberano «había pensado todavía en establecer en un plano legal la coexistencia de varias religiones en el Estado»<sup>10</sup>.

En Francia no se pudo optar por el mismo modelo debido a la extensión estatal de su territorio. Por ello, el Edicto de Nantes concedió una libertad religiosa limi-

<sup>7</sup> FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. «La Protección de las Minorías en el Derecho Internacional General. Análisis de la evolución y del estatuto jurídica internacional». MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. DIAZ BARRADO, Cástor M. *La Protección Internacional de las Minorías*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2001. p. 53.

<sup>8</sup> LECLER, Joseph. *Historia de la Tolerancia en el siglo de la Reforma*. Tomo I. Ed. Marfil. Alcoy, 1969. pp. 123 – 125.

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. o. c. p. 54.

<sup>10</sup> LECLER, Joseph. o. c. Tomo II, pg. 500.

tada a los reformados franceses que tenían el nombre de hugonotes. A ello se llegó por dos razones que operaron conjuntamente sobre el poder real. La de los disidentes que se esforzaron en arrancárselo por la fuerza, y la de los consejeros y escritores de talante tolerante. A pesar de ello, no hay que dejar de advertir que dicho Edicto fue revocado por Luis XIV. Un monarca absoluto, dominador de todo, que no quería dejar fuera de su absolutismo a la religión.

Junto a dicho modelo está el modelo polaco que establecía una tolerancia desconocida en otros lugares. A Polonia acudieron disidentes de muchos otros Estados. Por ello se le dio al país el nombre de «asilo de herejes». Era el establecimiento de una libertad que sobre todo tenía lugar de hecho. Más adelante pasó a ser una situación legalizada que permitía el establecimiento de sectas extremas como la de los anabaptistas y los antitrinitarios que encontraron persecución en todas partes. En Polonia, puede decirse que quedó establecido un pluralismo aconfesional. Ello fue debido a la cierta pluralidad religiosa de los nobles y a la presencia en el país de numerosos ortodoxos.

Otro fue el modelo español que supuso una continuidad con la Edad Media. La persecución religiosa y el control de las desviaciones desde el tribunal de la Inquisición que condenaba hasta con la pena de muerte, es la característica más destacada del modelo.

En el conjunto de Europa, el pluralismo religioso se fue haciendo cada vez mayor. Y como la sociedad, aunque lentamente, se secularizaba, las actitudes tolerantes se fueron haciendo cada vez más normales. Por ello, cuando en la geografía aparecieron áreas de disidencia, no hubo más remedio que tratarlas de una manera adecuada. Más propensos fueron a ello determinados espíritus de influencias erasmistas, espiritualistas místicos o escritores políticos.

La razón mayor para que las minorías religiosas fueran tenidas en cuenta fue la presión del Estado que se sentía madre-patria de aquellos grupos situados en otro Estado. Aquellos fueron los inicios de lo que, poco a poco, se iría imponiendo en Europa hasta llegar a lo que tenemos en nuestros días.

## **2. Importancia de las minorías nacionales en Europa**

En Europa se le ha dado a la cuestión de las minorías nacionales mucha más importancia que en otros continentes. Ello es debido a diversas razones que vamos a intentar examinar.

En primer lugar, a la cultura y a la concienciación que el alto nivel cultural originó en la sociedad europea. No puede olvidarse que Europa es heredera de las grandes civilizaciones que se desarrollan en Grecia y en el Imperio Romano. Después de aquellas grandes culturas de la Edad Antigua Europea, vino otra gran cultura, la de la Cristiandad en la Edad Media, con grandes manifestaciones artísticas como la del románico y la del gótico. Se establecieron allí los fundamentos de una civilización que se enriqueció con las aportaciones del protestantismo. El Renacimiento aportó a los monarcas europeos los instrumentos para la creación del Estado-nación que tanto sirvió para llenar a Europa de minorías oprimidas. Unas nacionalidades mandando y engrandeciéndose y otras nacionalidades obedeciendo y

empequeñeciéndose. En las nacionalidades que mandaban, la conciencia de tales se arraigó poderosamente. En las demás, en cambio, la conciencia de nacionalidad quedó apagada e incluso, diluida. Ellas estarán entre las que más adelante, serán consideradas minorías nacionales.

Otra razón será, la de que en Europa, los territorios ocupados por los diversos pueblos son pequeños, con fronteras muy cercanas, unas de otras. Al mismo tiempo, los pueblos, por la dependencia que tenían de los monarcas por el sistema patrimonial imperante, ha hecho que, en relación con el territorio, tuvieran que sufrir con tantos cambios. Las personas que formaban dichos pueblos, incluso las situadas en un estrato más popular, tenían un nivel cultural elevado.

Esta razón que acabamos de exponer se ha manifestado en determinados momentos con mucha fuerza como después de la I Guerra Mundial, cuando las mayorías dominantes de los Imperios que formaron la triple Alianza, pasaron a ser minorías dominadas en los nuevos Estados que se crearon tras los Tratado de París.

Toda esa larga experiencia hizo que, poco a poco, se fuera formando en Europa una mentalidad de convencimiento de que no se puede construir Europa sino se presta a las minorías la atención adecuada.

Lo que acabamos de referir de Europa no puede decirse de los otros continentes. Los demás continentes fueron desgraciadamente dominados por unos europeos que despreciaron las culturas autóctonas. La protección que, a veces, se les prestó a los pueblos dominados fue muy interesada. Avanzado el siglo XX, sin embargo, tras extenderse la descolonización, la cuestión de las minorías está presente en todo el mundo. Y es en el marco de las Naciones Unidas en donde se ha establecido un sistema de protección a las minorías a partir del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. La forma de construirse ese sistema ha sido a la par de la construcción del sistema europeo. ¿Puede hablarse de un sistema europeo de protección a las minorías nacionales? Evidentemente que sí, aunque se trate de un sistema que podría perfeccionarse mucho más de lo que está.

## 2.1. PROTECCIÓN ESTATAL Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL.

La cuestión de las minorías nacionales debe ser estudiada más en el marco del derecho internacional que en el marco del derecho interno. La razón de dicha diferencia es clara. El derecho interno simpatiza poco con las minorías nacionales. Está hecho desde la dirección del Estado que es normalmente un Estado-nación. Estado-nación que la gran mayoría de los habitantes del mismo no perciben como tal pero que para las minorías nacionales es el aspecto que más resalta. Y resalta precisamente por eso. Porque les afecta negativamente.

Si el Estado-nación en relación con las minorías nacionales es fuerte, la manifestación que suele hacer de los derechos de las minorías nacionales es doble y opuesta. Una es la que se da en los casos en que la minoría nacional puede tan poco que no resulta incómodo marginarla. Así sucede en Francia. Francia, desde hace varios siglos es un país centralista. La imposición del francés sobre las demás lenguas habladas en su territorio fue un hecho desde los principios de la Edad Moderna y recibió un fuerte impulso con la Revolución Francesa. En la actualidad en que

vivimos tiempos de reconocimiento de dichas minorías y de valoración de sus manifestaciones principalmente culturales, Francia se queda rezagada en relación con los otros Estados europeos. Pongamos un ejemplo. En Toulouse, la capital de Occitania, cuando se celebran manifestaciones a favor de la lengua d'Òc, éstas suelen acabar ante el consulado de España para dar a entender que desean tener con respecto a su lengua una política semejante a la que se aplica en el valle de Arán español en donde se habla una modalidad de la mencionada lengua.

La otra, contraria a la primera es reconocer a las minorías nacionales una variada gama de amplísimos derechos. Su escasa dimensión y su pequeña fuerza muy poco puede afectar a la potencia tanto cultural como política del Estado-nación. Es el caso de Hungría. En Hungría están reconocidas trece minorías nacionales. Sus derechos son amplios en relación con los que suelen tener otras minorías de Europa. Por ello en el Parlamento magiar pueden hablarse potencialmente hasta trece lenguas.

Pero cuando el Estado-nación no puede permitirse el lujo bien de marginar a las minorías bien de reconocerlas jurídicamente con gran amplitud porque cuenta en su ámbito con alguna o algunas minorías fuertes, la tensión es un hecho. El Estado-nación quiere mantener la razón de su potencia pero también la minoría la razón de su existencia. En ese caso, lo que la minoría puede conseguir no suele ser consecuencia objetiva de una situación. Así por ejemplo tenemos los casos de Estonia, de Letonia y de Ucrania. Los Estados llegados hace poco a la independencia quieren fortificarse. Y niegan a las minorías algo que ellas quieren tener pero que podría perjudicar a la construcción de la nueva vida nacional que entronca con la que tenían en el pasado.

Distinto es el caso de los Estados que, más que contar con minorías nacionales, lo que cuentan en realidad es con nacionalidades de amplia dimensión territorial. El objetivo de dichas nacionalidades es conseguir crear un Estado que deje de ser Estado-nación y que venga a convertirse en un Estado plurinacional. Este es el caso de España.

Cuando la vida de las nacionalidades es muy fuerte es la existencia del Estado la que puede peligrar. Y dicho peligro en varios casos europeos ha dejado de ser tal para convertir en realidad la conversión del Estado en un conjunto de diversos Estados. Así sucedió con la Unión Soviética, con Yugoslavia y con Checoslovaquia.

Todo un conjunto pues de diversas realidades. A partir de todo ese conjunto de realidades surgen unas manifestaciones legales muy diferentes. ¿Es posible some-terlas a unos criterios parecidos y a unas regulaciones más o menos semejantes?

Frente a dicha variedad es totalmente explicable que las minorías nacionales hayan mirado y sigan mirando a los ámbitos internacionales para obtener posiciones más de acuerdo con sus aspiraciones.

## 2.2. LAS PRIMERAS APORTACIONES DEL MEDIO INTERNACIONAL PARA CON LAS MINORÍAS Y EL RECORRIDO POSTERIOR DE LAS ACTITUDES CON RESPECTO A LA CUESTIÓN. LOS TRATADOS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS

Este es el primer aspecto que resalta. Cuando una minoría tiene una vinculación con un Estado al que puede considerar como la nación-madre o la madre-pa-

tria, es lógico que dicho Estado le ofrezca sus influencias para conseguir protección frente al Estado en cuyo dominio se encuentra. Así, por ejemplo, en nuestro tiempo, tenemos muchos casos de este tipo. Los húngaros en Rumanía y los húngaros en Eslovaquia están protegidos por Hungría lo que muchas veces molesta a los Estados vecinos. La necesidad, sin embargo, de entrar en la Unión Europea les llevó a establecer un Tratado entre los dos países que resuelve los problemas en líneas generales pero no totalmente. Le protección que Hungría quiere prestar a los húngaros de Rumanía y de Eslovaquia sigue causando preocupación en dichos dos países.

Otro ejemplo de tanta claridad como el anterior es el de los rusos de Estonia, de Letonia y de Ucrania. Gozan desde el exterior de la protección de Rusia. Entre ambas situaciones hay una diferencia. En el caso húngaro, el punto de vista magiar es que los territorios de Rumanía y de Eslovaquia son territorios húngaros, que en el pasado pertenecían a Hungría y que les fueron quitados por la fuerza por el Tratado de Trianon, al concluir la Primera Guerra Mundial. En cambio, en el caso ruso, los territorios nunca fueron rusos. Los rusos los conquistaron y ejercieron allí su despótico dominio. Muchos habitantes de Rusia se fueron a vivir allí y dejaron descendientes. Por ello no son considerados del lugar y reciben el tratamiento de ocupantes. La variedad de casos en Europa, como éstos con los que nos encontramos aquí, es lo que hace que exista una gran cantidad también de disposiciones y sea muy difícil unificarlas.

Puestos estos dos claros ejemplos a título ilustrativo, entremos en la cuestión comenzando por la Historia.

¿Qué ejemplos tenemos en la Historia de lo que vamos diciendo? La cuestión fue entrando desde que la soberanía territorial fue reemplazando progresivamente los lazos étnicos y culturales. Y entró, como era lógico en aquella época, por las minorías religiosas. Y aquí suelen citarse dos Tratados: la Paz de la Oliva firmada el 3 de Mayo de 1660 entre Polonia y Suecia, que estableció una cláusula en favor de la protección a la minoría católica en la Suecia protestante<sup>11</sup> y el Tratado de París de 10 de febrero de 1763 entre Francia y Gran Bretaña que incluyó una cláusula a favor de los derechos religiosos de la minoría católica francesa en el Canadá<sup>12</sup>.

Más adelante, la cuestión no se quedó únicamente en la religión sino que pasó a otras manifestaciones de la vida humana. En el Congreso de Viena pasamos de la religión a la nacionalidad. Ahí se ve la grandísima importancia que ha tenido la religión en la historia de las minorías. Cuando los tratados de Nimega (1678), Ryswick (1697), Nystadt (1721), Breslau, Varsovia, París (1763) hacen una referencia a una situación de minorías, el tema al que prestan atención es el religioso: práctica del culto, mantenimiento de escuelas, conservación del estado civil. El Tratado de París de 1763 celebrado entre Francia, España, y Gran Bretaña hace referencia al reconocimiento de los derechos de los católicos en la parte del Canadá que Francia tuvo

---

<sup>11</sup> GIRASOLI, Nicola. *National Minorities. Who are they?*. Akademiai Kiadó, Budapest, 1995. p. 6. Fernández Liesa menciona al territorio de Livonia poblado por católicos, que fue cedido por Polonia a Suecia. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. o. c. p. 66.

<sup>12</sup> GIRASOLI, Nicola. o. c. p. 6.

que ceder a Gran Bretaña. Cuando acaba el siglo XVIII, el principio está muy consolidado. Pero también limitado. Sólo se tiene en cuenta a la religión. A los signatarios de los Tratados no se les ocurre que, además de la religión, hay otros aspectos de la vida humana que también merecen ser tenidos en cuenta. Para que se produjera dicho cambio, fue necesario llegar al Congreso de Viena. A la lengua, por ejemplo, como dice Fernández Liesa, no se le daba importancia<sup>13</sup>. Los polacos, que conservaban su tradicional identidad, tuvieron que quedar separados en el seno de tres Estados distintos. Entonces ya no se atendió solamente a la cuestión de la religión. Era toda la vida nacional de un pueblo, tradicionalmente muy consolidado en un gran Estado soberano e independiente la que se veía afectada. Y fue precisamente la pérdida de la soberanía la que, al resaltar como contraste, pretendió encontrar una salida. Ya no se trataba hasta ahora de partes de pueblos como el de Livonia, el del Franco Condado, el de Estrasburgo o el de Québec. Era toda una gran nación la que había perdido las prerrogativas de la soberanía. Y ante tamaña circunstancia fue Viena la que propuso que los tres Emperadores que habían adquirido súbditos polacos en número de millones concluyeran acuerdos bilaterales en los que se obligasen a facilitar a los súbditos polacos a preservar su nacional identidad obteniendo una autonomía –aunque no por igual– en los tres Estados. En mayo de 1815 se firmaron acuerdos bilaterales entre Rusia y Austria y entre Rusia y Prusia en los que las tres potencias ofrecieron reconocer la existencia de instituciones a sus súbditos polacos. El día 9 de junio, en el primer párrafo del documento final firmado por las ocho potencias que participaban en el Congreso (Gran Bretaña, España, Francia, Austria, Portugal, Prusia, Rusia y Suecia), se decía que a los polacos se les reconocería representaciones nacionales e instituciones en los tres Imperios<sup>14</sup>.

Si esto sucedió en un momento en que a un Estado se le desposeyó de su soberanía nacional, mayormente debía acontecer en aquellos casos en que un Estado accedía al reconocimiento de su soberanía y a la independencia.

Así sucedió cuando la independencia de Grecia. Pero sobre todo, con la independencia de los Estados que fueron reconocidos como soberanos en el Congreso de Berlín. Éstos fueron: Serbia, Rumania y Montenegro. Una de las condiciones que las potencias imponían a los nuevos Estados de Serbia, de Rumania y de Montenegro era que solamente les reconocían si satisfacían las cláusulas que tenían que aplicar a las minorías nacionales. No en vano, en el siglo XIX, el sentimiento nacional se desarrolló poderosamente y el concepto de nación alcanzó las características con las que le conocemos hoy día. En todos los Tratados de París que se hicieron al concluir la I Guerra Mundial, hay cláusulas para las minorías nacionales. Y las potencias signatarias encargaron a la Sociedad de las Naciones la protección de los grupos minoritarios.

Es el tiempo en que se elabora el concepto de minoría nacional. Podemos definirlo como grupo que no se considera a sí mismo parte de la nación, de población minoritaria, siendo numéricamente inferior al del resto de la población del estado y encontrándose en una posición no dominante.

---

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. p. 66.

<sup>14</sup> GIRASOLI, Nicola. o. c. p. 6.

En la definición que acabamos de dar, la primera palabra que hemos puesto es la de «grupo». Otros, en lugar de «grupo» ponen «pueblo». Pero creo que es necesario reconocer que una minoría nacional no es un pueblo aunque haya pueblos que están en situación de minoría nacional. La minoría nacional es algo así, como una parte. Como una parte de un pueblo. Que debido a la situación de las fronteras y al estar inserto estatalmente hablando en otra nación, no puede sentirse fusionado para formar pueblo con la nación-madre o con otra u otras partes minoritarias de su mismo grupo nacional. Tiene que conformarse, por lo tanto, con ser algo así como una entidad «minus habens». Lo cual no niega sus derechos.

El pueblo, en cambio, no debe quedar reducido a estar como una minoría. Y en el conjunto del Estado en donde esté debe operar como lo que es, como una nación, influyendo en el conjunto de dicho Estado de forma que éste venga a operar como un Estado plurinacional.

### **3. La Protección de las Minorías Nacionales en las primeras Organizaciones Internacionales de ámbito mundial**

Acabada la Primera Guerra Mundial, se constató un amplio cambio de mentalidad en una serie de cuestiones que iban a afectar poderosamente a los problemas de las minorías nacionales. El cambio de mentalidad tuvo diferentes aspectos. 1º)-. Las colonias, que habían dejado de pertenecer a los Imperios derrotados, no iban a convertirse en colonias de los Estados vencedores, sino que pasarían a ser mandatos administrados en nombre de la sociedad internacional hasta que algún día llegaran a ser Estados soberanos e independientes. 2º)-. Los cambios territoriales que se produjeran serían decididos no por los dirigentes de los Estados en disputa sino por las poblaciones que tuvieran que verse afectadas por las modificaciones de las fronteras que se hicieran. 3º)-. Las decisiones que se tomaran a propósito de la situación de las minorías nacionales no serían tomadas sólo por los Estados sino que serían sometidas al justo criterio de la sociedad internacional representada por la Sociedad de las Naciones.

Nada más terminar la Gran Guerra, se constató una permanencia del problema desde el punto de vista cuantitativo y un aumento cualitativo de la cuestión a propósito de las minorías nacionales existentes en Europa. Al aumentar el número de Estados y realizarse numerosas modificaciones fronterizas, el número de pueblos que se sintieron de forma muy concienciada en situación de minoría siguió siendo muy alto. La razón del aumento cualitativo fue que los dominados eran aquellos que antes estaban en situación de dominantes. El haber pasado a dominados despertó una vivencia de injusticia difícilmente contenible. Las protestas que se originaban iban acompañadas de manifestaciones de violencia.

#### **3.1. EN LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES**

Los Tratados que tuvieron lugar al terminar la I Guerra Mundial habilitaron a la Sociedad de las Naciones a asignar la protección de los grupos minoritarios. Así sucedió con el Tratado de Versalles con respecto a Polonia. Con el de Saint Ger-

main con respecto a Checoslovaquia y a Yugoslavia. Con el de Trianon en relación con Rumanía y el de Sèvres en relación con Grecia. En los tratados de paz hubo especiales cláusulas dedicadas a Austria (Saint Germain), a Bulgaria (Neully), a Hungría (Trianon) y a Turquía (Lausanne, 1923). De esa forma las situaciones de los viejos Imperios se repitieron en el interior de los nuevos Estados como Polonia, Rumanía, Checoslovaquia y Yugoslavia. El porcentaje de minorías nacionales en relación con la población total siguió siendo muy alto.

La acción de las minorías tuvo características espectaculares durante todo el periodo de Entreguerras. Se organizó el Congreso de las Nacionalidades con asambleas celebradas en Ginebra, Viena, Berna. Los objetivos del Congreso fueron principalmente dos: 1)-. Promover la situación positiva de las minorías. 2)-. Conseguir el reconocimiento que se considerase necesario. Las solicitudes de unos pueblos se redujeron a la autonomía cultural. Otros quisieron soberanía territorial.

Los problemas que se presentaron ante la Sociedad de las Naciones fueron no sólo numerosos sino también importantes.

El problema entre polacos y lituanos en la disputa de Vilnius disminuyó cuando el Consejo de la Sociedad de las Naciones logró poner fin al estado de guerra entre Lituania y Polonia. A pesar de ello, la enemistad con Polonia, permaneció<sup>15</sup>. Otro problema gordo fue el del Alta Silesia. Se consiguió llegar a un Acuerdo con el Convenio de Ginebra sobre la Alta Silesia del 15 de mayo de 1922. Se mantenía la unidad económica a pesar de la existencia de una frontera política. Fue ratificado por ambos Estados. Ello llevó a un gran auge de la actividad económica. Pero los alemanes prepararon el camino de forma que Hitler pudo utilizar a las minorías nacionales a favor de su imperialismo<sup>16</sup>.

El ambiente descrito hace ver que la Sociedad de las Naciones desarrolló, en un ambiente de dificultades sin cuento, una importante labor de protección a las minorías nacionales. Una rica herencia que hemos recibido de la Sociedad de las Naciones ha sido alguno de los principios como el que se aplicó en la solución del problema de las Islas Aland. No porque una minoría desee la protección de los derechos debe arrastrar al territorio en donde vive a que se separe del Estado en el que está y pase a formar parte del Estado de la nación-madre. La solución del problema es el mantenimiento de las situaciones territoriales y fronterizas y el establecimiento de un respeto a los derechos de la minoría nacional<sup>17</sup>.

Con tan rica experiencia, en 1935, la Corte Permanente Internacional de Justicia estableció las grandes líneas del régimen de protección a las minorías. En dichas líneas cabe destacar los dos elementos más importantes. El primero de ellos es la perfecta igualdad de la que deben gozar los miembros de las minorías con respecto a los otros habitantes del Estado. Esto es: la no discriminación. El segundo es la concesión de tratos diferentes y de medios apropiados para que la igualdad «de iure» lo sea también «de facto».

---

<sup>15</sup> WALTERS, F. P. *Historia de la Sociedad de Naciones*. Tecnos. Madrid, 1960. pp. 117; 150 – 152; 392 – 394.

<sup>16</sup> WALTERS, F. P. o. c. pp. 399-403.

<sup>17</sup> WALTERS, F. P. o. c. pp. 116-117 y 754.

### 3.2. EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Cuando se realizó la sustitución de la Sociedad de las Naciones por la Organización de las Naciones Unidas, habida la experiencia más bien negativa del periodo de Entreguerras, se dio un nuevo enfoque a la cuestión.

En Europa central y oriental se produjo una disminución de la gente perteneciente a las minorías nacionales. Girasoli las clasifica así desde el punto de vista numérico: húngaros, alemanes, albaneses, turcos, suecos y gitanos. El problema ya no viene a gravitar fuertemente como sucedía antes, en la zona del centro de Europa. Por otra parte, el sistema comunista ahogó, de una manera muy drástica, todo tipo de reivindicación nacionalista. Era ya una cuestión de toda Europa. Estos cambios, tuvieron también una gran influencia en que el sistema de protección internacional a las minorías de la Sociedad de las Naciones dejara de existir. El sistema no fue restablecido. Se constató explícitamente que había terminado<sup>18</sup>. Contribuyó así mismo a determinar la nueva situación el acudir en concretas ocasiones a establecer soluciones de carácter bilateral.

La ONU, hablando en general, no aporta ninguna disposición específica sobre la protección a las minorías como comunidad, sea del tipo que sea. Sus principios son distintos a los de la Sociedad de las Naciones. Aquí se renuncia a tomar la cuestión de los derechos humanos colectivamente. Los derechos humanos son tomados individualmente. Al imponer la protección a los derechos de los individuos, la no discriminación se extiende a los individuos de las minorías nacionales. Esto significaba una gran ventaja para los Estados. Evitaban reconocer si, en su interior, existían o no existían minorías nacionales. De esa forma, las minorías nacionales quedaban protegidas sin necesidad de ser mencionadas explícitamente. A pesar de ello eran tres las características con las que se identifica a una minoría nacional: la étnica, la lingüística y la religiosa.

No hay, por lo tanto, salvaguardia de los derechos colectivos de ciertos grupos minoritarios. Es cierto que el art. 27 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos reconoce los derechos a las personas que pertenecen a una minoría. Pero el objetivo no es la minoría. Son solamente los miembros de ella. «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».

¿Cuál es la consecuencia de este texto tan moderado? Un texto no sólo prudente sino también ambiguo que resulta poco eficaz. Deja a los Estados miembros un gran margen de apreciación con lo que la protección internacional que ofrece a las minorías es muy débil.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó al respecto una Declaración titulada «Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas que pertenecen a las minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas». Es la confesión de la impotencia del art. 27 a proporcionar una protección sustancial a las minorías.

<sup>18</sup> GIRASOLI., Nicola. o. c. pp. 27 - 28.

Consideramos, por lo tanto muy válida –y por ello la citamos enteramente aquí– la valoración hecha por Schulte-Tenkhoff Y. y Ansbach, T. Es lo que hace Carlos Fernández Liesa al referirla como resultado final de su estudio sobre el paso de la Sociedad de las Naciones a la Organización de las Naciones Unidas. El texto es el siguiente:

«Todo el sistema fue trastocado por la Segunda Guerra Mundial. Todas las decisiones internacionales adoptadas a partir de 1947, se inspiran en una filosofía distinta. Se ve surgir la idea de la protección general y universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Así pues, ya no son sólo las minorías de determinados países, sino todos los seres humanos de todos los países, quienes gozan de una cierta protección internacional. Dentro de este sistema se pueden concebir también normas especiales a favor de determinadas minorías, pero el ángulo desde el que se aborda el problema es totalmente distinto del de 1919. ... Desde el punto de vista estrictamente jurídico, ... el antiguo régimen de protección a las minorías ha dejado de existir en lo que concierne a los países ex enemigos con los que se concertaron los mencionados tratados. Sería difícil aceptar que los autores de los tratados de paz hubieran adoptado esta actitud si hubieran supuesto que las obligaciones asumidas en 1919 sobre el trato a las minorías continuarían en vigor en lo relativo a los Estados que no entraban en la categoría de ex-enemigos. Al considerar el cuadro completo, se llega a la conclusión de que, de 1939 a 1947, el conjunto de las circunstancias ha cambiado en la medida que es menester considerar que, en general, el sistema ha perdido su vigencia»<sup>19</sup>.

#### 4. El Nivel regional europeo. Los dos puntos de vista diferentes y la cooperación entre ellos

Tanta importancia se le da las minorías en Europa que puede decirse que el problema de las minorías ha venido a ser un problema esencialmente europeo. Así lo vemos en los distintos puntos de vista en los que se ha abordado la cuestión. Destacamos los dos enfoques:

Primer Enfoque: Es el realizado desde el punto de vista de la seguridad. Es el enfoque de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Como por su propia naturaleza la OSCE no tiene fundamentación jurídica, el resultado de su trabajo es más bien empírico. Busca compromisos políticos para solucionar conflictos o evitar conflictos potenciales. Y los acuerdos a los que llega son normalmente políticos sin que se deriven de ellos obligaciones jurídicas. La obligatoriedad que de ellos nace tiene fuerza en cuanto es una obligatoriedad moral.

---

<sup>19</sup> SCHULTE-TENCKHOFF, Y., y ANSBACH, T. «Las Minorités en Droit international» FENET, A. y otros. *Le Droit et les minorités. Analyses et textes*. Bruylant. Bruxelles, 1995, pp. 15-81 y pp. 30-33. Citado por FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. «La Protección de las Minorías en el Derecho Internacional General. Análisis de la evolución y del estatuto jurídico internacional». MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. DIAZ BARRADO, Cástor M. *La Protección Internacional de las Minorías*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2001. pg. 217.

Segundo Enfoque: En este enfoque no está presente la seguridad. La perspectiva es mucho más amplia: la protección al ser humano como tal, en su dimensión tanto individual como colectiva. La metodología para afrontar el problema se dividió, en un principio, en dos tendencias. Una optó por añadir un protocolo adicional a la Convención Europea de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Otra fue la de realizar un acuerdo separado. La idea del Protocolo anexo a la Convención quedó arrumbada. Y se elaboró un Convenio-marco cuya firma tuvo lugar el 10 de noviembre de 1994 y su entrada en vigor el primero de febrero de 1998.

Dicha Convención-marco pretende establecer una doctrina que se sitúe por encima de los Estados. Ello es lo que la variada situación de las minorías de Europa necesitaba. Pero como los Estados son los que hacen el derecho, ellos saben muy bien qué aspectos limitar y qué facetas frenar y desvirtuar para que su poder permanezca operativo y el mantenimiento de sus intereses siga teniendo la primacía. Una vez logrado eso, al Estado no le importa mejorar, como es lógico, la situación de sus minorías nacionales en consonancia con lo que hagan los otros Estados europeos. Por ello, en el Convenio encontramos formulaciones no demasiado exactas, obligaciones poco precisamente definidas, definiciones no aportadas en el texto que quedan para ser hechas, en las manos de los Estados. Aparecen también en el texto cláusulas escapatorias y el mecanismo de la obligación está muchas veces ausente. Con tales realidades, ya se ve que los Estados tienen un amplio margen de apreciación. Y en el marco del Consejo de Europa, el Comité de Ministros, aunque esté asistido por un Comité que es meramente consultivo, es el dueño del procedimiento. Entre los miembros del Comité de Ministros hay una relación que podríamos llamar corporativa. Todos provienen de entidades que son de la misma naturaleza. Y todos se comprenden entre sí. Normalmente lo que quieren es suavizarse mutuamente los problemas. Y más tiende a ayudar al que tiene dificultades que a obstaculizarse.

#### 4.1. LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE), Y LA CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN EUROPA

Recordemos, para empezar, el nacimiento de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. Permaneciendo desde el final de la II Guerra Mundial la ausencia de un Tratado general que fijase en Europa las fronteras establecidas tras la contienda, el Pacto de Varsovia pidió la celebración de una conferencia que estableciera la seguridad fronteriza. Se deseó acordar entre las dos partes de Europa una actitud de seguridad y de cooperación. Esa fue la Conferencia de Helsinki celebrada al comienzo de agosto de 1975 en la que participaron todos los Estados de Europa más los Estados Unidos y el Canadá, fuertemente implicados, sobre todo el primero, en la seguridad del viejo continente. Como documento final se firmó el Acta de Helsinki que contenía el llamado Decálogo de Helsinki.

En el mencionado Decálogo, algunos de tales diez principios eran favorables a los soviéticos y a su impulso se explica su existencia. Así por ejemplo, el principio de no inmiscuirse en asuntos internos de los Estados o el abstenerse de la pretensión

de realizar cambios fronterizos. Otros, en cambio, fueron introducidos desde la interesada perspectiva de los occidentales, de exigir el respeto a los derechos humanos y la libre determinación de los pueblos. En estos dos principios del Decálogo es donde estaba incluida la cuestión de las minorías nacionales. Circuló entonces la tesis de que la potenciación de tales minorías que en algunos lugares como en Lituania o Ucrania tenían una capacidad potencial de subversión extraordinaria, serviría de acicate para conseguir algún día el hundimiento de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas Rusas. Los principios del Decálogo desarrollaron su aplicación divididos en tres cestos: el de la Seguridad, el de la Economía y el llamado de la Dimensión Humana. A la aplicación de todos ellos iban a destinarse unas conferencias de revisión o reuniones de seguimiento. La cuestión de las minorías nacionales fue revisada en dichas reuniones constatándose los resultados de las sesiones en los llamados documentos de clausura. Así en el de Belgrado (con fecha de 8 de marzo de 1978), en el de Madrid (con fecha de 9 de septiembre de 1983) y en el de Viena (de 19 de Enero de 1989). El Documento de Viena aportó novedades de gran interés. Destaquemos algunas de ellas: Proteger «la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales», y crear las «condiciones necesarias para la promoción de la misma»<sup>20</sup>. Al tratar de la cooperación e intercambio en materia de cultura, los Estados participantes «velarán porque las personas pertenecientes a las minorías nacionales o culturales...puedan mantener y desarrollar su propia cultura en todos sus aspectos incluidos el idioma, la literatura, la religión y la preservación de monumentos culturales e históricos»<sup>21</sup>. Insistiendo más en los factores culturales se decía: «Garantizarán que las personas pertenecientes ... puedan impartir o recibir instrucción sobre su propia cultura, inclusive por medio de la transmisión de padres a hijos, del idioma, la religión y la identidad cultural»<sup>22</sup>. Como puede verse en dichos textos, la cuestión de la identidad adquiere una importancia dimensional enorme.

Fue tras la caída del telón de acero cuando la Conferencia (CSCE), quiso convertirse en una Organización pasando a llamarse OSCE. La base de su despliegue se estableció en la *Carta de París para una nueva Europa*. En dicha Carta, se destacó la cuestión de las minorías nacionales con el siguiente párrafo:

«Decididos a promover la valiosa aportación de las minorías nacionales a la vida de nuestras sociedades, nos comprometemos a mejorar más su situación. Reafirmamos nuestra profunda convicción de que las relaciones amistosas entre nuestros pueblos, así como la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia, exigen que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales sea protegida, y que se creen esas condiciones para promover esa identidad. Declaramos que las cuestiones relacionadas con las minorías nacionales sólo pueden resolverse satisfactoriamente en un marco político democrático. Reconocemos asimismo que los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales deben ser plenamente respetadas como parte de los derechos humanos universales»<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Documento de Clausura de la Reunión de Viena de 19 de enero de 1989. nº 19.

<sup>21</sup> Idem, nº 59.

<sup>22</sup> Idem nº 68.

<sup>23</sup> *Carta de París para una nueva Europa*. Pautas para el futuro. Dimensión humana.

Lo más destacable de la Organización para la Seguridad y Cooperación de las Minorías en Europa (OSCE) con respecto a las Minorías Nacionales es que ha elaborado un cuerpo doctrinal que la misma OSCE considera completo. Y es lógico que ello sea así. Es fácilmente explicable dadas las características de la elaboración del texto. Veamos algunas de ellas:

1) Han participado Estados que acumulan una gran experiencia con respecto a la situación de las minorías nacionales por tenerlas en su propia casa y haber pasado gran tiempo afrontando con ellas problemas en situaciones muy diversas. Así por ejemplo, Grecia, Canadá, España, Hungría, Rumania.

2) Los documentos e informes se elaboraron de forma paralela a los de otras Organizaciones Internacionales. Por ejemplo, el proyecto de Protocolo al Convenio-marco de los derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y foros previos al Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales.

3) Sabiendo los elaboradores y redactores del texto de Copenhague que tanto los principios como las disposiciones que formulaban no iban a tener carácter jurídico sino político y moral, se encontraban con más libertad.

Las reuniones organizadas por la OSCE para fijar la doctrina sobre las minorías nacionales tuvieron lugar en París, 1989, Copenhague, 1990, y Moscú, 1991. Fueron tres reuniones sobre derechos humanos en las que se trató la cuestión de las minorías nacionales. El trabajo mayor se realizó en Copenhague, reunión de la que se derivó una particular celebrada en Ginebra, 1991. La última reunión fue la de Moscú en la que el texto conseguido en Copenhague no varió desde el punto de vista doctrinal. Sí que puso su énfasis en conseguir «la plena y rápida aplicación». En cambio, mejoró los mecanismos. Así se estableció el sistema para crear la Lista de Expertos del Mecanismo de Moscú vinculada a la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de Varsovia (ODIHR), del que, quien les habla fue miembro durante ocho años. Ninguna vez, sin embargo, fui llamado para realizar intervención alguna al igual que otros miembros que conozco.

#### 4.2. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS PRINCIPIOS

«El conjunto de principios sobre las minorías nacionales que recogen diversos documentos de la CSCE/OSCE forman un cuerpo doctrinal que la Conferencia llamada ahora Organización (OSCE), considera sustancialmente completo». Así lo afirmé al comenzar la lectura de una ponencia que tuve en las XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales celebradas en Andorra del 21 al 23 de septiembre de 1995<sup>24</sup>.

Voy a decir cuáles fueron los principios que en aquella ocasión destacué. Así nos podrán servir para hacer algunas reflexiones sobre los mismos de forma coloquial cuando llegue su turno.

<sup>24</sup> PETSCHEN VERDAGUER, Santiago. «Los Principios y la acción de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre las minorías nacionales». *Andorra en el ámbito jurídico europeo*. Marcial Pons. Madrid, 1996. p. 281 y ss.

1º) Las personas pertenecientes a las minorías nacionales deben estar «libres de cualquier tentativa de asimilación contra su voluntad»<sup>25</sup>.

2º) Se valora y se desea el fomento de los estatutos de autonomía como uno de los medios para promocionar la identidad de las minorías nacionales. Pero se hace con una redacción tímida y deliberadamente muy comedida.

3º) Se establece un poderoso límite al derecho de autodeterminación enunciado en el Acta de Helsinki y particularmente descrito en el Documento de Clausura de Viena. Los pueblos «tiene derecho a determinar cuando y como lo deseen, su condición política interna sin injerencia exterior y a proseguir como estimen oportuno su desarrollo político, económico, social y cultural». Pero este principio tiene un poderoso límite: el de la integridad territorial de los Estados.

4º) La cuestión de las minorías nacionales supone gran diversidad de situaciones. En manera alguna constituye un asunto interno de cada Estado. Por ello, un solo enfoque, no es necesariamente aplicable a todos»<sup>26</sup>.

5º) Enunciemos para finalizar un último principio: «Las cuestiones relativas a las minorías nacionales así como el cumplimiento de las obligaciones y de los compromisos internacionales relacionados con los derechos de las personas pertenecientes a las mismas, son asuntos de legítima preocupación internacional y, por consiguiente, no constituyen exclusivamente asuntos internos de cada Estado»<sup>27</sup>.

#### 4.3. LA ACCIÓN Y SUS MEDIOS. SU EVOLUCIÓN. ORÍGENES CONCRETOS DE LA APARICIÓN DE LA FIGURA DEL ALTO COMISIONADO PARA LAS MINORÍAS NACIONALES.

La decisión de crear en la OSCE un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales fue el resultado de diversas propuestas que tuvieron lugar en las reuniones de Copenhague, Ginebra y Moscú. Los países que destacaron en la presentación de propuestas, cada uno de ellos con matices diferentes, fueron Suecia, Estados Unidos, Francia y Países Bajos. Entre los demás países miembros, apoyaron vivamente alguna de las propuestas, Checoslovaquia, Hungría, Noruega y Polonia. Los países, por el contrario, que no reconocen tener minorías nacionales, no se inclinaron por la propuesta.

Al final fue el impulso de los Países Bajos el que logró arrastrar a los demás a llegar al acuerdo final. Los Países Bajos se vieron muy afectados por la experiencia de haber ocupado la presidencia de la Comunidad Europea durante la crisis yugoslava. Estaban también dispuestos –con el deseo de mostrarse más influyentes en la esfera internacional–, a aportar el dinero necesario para llevar a la práctica el funcionamiento de la institución. Y como se vio después, contaban con la persona capaz de representar el papel de Alto Comisionado de las Minorías Nacionales con notable éxito. Dicha persona fue Max van der Stoel, ex ministro de Asuntos Exteriores.

---

<sup>25</sup> Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia de la Dimensión Humana de 29 de junio de 1990, IV (32).

<sup>26</sup> Informe de la Reunión de expertos de Ginebra sobre las Minorías Nacionales de 19 de julio de 1991, nº 4.

<sup>27</sup> Idem, nº II.

La concreción de las características que debía tener la persona y la acción de dicho Alto Comisionado se realizó en Helsinki, en las Segundas Jornadas de seguimiento que tuvieron lugar en la capital finlandesa en el año 1992. Antes de empezar a realizar una exposición del objetivo de creación del Alto Comisionado, de sus características, de su persona y de su acción a realizar debemos decir que se trataba de una institución que en parte sustituía y en parte completaba al sistema de mecanismos y al sistema de misiones.

Los Mecanismos. Los llamados Mecanismos surgieron por primera vez en el Documento de Clausura de Viena de 1989, pero no tuvieron mucha suerte en la aplicación del desarrollo de las funciones que tal procedimiento llevaba consigo. Consistía en la realización de una serie de reclamaciones a las que, el país demandado, debía responder de forma clara y precisa. Así se pensaba que podrían modificarse actitudes y cambiarse situaciones cuya responsabilidad era achacada al Estado que albergaba a la perjudicada minoría en cuestión. Ello fue significando que, a medida que pasaba el tiempo cada vez se reconocía mayor capacidad de intromisión a los Estados al surgir dificultades en la dimensión humana. En los mecanismos se produjo un perfeccionamiento que consistió: - en abreviar los plazos; - en evitar obstruccionismos y pretextos para la demora: - en ampliar las circunstancias que dieran lugar a que saltaran los mecanismos. Pero la flexibilidad de las fórmulas no redundaron en la eficacia. Se utilizaron unas 150 veces desde su adopción hasta el resurgir de las nacionalidades. Luego se acudió muy poco a ellos<sup>28</sup>.

El Alto Comisionado no sustituía a dicho mecanismo sino que lo integraba en su quehacer. Era lo que se llamaba el mecanismo de Moscú y consistía en una lista de expertos de seis personas por país de las cuales tres debían tener conocimientos especiales sobre las minorías nacionales.

Las Misiones. Las Misiones son algo más amplio y de más envergadura. Las hay de tres tipos:

Misiones de observadores o relatores para las que no es necesario el consentimiento del Estado visitado.

Misiones de larga duración. Deben contar con la aprobación y el apoyo del Estado en el que las misiones desarrollan su actividad. Misiones de larga duración las ha habido y de mucha importancia entre las que destacamos desde el principio las de Estonia, Letonia, Moldavia, Ucrania, Georgia y Tajikistán más tres para el territorio de la antigua Yugoslavia: la llamada de Kosovo-Sandjak-Voivodina; la de Skopje y la de Sarajevo. Posteriormente se lanzó la de Chechenia con avatares en su desarrollo de carácter muy dramático.

Misiones de apoyo a la sanción. Tal fue la que se realizó cuando se embargó económicamente a Yugoslavia para hacerle desistir de la guerra.

Las Misiones han tenido en muchos países un funcionamiento muy regular y han conseguido resultados muy positivos. Con respecto a las Misiones, el Alto Comisio-

---

<sup>28</sup> ZAAGMAN, Rob y ZAAL, Hannie. «The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and negotiations». BLOED, Urie. *The Challenges of Change*. Martinus Nyhoff Publishers. The Netherlands, 1994. pp. 95 – 111.

nado ha desarrollado una función del todo complementaria y limitada al aspecto de las minorías nacionales. Pero para las Misiones, la cuestión de las minorías nacionales era solamente un aspecto de su amplia labor a realizar. En cambio, para el Alto Comisionado, lo que atañía a la minoría nacional era el todo de su cometido.

#### 4.3.1. *Objetivo del Alto Comisionado*

El objetivo de la acción del Alto Comisionado es prevenir conflictos de minorías nacionales en la fase más temprana posible, ejerciendo un cometido de pronta alerta y otro de pronta acción, en aquella o aquellas situaciones referentes a minorías nacionales que pudieran provocar conflictos que afectaran a la paz dentro de la zona de la OSCE<sup>29</sup>.

En la determinación de este objetivo se ve claramente la diferencia con el objetivo del Consejo de Europa con respecto a las minorías nacionales. Pongamos un ejemplo. El de los gitanos. Como los gitanos ni tienen ni aspiran a tener Estado propio, ni dirimen cuestiones territoriales o fronterizas, el conflicto político les está francamente alejado. Los conflictos que aparecen en el mundo gitano son grupales, de educación, de falta de desarrollo, de salud, de marginación...etc. Una serie de situaciones conflictivas que, al no incidir directamente en la seguridad no entran en el campo de la OSCE ni en la esfera de la competencia del Alto Comisionado.

#### 4.3.2. *Características y cualidades que debe tener la persona que ocupe el cargo de Alto Comisionado de las Minorías Nacionales*

Podemos dividir las en dos tipos. En el primer tipo se sitúan aquellas que derivan normalmente de la naturaleza de la acción independientemente de lugar y de época. En el segundo, aquellas propias de determinada situación geográfica o temporal.

Son del primer tipo:

- ser independiente de las partes.
- actuar con la debida reserva.
- tener en cuenta los procedimientos democráticos y los instrumentos internacionales.

Son del segundo tipo:

- no examinar situaciones de terrorismo.
- no examinar cuestiones de personas individuales.
- si la cuestión es planteada ante el Comité de Altos Funcionarios, solicitar el mandato explícito de dicho Comité.

La limitación a intervenir en las situaciones de terrorismo fue establecida por ser temida para un conjunto de Estados y para numerosas personas. Entre los estados cabe destacar a Reino Unido y a Turquía. No eran pocos los que creían que la acción del Alto Comisionado pudiese aumentar la tensión e incluso hacer que se fomentase el terrorismo. Como puede verse, son tensiones que provienen desde

---

<sup>29</sup> El Desafío del Cambio. Documento de Helsinki, 1992. N° 23.

concepciones que más valoran el poder del Estado y más quieren evitar la intrusión de instancias internacionales.

El Alto Comisionado debe tratarse de un experto preparado para la acción en el campo de lo internacional en grado eminente, mostrar garantías de imparcialidad y contar con una larga experiencia. Debe ser designado por el Consejo a recomendación del Comité de Altos Funcionarios. Por tres años renovables por otros tres. Debe utilizar la información que acumula la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de Varsovia<sup>30</sup>.

#### 4.4. LA ACCIÓN A REALIZAR

La acción a realizar es de dos tipos:

1<sup>a</sup>) La pronta alerta. Para realizar una pronta alerta, es decir, dar la alarma acerca de que se prepara algo que puede tener implicaciones para la seguridad, el Alto Comisionado, debe recibir información de la minoría nacional.

- evaluar la situación y las posibles consecuencias para la paz y para la seguridad.
- visitar los estados, ponerse en contacto con las partes, recibir información de primera mano.

- discutir las cuestiones, promover el diálogo, la confianza y la cooperación.
- si existe un riesgo que aconseje el lanzamiento de la pronta alerta, hacerlo a través del Presidente en ejercicio, al CAF.

- Se podrá iniciar «el mecanismo de emergencia» (Reunión de Berlín. Junio del 91)<sup>31</sup>.

2<sup>a</sup>) La pronta acción.

- cuando haya que realizar algún tipo de acción, ésta se hará solicitada por el Alto Comisionado con mandato del Consejo.

- realizar consultas previas: con el Presidente en ejercicio y con los Estados interesados.

- visitar, elaborar informes confidenciales, hacer observaciones, ofrecer resultados, elaborar conclusiones.

- si la cuestión se estuviera convirtiendo en conflicto o si estima que su acción se ha agotado, se debe informar al Presidente en ejercicio y al CAF.

- tomar medidas e informar a la Conferencia de la Dimensión Humana<sup>32</sup>.

#### 4.5. La Designación de Max van der Stoel

Max van der Stoel nació en el año 1924. Cuando fue nombrado en el año 1992, Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, tenía, por lo tanto 68 años. Había

---

<sup>30</sup> Decisiones de Helsinki. II -. Alto Comisionado de la CSCE para las Minorías Nacionales. Números (1) a (10).

<sup>31</sup> Idem. Números (11) a (15). III -. Pronta alerta, prevención de conflictos y gestión de crisis (con inclusión de misiones de encuesta y de relatores y de mantenimiento de la paz de la CSCE), arreglo pacífico de controversias.

<sup>32</sup> Idem. Números (16) – (22).

sido dos veces Ministro de Asuntos Exteriores de su país. Pero. Además, cabe resaltar lo siguiente:

1) La amplia experiencia que había tenido en las Organizaciones Internacionales. Se trata de una singularidad interesante. Trabajó y tuvo cargos en el Consejo de Europa, en la OTAN, en el Parlamento Europeo, en la OSCE y en la ONU. Una experiencia que, sin duda le daba una dimensión de gran amplitud.

2) También es singular el tiempo en que ejerció su cargo:

– De 1993 a 1995: primer trienio.

– De 1996 a 1998: segundo trienio (reelegido).

– 1999: al no haber consenso para elegir al sucesor se le extendió el mandato excepcionalmente por un año.

– 2000: al continuar la situación de falta de consenso para elegir sucesor se le prorrogó el mandato excepcionalísimamente por otro año.

– 2001: repetida la situación vuelta a tomar otra medida excepcionalísima, esta vez, por medio año: la primera mitad del 2001. Hasta el 30 de junio<sup>33</sup>.

3) Modestia de medios.

– Una oficina pequeña a las afueras de La Haya con ordenadores y muebles de segunda mano pagados por el gobierno holandés.

– Escaso número de consejeros y de asistentes administrativos que fueron aumentando con el paso del tiempo.

– A poco de iniciarse el mandato se creó una Fundación de Relaciones Interétnicas.

#### 4.6. TRATAMIENTO DE PROBLEMAS CON MINORÍAS NACIONALES.

A propósito de esta cuestión, es decir de cómo el Alto Comisionado de las Minorías nacionales empezó a gestionar la situación de algunas minorías en diversos países tuve ocasión de hablar en este mismo foro de verano en el año 1995. Habiendo quedado por escrito lo que dije allí creo que puede afirmarse que aquella acción incipiente de Max van der Stoep ha sido francamente positiva. Podemos examinarlo, por elegir algunos de los más importantes, en los casos de Estonia y de Letonia, de Ucrania y de Hungría y Eslovaquia, dejando el problema entre Hungría y Rumanía para hablar del trabajo que en tal área de la geografía realizó el Consejo de Europa.

##### 4.6.1. *Las minorías rusófonas en Estonia y en Letonia.*

Tras la consecución de la independencia, los datos demográficos de Estonia eran aproximadamente los siguientes: Población total: 1.600.000 habitantes. Población rusófona: 400.000 Y en Letonia: Población total: 2.400.000. Población rusófona: 900.000.

La ideología oficial de los países que de nuevo volvían a ser Estados soberanos e independientes en la sociedad internacional, tenían como objetivo la estonifica-

<sup>33</sup> KEMP, Walter A. *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*. Kluwer Law International. The Hague 1999. pp. 18 – 20.

ción y la letonización de unas sociedades que, tras largos años de asimilación en el seno de la Unión Soviética se encontraban muy notablemente rusificadas. La salida de la rusificación y la realización de la estonificación y de la letonización hallaba un fuerte obstáculo: la presencia en el país de los rusófonos venidos de Rusia y otras Repúblicas de la Unión Soviética situados predominantemente en núcleos neurálgicos del país como las capitales Tallin y Riga y la zona estonia contigua a la frontera con Rusia próxima a San Petersburgo. La ideología oficial consideraba a los rusófonos como invasores que se habían establecido en el país en razón de su profesión militar como miembros del ejército y como directivos y obreros de las industrias que la Unión Soviética había establecido en el país debido a sus condiciones ventajosas de su situación geográfica y en razón de sus cargos o competencias políticas. Se trataba por lo tanto, de un grupo humano molesto, con el que había que habérselas de una forma más bien enérgica. La situación había cambiado: los que habían sido fuertemente dominantes habían pasado a ser considerablemente dominados. Y los que estaban dominados aplanadamente se habían convertido en los dominantes en la casa propia. Cuatro posturas podían tomarse con respecto a dicha minoría:

- 1<sup>a</sup>) Expulsarlos del país.
- 2<sup>a</sup>) Limitar sus posibilidades de trabajo.
- 3<sup>a</sup>) Integrarlos gradualmente.
- 4<sup>a</sup>) Aceptarlos a todos como ciudadanos.

La aceptación sin más no resultaba posible dado que suponía respaldar las consecuencias de una invasión que había pretendido la realización de un amplio genocidio sobre las naciones (Estonia y Letonia) que habían dado el primer paso para resucitar declarándose y siendo reconocidas como soberanas e independientes.

Tampoco resultaba ni justo ni posible la expulsión. Eran habitantes de largo establecidos en el Báltico, muchos de ellos ya nacidos y criados allí, que no querían abandonar su tierra. La limpieza étnica era una opción totalmente rechazable.

Los gobiernos optaron por la limitación. Los rusófonos eran tolerados en el país como residentes, teniendo la posibilidad de conseguir un puesto de trabajo. Para salir al exterior, como por ejemplo a Rusia, lugar de donde muchos procedían y en donde tenían familia, podían utilizar el antiguo pasaporte soviético a pesar de que la Unión Soviética había desaparecido.

La mejor posibilidad fue la de la integración por medio de la obtención de la nacionalidad. Y aquí es donde se abría un abanico de posibilidades. Unas de ellas tenían unas condiciones muy rígidas y exigentes. Eran las iniciales impuestas por los gobiernos. Y fue aquí cuando entró la acción del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), de las Misiones de la OSCE y del Consejo de Europa. En esta cuestión de las minorías que abordamos aquí, el papel destacado lo representó el Alto Comisionado Max van der Stoep que empezó su trabajo en los ambos citados Estados bálticos mencionados en enero de 1993. Los objetivos fundamentales de su trabajo a lo largo del tiempo en que le tocó ejercer su cometido fueron los siguientes: 1 -. Cuestiones en torno al derecho al trabajo. En dicha consideración había que

tener también en cuenta no sólo a los residentes permanentes sino también a los temporales. 2 -. Cuestiones sobre la movilidad internacional: la documentación necesaria para poder viajar fuera del país y que la salida no significase hallarse en una situación de expulsión. Tomar especiales salvaguardias contra la expulsión. 3 -. Cuestión del idioma: promover el aprendizaje del idioma estonio a través de programas financiados por el Estado. Búsqueda de apoyo internacional para los programas de recuperación de la lengua. 4 -. Cuestión de la naturalización: reducir el número de personas sin Estado por medio de la naturalización. Buscar medios flexibles facilitadores del paso de la situación de residentes a la de los ciudadanos. Aprovechar al máximo las aportaciones de la ley de Extranjeros para con los residentes que aspiran a convertirse en ciudadanos. Influir en las posibilidades de realizar un modificación de la ley. Ahí estuvo uno de los logros del Alto Comisionado: conseguir que el presidente de Letonia devolviera al parlamento la ley de Ciudadanía. De esa forma fue reconsiderada a la luz de las recomendaciones hechas por el Alto Comisionado<sup>34</sup>.

#### 4.6.2. *La Cuestión de las Minorías en Ucrania*

La cuestión de las Minorías en Ucrania ha tenido, desde la independencia del Estado hasta nuestros días, dos aspectos. El primero es el del uso de la lengua rusa por parte de los rusohablantes en un país en donde la lengua oficial es el ucranio. Hasta antes de la independencia supeditada al ruso y después de la independencia establecida como lengua oficial del Estado. Frente a la tendencia impositiva del nuevo Estado, el criterio del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales manifestado en una carta pública dirigida al Ministro de Asuntos Exteriores el 15 de mayo de 1994 fue que el incremento del idioma ucranio no debía llevar a que los rusos tuvieran una ucranización forzada. Y pedía que se ampliaran las crecientes posibilidades de usar la lengua de la minoría juntamente con la lengua oficial ucranio en los órganos del Estado.

El segundo aspecto es el del reasentamiento de los Tártaros en Crimea constituida como República Autónoma dentro de Ucrania. El Alto Comisionado tuvo que tratar la cuestión de la representación tártara en el parlamento de Crimea y el establecimiento de un diálogo institucional entre el gobierno de Crimea y los Tártaros.

Lo que acabamos de decir de Ucrania podemos valorarlo mejor examinando la carta que el primer Alto Comisionado para las Minorías Nacionales Max van der Stoel envió el 15 de mayo de 1994 al ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania así como la carta de respuesta recibida el 7 de junio de 1994.

A propósito de la cuestión de la lengua, el Alto Comisionado acepta que el ucranio sea ahora «una de las materias obligatorias en el currículo de las escuelas

---

<sup>34</sup> PETSCHEN VERDAGUER, Santiago. «La Cuestión de las Minorías nacionales en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa». *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. 1995. Tecnos. Madrid, 1996. pp. 184-186. KEMP, Walter A. *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*. Kluwer Law International. The Hague 1999. pp. 141 – 152 y 153 – 165.

rusas. Así es posible conseguir un firme incremento en el conocimiento del idioma ucraniano sin disminuir la posición de las escuelas rusas ni la posición del ruso como lengua de educación en tales escuelas»

El Alto Comisionado propone una interpretación más amplia del art. 8 de la Ley de Minorías nacionales que dice así: «En el trabajo de los órganos del Estado, organizaciones públicas, empresas e instituciones situadas en lugares en donde la mayoría de la población constituye una minoría nacional, su lengua pueda ser utilizada en paridad a la lengua ucraniana». A partir de dicho artículo, el Alto Comisionado hace al gobierno de Ucrania esta petición de que se aplique «la misma fórmula en lugares en donde la minoría nacional constituye una parte sustancial de la población sin necesidad de alcanzar el nivel del 50%».

En su respuesta, el ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania está de acuerdo con el punto de vista de Max van der Stoep. Es el criterio con el que se elaboró la legislación acerca de las lenguas. La ley sobre Las Lenguas en Ucrania prevé la posibilidad de que otras lenguas se utilicen en paridad con el ucraniano aunque la minoría nacional no constituya la mayoría de la población. El art. 4. de la ley establece que las lenguas de la comunicación interétnica en Ucrania son el ucraniano, el ruso y otras lenguas. Por otra parte el ministro recuerda al Alto Comisionado que «el desconocimiento de la lengua ucraniana no es base alguna para negar un puesto de trabajo a un ciudadano»<sup>35</sup>.

#### 4.6.3. *La cuestión de los húngaros en Eslovaquia y de los eslovacos en Hungría*

Estas son dos minorías en situación de reciprocidad cuyos problemas el Alto Comisionado para las Minorías nacionales se propuso abordar. Para ello preparó un plan cuidadosamente medido que propuso simultáneamente a los gobiernos de Hungría y Eslovaquia en cartas enviadas en Febrero de 1993.

La propuesta que se hizo fue la siguiente:

1º) El Alto Comisionado designaría tres personas expertas en cuestiones de derecho de las minorías nacionales consideradas imparciales para estudiar ambas situaciones.

2º) Dichos expertos se dedicarían a la cuestión durante dos años, período que podría ampliarse a juicio de los dos gobiernos y del Alto Comisionado.

3º) Los expertos harían cuatro visitas a ambos Estados de un tiempo no superior a los siete días (ampliado luego a nueve) pudiendo viajar y comunicarse con total libertad.

4º) Los expertos no serían ni nacionales ni residentes húngaros o eslovacos pero tendrían que ser nacionales o residentes de un Estado de la CSCE sin haber más de uno con la misma nacionalidad o residencia.

5º) Después de cada visita, los expertos someterían sus recomendaciones al Alto Comisionado que decidiría cuándo y cómo comunicarlas –sin que tuvieran carácter obligatorio– a los gobiernos. Si el Alto Comisionado decidiera dar a cono-

<sup>35</sup> CSCE High Commissioner on National Minorities. *Letter to the Minister for Foreign Affairs of Ukraine*. The Hague 15 May 1994.

cer el contenido de las recomendaciones al Comité de Altos Funcionarios (CSO), el gobierno afectado tendría la oportunidad de comentarlo<sup>36</sup>. De aceptarlo los gobiernos, la propuesta sería formalmente aprobada por el CSO.

Habiendo enviado los gobiernos su respuesta positiva, el Grupo de Viena del Comité de Altos Funcionarios estableció que el equipo de especialistas de las características descritas fuera a los referidos países. Dicho Comité fijó con mayor detalle las actividades que el equipo tenía que realizar. Entre ellas destacan: encuentros con los representantes de las minorías, encuentros con representantes y funcionarios de los gobiernos, comisiones de los Parlamentos, académicos, miembros de ONGs, individuos relevantes de uno u otro aspecto.

Del estudio de dicho proyecto podemos deducir algunas características conclusivas que nos indican la manera de afrontar las cuestiones de las minorías nacionales por parte de la OSCE y, en concreto, por parte del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales:

1<sup>a</sup>) Un tipo de acción eminentemente empírico con la realización de numerosos contactos en orden a acumular en la mayor escala posible «opiniones sobre la política de minorías de ambos gobiernos y la evaluación de la situación de las minorías de Hungría y Eslovaquia»<sup>37</sup>.

2<sup>a</sup>) Un tipo de acción sumamente cuidadoso y buscador de la más objetiva imparcialidad.

3<sup>a</sup>) Un tipo de acción que no concluya en sí misma sino que venga a resultar modelo para afrontar otras situaciones de minorías: «que sirva para tratar sobre cuestiones de minorías en otras partes de Europa»<sup>38</sup>.

#### 4.7. LOS SUCESORES DE MAX VAN DER STOEL: ROLF EKEUS Y KNUT VOLLEBAEK

Los sucesores de Max van der Stoel no han tenido la posibilidad de realizar una acción como la que caracterizó al primer Alto Comisionado. El primer Alto Comisionado se encontró con unos problemas nuevos que nunca habían sido abordados. Fue absolutamente necesario darles una solución. El problema de los rusófonos en Estonia y Letonia era demasiado mayúsculo para poder quedar marginado. El término medio que se concibió tenía muy en cuenta el derecho de Estonia y de Letonia a desarrollar las características políticas y culturales de la independencia y de la soberanía recién recobradas y el derecho de los rusófonos a irse convirtiendo –como deseaban– en ciudadanos de los nuevos Estados. La presión que Max van der Stoel ejerció sobre los gobiernos, parlamentos y Jefes de Estado de los Estados mencionados consiguió moderar facetas importantes de la nueva legislación que, de no haber sido así, hubiera hecho demasiado lenta la disminución de las grandes bolsas de apátridas que quedaban sin salida.

<sup>36</sup> Letter of the HCNM to the Minister for Foreign Affairs of Slovakia. The Hague, 9 March 1993.

<sup>37</sup> Terms of reference for a team of minority rights experts to be sent to Slovakia and Hungary. CSO Vienna Group. *Journal* n° 14. Annex 1. 2c.

<sup>38</sup> De la carta de Max van der Stoel. The Hague. 2 March 1993. High Commissioner on National Minorities. Documents concerning the HCNM Mission to Slovakia and Budapest.

La decisión de Hungría, Rumanía y Eslovaquia de adherirse a la Unión Europea, hizo necesarios los acuerdos para recoger la determinación del Tratado de Trianon y así lograr un ingreso de los tres Estados en la Unión Europea evitando la preocupación de que la paz de las fronteras internas europeas sufriese alteraciones. Ello se consiguió en el marco del Pacto de Estabilidad garantizado por la OSCE.

Entre éstas y otras cuestiones brilló muy a la altura la personalidad de Max van der Stoep.

Sus sucesores se encontraron en Europa con las líneas maestras de las soluciones trazadas. Rolf Ekeus fue la personalidad de un diplomático sueco que estuvo en el cargo de Alto Comisionado de las Minorías Nacionales desde el 1 de julio de 2001 hasta el 30 de junio de 2007. A lo largo de su carrera, intervino mucho en las actividades de la CSCE, sobre todo desde la caída del comunismo. Fue uno de los principales redactores de la *Carta de París para una nueva Europa* (1990) y dirigió la delegación de Suecia ante la CSCE de 1988 a 1990. Ekeus es una personalidad particularmente destacada en cuestiones de seguridad especialmente en lo referente al desarme y al control de armamentos. El aspecto técnico de los asuntos es una de sus facetas destacables<sup>39</sup>.

El 1 de julio de 2007 sustituyó en el cargo a Ekeus el diplomático noruego Knut Vollebaek quien, como ministro de Asuntos Exteriores de su país, fue presidente en ejercicio de la OSCE en 1999 debiendo abordar los problemas del Cáucaso y, de manera más concreta, los de Chechenia.

Los informes presentados por Knut Vollabaek al CSO en 1908 y 1909 nos lo muestran como una personalidad muy activa, notablemente viajera para estar presente en los lugares de problemas. Lugares en donde las directrices generales ya están aplicadas con acierto pero en donde siempre queda el quehacer repetitivo e inacabable del día a día. Uno de los aspectos a los cuales Vollebaek ha querido dedicarse ha sido el de la educación, cuestión de vertientes muy concretas y variables que hay que saber tratar con paciencia infinita<sup>40</sup>. Acerca de tal tema Vollebeck muestra tener una valiosa filosofía.

## 5. El Consejo de Europa y la cuestión de las minorías nacionales

### 5.1. EL CONVENIO-MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES

El Consejo de Europa, al reflexionar sobre la protección jurídica que debería darse a las minorías nacionales, pensó vincularla al Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Una buena base para ello se encontraba en el art. 14 en donde queda establecido el principio de no discriminación. Pero como el enunciado general del principio no bastaba, fue necesario de-

<sup>39</sup> [www.osce.org](http://www.osce.org): «institutions».

<sup>40</sup> OSCE. Statement by Knut Vollabaek OSCE HCNM to the 765 Plenary Meeting of the OSCE Permanent Council. Vienna, 18 June 2009. En tal documento se hace referencia a las visitas a Georgia, Ucrania, Federación Rusa, Uzbekistán, Kazajistán, Tajikistan, FYROM, Serbia, Kosovo, Eslovaquia, Hungría, Bosnia-Herzegovina, Estonia.

terminarlo y concretarlo en su aplicación a las personas miembros de tales minorías. Para ello se propuso elaborar un Protocolo adicional al Convenio relativo a los derechos de las minorías nacionales. Fue lo que se hizo en la Recomendación 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Se quería que la propuesta de protocolo fuera adoptada en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno a celebrar en Viena los días 8 y 9 de octubre de 1993 (*Declaración de Viena de 9 de octubre*). A pesar de no haberse hecho así, recomendaciones posteriores a la de la mencionada Asamblea suscribieron aquella Recomendación. El Protocolo realizaría una protección más efectiva de los derechos de las minorías nacionales en Europa. La posibilidad de hacerlo en el futuro sigue siendo una realidad. Pero mientras tanto, el Consejo de Europa impulsó el Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales y la carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias.

Una visión de primer aspecto sobre el Convenio-marco para la Protección de las Minorías nacionales, elaborado por el Consejo de Europa, ofrece unos aspectos tanto positivos como negativos. Vamos a enumerarlos siguiendo a siete autores, Castor M. Díaz Barrado, Patrick Thornberri y María Amor Martín Estébanez, Santiago Castellà, Hano Hartig, Javier Andrés González Vega y Xavier Deop Madinabietia- de forma que nos sirva de introducción a lo que más adelante diremos.

Aspectos positivos: Es el primer instrumento multilateral jurídicamente vinculante que aparece en el ámbito internacional a propósito de las minorías nacionales. Supera a lo realizado por la ONU y también a lo de la OSCE. La obligatoriedad de la OSCE es de carácter político y moral pero no jurídico. Al afrontar los diversos aspectos de los derechos humanos, ha querido desarrollar el camino de la sectorialización siendo el de las minorías nacionales el sector tenido en cuenta que ahora nos ocupa. Javier Deop destaca como aspecto positivo el que es un Tratado que está abierto a Estados que no son miembros del Consejo de Europa. Para dicho autor –en contra de algún otro parecer –, dichos Estados deben ser europeos en razón de algunas referencias que se hacen en el texto<sup>41</sup>.

Aspectos negativos: 1º) La rapidez con que se hizo: desde el mandato a la apertura de la firma pasando por la elaboración del texto. De 1993 al 1 de febrero de 1995.

2º) Las limitaciones que en el texto aparecen son diversas. Así, por ejemplo:

– es un texto mucho menos ambicioso y tanto en el enunciado de los derechos como en los procedimientos de control que la propuesta realizada por la Comisión de Venecia en 1991.

– no llega a las últimas consecuencias respecto al contenido. El texto muestra claramente que los Estados no han querido avanzar mucho en el sistema de protección de las minorías nacionales.

– el nivel resulta bajo en lo que se refiere a los mecanismos de protección.

– en el texto del Convenio existe una notable debilidad y una carencia de precisión. Son obligaciones que se imponen a los Estados pero no derechos que pue-

---

<sup>41</sup> DEOP MADINABEITIA, Xabier. *La Protección de las Minorías Nacionales en el Consejo de Europa*. IVAP. Bilbao. 1991. p. 192.

dan invocar los individuos. Y aun así, las obligaciones impuestas a los Estados no se hacen de forma específica sino demasiado general.

- 3º) El texto es de marcado carácter programático:
- con frecuencia se muestra como una declaración de principios.
  - necesita desarrollos normativos posteriores.
  - avanza poco en la protección afectiva de las minorías nacionales<sup>42</sup>.

## 5.2. LA DEFINICIÓN DE MINORÍA NACIONAL EN EL CONSEJO DE EUROPA

Si realizando el estudio del Convenio-marco nos preguntamos acerca de la definición de <minoría nacional>, podemos ofrecer de una forma sintética, el siguiente cuadro:

1) En el Convenio-marco no existe una definición del término <minoría nacional>. La razón principal de dicha carencia es que una definición no puede gozar de la aprobación de todos los miembros del Consejo de Europa. Se trata, sin embargo, de una carencia que no ofrece particulares dificultades.

2) A pesar de no darse una definición con las características expresas propias, se mencionan repetidamente los rasgos esenciales del concepto, particularmente el de la «identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa».

3) Aunque en el Convenio-marco no aparezca definición alguna, algún órgano importante del Consejo de Europa como es la Asamblea Parlamentaria, consiguió incluir una definición en la Recomendación 1201 de 1993 relativa a la propuesta de un Protocolo adicional al Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales referido a las personas pertenecientes a las minorías nacionales. La definición pasó luego a la resolución 1255 de 31 de enero de 1995. Dice así: Minoría nacional son un grupo de personas que «residen en el territorio de un Estado del que son sus ciudadanos; mantienen antiguos lazos sólidos y permanentes con este Estado; presentan características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas; son suficientemente representativas a pesar de ser menos numerosas que el resto de la población del Estado o de una región del Estado; están animadas por la voluntad de preservar conjuntamente su identidad común, principalmente su cultura, tradiciones, religión o lengua».

---

<sup>42</sup> Es una síntesis de las visiones generales que hallamos en diversos autores entre los que destacamos a DIAZ BARRADO, Castor M. «El Convenio marco para la protección de las minorías nacionales». MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. DIAZ BARRADO, Cástor M. o. c. pp. 385 – 431. THORNBERRY, Patrick y MARTÍN ESTÉBANEZ, María Amor. «The Framework Convention for the protection on national Minorities». *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*. Council of Europe Publishing. Strasbourg, 2004. pp. 89 – 135. CASTELLÀ, Santiago. «El Convenio marco para la protección de las minorías nacionales» CASTELLÀ, Santiago. *La Protección internacional de las Minorías*. pp. 256 – 261. GONZALEZ VEGA, Javier Andrés. «La Protección de las Minorías y el Consejo de Europa». GARCIA RODRÍGUEZ, Isabel. *Las Minorías en una sociedad democrática y cultural*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2001. pp. 127-163, DEOP MADINABEITIA, Xabier. o. c. p. 248.

Por otra parte, cuando algunos Estados parte del Convenio-marco, han formulado *Declaraciones*, han incluido definiciones sobre la <minoría nacional> que deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar la aplicación del Convenio. Así, por ejemplo, Luxemburgo, Estonia o Suiza. Es obvio que las definiciones aportadas en las declaraciones no deben excluir de la aplicación del Convenio a aquellas minorías que, en razón de sus características objetivas, deben ser consideradas como tales.

Podemos sintetizar todo lo dicho con la acertada conclusión a la que llega Castor Díaz Barrado: «El Consejo de Europa no ha sido capaz de plasmar normativamente con carácter vinculante, una definición de minoría nacional a los efectos de identificación» Pero, en sentido amplio, no falta un concepto propio con el que se pueda identificar a los grupos humanos capaces de ser tenidos por minorías<sup>43</sup>.

### 5.3. EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS: INDIVIDUALES O COLECTIVOS. LOS DERECHOS INDIVIDUALES RECONOCIDOS

Si nos hacemos la pregunta que encabeza el epígrafe debemos responder que en el Convenio-marco lo que aparece es el reconocimiento de derechos individuales a personas que pertenecen a las minorías nacionales. Además se habla en alguna ocasión de la protección a las minorías nacionales como tales. Pero, a pesar de dicha mención, puede decirse que no existe reconocimiento explícito de derechos colectivos. Es la tónica general del Convenio-marco. Es el resultado de lo que quieren hacer los Estados y fija un grado de compromiso de más bien bajo nivel. Esa es la realidad pues debe reconocerse que para que la protección a las minorías nacionales resulte en todo caso eficaz, el tener en cuenta el derecho colectivo es algo que debe ser considerado imprescindible.

Entre los derechos reconocidos en el Convenio-marco a destacar, está en primer lugar los que son principios generales de actuación. Así el de no discriminación y el de igualdad ante la ley de las personas que pertenecen a una minoría. Para que la aplicación del principio de no discriminación tenga vigencia es necesario que las minorías gocen de un trato de favor para compensar sus debilidades de forma que la situación de las personas que forman parte de la minoría sea la misma que la de las personas que forman parte de la mayoría.

En segundo lugar, hay que enumerar una serie de derechos que adquieren una determinada especificidad cuando tienen que ser ejercidos por los miembros de la minoría. Así sucede con la libertad de reunión, de asociación, de religión, de expresión. Una especificidad bien concreta aparece en el aprendizaje y utilización de la propia lengua. Y otra, en el ejercicio de la participación en la vida pública de los Estados. En el Convenio-marco se dedica a tal aspecto el artículo 15 que dice: «Las partes se comprometen a crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas que pertenecen a las minorías naciona-

---

<sup>43</sup> DIAZ BARRADO, Castor M. o. c. p. 405.

les, a la vida cultural, social y económica así como a los asuntos públicos en particular, que a ellos les conciernen».

Como se ve en el texto, no se contempla de manera detallada la posibilidad de que las minorías gocen como grupo, de una cierta autonomía política. Thornberry P. Y Martín Estébanez M. A. hacen un recorrido del contenido de tales derechos agrupándolos en capítulos: cultura, lengua, educación, participación y contactos a través de las fronteras. Una formulación bajando más al detalle la da Santiago Castellà que sigue en ello a Hanno Hartig<sup>44</sup>.

#### 5.4. LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS

En el Convenio-marco, el sistema de garantía de los derechos aparece en los artículos 24, 25 y 26. La lectura de los textos nos da enseguida a entender que el Convenio no prevé mecanismos efectivamente eficaces para proteger los derechos de las minorías nacionales. Porque al Comité de Ministros del Consejo de Europa no se le indica ningún tipo de acción a seguir contra el Estado que no proteja bien los derechos de las personas que forman parte de las minorías nacionales.

La única obligación que se establece para los Estados es que deben elaborar informes a propósito de lo que hacen a favor de las minorías y presentarlos. De esa forma, el Comité de Ministros asistido por un Comité consultivo, tiene conocimiento de lo que los Estados les dice que ocurre. Se trata, pues, de un sistema muy débil. No se habla de que el Comité de Ministros haga recomendaciones, observaciones o sugerencias, ni tampoco de su publicación. Se constata, por lo tanto, una carencia de elementos mínimos en orden a conseguir una eficacia consistente en la protección. Se trata, por lo tanto, de un mecanismo claramente insuficiente.

Para superar tan elemental carencia, la Asamblea Parlamentaria ha lanzado propuestas (Recomendaciones 1285 (1996) y 1300 (1996) para que el Comité Consultivo se independice y sea transparente. Porque en el Convenio-marco no se dice nada ni de las competencias ni del número de miembros, ni de la elección ni de la duración. La solución a estos aspectos llegó por la resolución 10 del Comité de Ministros a través del Secretario General. El Comité Consultivo, que puede completar su información tratando con los Estados o también, por medio de otras fuentes, hace sus comentarios y el Comité de Ministros sus Resoluciones. Tanto los unos como las otras se publican<sup>45</sup>. Magníficos comentarios de Björn Arp en la REDI.

<sup>44</sup> HARTIG, Hanno. «Le Conseil de l'Europe et la protection des minorités nationales : actions normatives et mesures de confiance». SICILIANOS, Z. A (dir). *Nouvelles formes de formes de discrimination*. Ed. Pedone, París, 1995. pp. 264 y 265.

<sup>45</sup> DÍAZ BARRADO, Cástor M. o. c. pp. 426-432. Un cuadro de los primeros informes y de las actividades de puesta en práctica lo tenemos en GONZALEZ VEGA, Javier Andrés. o. c. pp. 153-156.

## 6. La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias

El Consejo de Europa, una de cuyas características de su objetivo y de su actividad es potenciar los valores y las manifestaciones culturales de la sociedad europea, concibió –en su trabajo de protección a las minorías nacionales–, elaborar un tratado que protegiese uno de los aspectos más valiosos por su gran capacidad identitaria: el de las lenguas. Fue así como surgió la carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

La visión que vamos a ofrecer de dicha Carta no va a quedar limitada a las pequeñas lenguas. Va a ser una visión situacional de dichas pequeñas lenguas en el conjunto de todas las lenguas del mundo. Solamente desde dicho conjunto puede entenderse la realidad de tales idiomas y su tendencia a la postración, al olvido y al abandono en la importante escala como vamos a presentar.

### 6.1. SITUACIÓN DE LAS LENGUAS MINORITARIAS EN EL MARCO MUNDIAL DE LAS LENGUAS

La configuración actual del mapa lingüístico del mundo nos ofrece los siguientes datos. El número de lenguas habladas por la Humanidad está en torno a las seis mil aunque las estadísticas disten en estar de acuerdo con respecto al número concreto. El *Ethnologue: Languages of the World* ofrece el número de 6.809 lenguas<sup>46</sup>. Otros autores dan unas cifras que se sitúan entre las cinco mil y las seis mil. Así Crystal, Nettle, Comrie, Matthews y Polinski, Worm, Grenoble, Whaley y Hagège. Son los datos que nos ofrece el *Informe sobre las Lenguas del Mundo*, datos recogidos en la publicación *Palabras y Mundos*, obra colectiva de Félix Martí, Paul Ortega, Itziar Idiazabal, Andoni Barreña, Patxi Juaristi, Carme Junyent, Belen Uranga y Estibaliz Amorrourtu<sup>47</sup>. Xabier Zabaltza se queda con la cifra ofrecida por Merrith Ruhlen que es la de 4.794 lenguas<sup>48</sup>. En la actualidad el tema de las lenguas resulta muy atractivo y suscita curiosidad en muchas gentes. Los dirigentes políticos de los Estados junto a los que hay que incluir los de las regiones o comunidades con autonomía, se esfuerzan por organizar una política lingüística que fortalezca la situación de su lengua en el interior y la difunda en el exterior<sup>49</sup>.

Entre todo ese elevadísimo número de lenguas, destaca una por su carácter universal. Hablada en todo el mundo, ejerce función de lengua vehicular en numerosos campos de la vida humana como la economía, la ciencia, la técnica y el turismo. Se trata del inglés. Lo que le pasa al inglés no le ocurre a ninguna otra len-

<sup>46</sup> B. F. Grimes. *Ethnologue: Languages of the World*. Summer Institute of Linguistics. Dallas, 2000.

<sup>47</sup> Félix Martí, Paul Ortega, Itziar Idiazabal, Andoni Barreña, Patxi Juaristi, Carme Junyent, Belen Uranga y Estibaliz Amorrourtu. *Palabras y mundos. Informe sobre las lenguas del mundo*. Icaria. Barcelona, 2006.

<sup>48</sup> RUHLEN, Merrit. *A Guide to the World's Languages. With a Postscript on Recent Developments*. Edward Arnold. Londres, Melbourne, Auckland, 1991. Citado por ZABALTZA, Xabier. *Una historia de las lenguas y los nacionalismos*. Ed. Gedisa. Barcelona, 2006, p. 63.

<sup>49</sup> Real Instituto Elcano. En la página web del Real Instituto Elcano se recogen en un apartado los artículos publicados acerca de las situaciones de las lenguas y de las políticas lingüísticas. Ello da idea de la gran importancia que se le da ahora en la sociedad internacional al tema que abordamos.

gua. Su número de hablantes está en más de quinientos millones. Pero es la lengua más utilizada por muchos que no la tienen como lengua materna sino que la conocen dadas sus características de lengua global. Dicha función está destinada a aumentar muy considerablemente por las altas cotas de captación que alcanza para el aprendizaje. Con tal circunstancia, el carácter universal que tiene el inglés se verá, en un próximo futuro, muy reforzado.

Detrás de la mencionada lengua universal existen trece lenguas, habladas cada una de ellas, por más de cincuenta millones de personas. Entre todas destacan las de más de doscientos millones: el chino mandarín, el español, el hindi y el árabe. Entre cien millones y doscientos millones están el portugués, el ruso, el japonés y el francés. Y entre cincuenta y cien millones, el alemán, el chino wo, el coreano, el javanés y el italiano. Se trata de unas lenguas que, o son lenguas transnacionales como el español, el árabe o el francés o son la lengua de un país de bastantes millones de habitantes como el chino, el japonés, el coreano o el italiano. A las más habladas, incluso, de estas lenguas, el apelativo de universal no les es adecuado. Pueden ser llamadas lenguas transcontinentales, transnacionales o de grandes nacionalidades.

A continuación viene un grupo numeroso de idiomas con transnacionalidad escasa y, la mayoría de las veces, nula. Me refiero a las 68 lenguas habladas entre diez y cincuenta millones de personas. Están limitadas a su propio territorio. Dicho límite, por una parte, las enmarca geográficamente; por otra, las fija y consolida. Una lengua tiene una dimensión territorial efectiva cuando en el espacio que le corresponde es la lengua de la administración, de los medios de comunicación, de las escuelas y de la rotulación de la calle y de la propaganda. La lengua que cuenta con dicho alcance territorial, tiene asegurada su supervivencia salvo que la emigración, como ocurre en Suiza con el romanche, haga disminuir a la población que lo utiliza. La protección que de esa forma recibe, cubre las posibilidades de su mantenimiento, su adaptación a los cambios de la vida y, sobre todo, su defensa, para no ser desbancada por otra.

Por último, están las demás lenguas. La mayor parte de ellas se halla, incluso en su ámbito geográfico, en inferioridad de condiciones con respecto a las que les dominan. Despojadas de sus elementos fundamentales de desarrollo, no tienen protección para ser enseñadas a sus hablantes con lo que éstos son analfabetos en su propia lengua. Ausentes en la vida pública, los que las usan como propia, tienen que sustituirlas en numerosas ocasiones por otra, haciéndoles perder prestigio social. Dichas lenguas que son la mayoría de las habladas en la Humanidad, se hallan en una situación de abandono con unas cuantas excepciones. Su marco estadístico nos lo da el siguiente cuadro:

- de un millón a diez millones de hablantes: 239 lenguas
- de cien mil a un millón de hablantes: 795 lenguas.
- de mil a cien mil hablantes: 3.387 lenguas.
- menos de mil hablantes: 1.609 lenguas<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Fèlix Martí ... y otros. o. c. p. 82.

## 6.2. CARACTERÍSTICAS RELACIONALES INTERLINGÜÍSTICAS

En la situación general de las lenguas de la Humanidad, el primer dato estadístico de envergadura que queremos destacar es que, el número de hablantes de la lengua universal y de las lenguas transnacionales o de grandes nacionalidades que llegan a trece, alcanza el 47% de toda la población mundial. Es un dato que ilumina con claridad la potencialidad de unas pocas lenguas sobre la paralización o decadencia de otras muchas. Se trata de un dato, sin duda variable, dada la alta natalidad de los países del tercer mundo en donde se hablan muchas de estas lenguas, a pesar de que los grandes idiomas cuentan con bases territoriales importantes en los países en vías de desarrollo en donde la natalidad es más alta. Es la razón por la que el español se encamina a alcanzar al inglés desde el punto de vista de los que la tienen como lengua materna.

Teniendo en cuenta lo que acabamos de decir, descubrimos que, de una manera natural, la evolución internacional de las lenguas se hace con un fuerte predominio tendencial de organización racional. Una racionalidad tan fuerte que ha sido capaz de conseguir, por una parte, la permanencia de las lenguas y por otra, la armonización entre ellas.

El primer resultado de la permanencia lo consiguió la codificación. Establecer para una lengua una gramática es descubrir la racionalidad que en ella se encuentra y, una vez descubierta, fijarla de la forma más adecuada posible. De esa manera las lenguas evitan las disidencias que las variantes geográficas y temporales originan en ellas. La racionalidad, gustosamente aceptada por los hablantes, se pone aquí al servicio del mantenimiento de las unidades lingüísticas. Claro que tales afirmaciones no pueden decirse de todas las lenguas pues son muchas las que carecen de gramática.

En la actualidad se rehuye aceptar las disidencias lingüísticas originadas por la presión del espacio y del tiempo. En el pasado no fue posible hacerlo. Pero cuando se han tenido los instrumentos adecuados se impone el deseo de unidad. En el interior de las lenguas no existen rebeliones. Las reglas existentes fijadas por los especialistas lingüistas, son aceptadas. La creatividad lingüística enriquece y potencia el instrumento que utiliza, no lo menoscaba.

En el proceso de dicha armonización, las lenguas y las culturas no luchan entre sí por sí mismas. Si hay lucha entre ellas es porque intervienen otros factores. La lucha principal que existe entre las lenguas se produce por el territorio. Cuando esto no sucede, las lenguas saben cederse mutuamente el paso, coexistir, ocupar puestos de especialización como hace el griego con las palabras científicas, el árabe con la religión islámica, el italiano con la música. Las lenguas saben prestarse expresiones, giros y palabras. Son las características propias de un todo armónico. Una armonía que sólo puede lograrse desde la perspectiva de un gran equilibrio racional. La competencia que se da entre las lenguas se hace normalmente con las armas típicas del poder blando aunque, a veces, la lengua sea símbolo de luchas violentas originadas entre distintas étnias.

## 6.3. REGULACIÓN INTERLINGÜÍSTICA

Si en el acontener lingüístico mundial desentrañamos las fuerzas situacionales o las reglas de conducta más importantes, descubrimos —a partir de lo que llevamos

dicho—, la existencia de una regulación interlingüística realizada desde cuatro principios o reglas. No se trata solamente de leyes de las lenguas sino sobretodo de leyes sociales que repercuten en las lenguas en el medio de la sociedad global en la que hoy se encuentran:

- la universalidad.
- la población.
- la territorialidad.
- el abandono.

### 6.3.1. *La universalidad*

Únicamente una lengua, sin contar la matemática y el solfeo, ocupa dicho rango. Es en concreto, el inglés. Podría ser, evidentemente, otra. Pero siempre una. Si hubiese dos lenguas universales, una de las dos —en virtud de la globalización—, acabaría por imponerse a la otra. Ello sucedería tanto si estuvieran divididas por zonas como si coexistieran en la misma geografía mundial. Sólo podrían mantenerse dos si se tratara de lenguas parecidas, de la misma familia, de fácil paso de una a otra en inteligencia y en expresión. Al obtener dicho rango de universalidad, el inglés, aunque se esperantiza: *World Standard Spoken English* (WSSE), conserva su unidad. Hablado por muchos de una manera más imperfecta que el inglés académico, por no tenerla como lengua materna, su unidad está sujeta a la forma de ser escrita y a la ofrecida por los grandes medios de comunicación a escala internacional, por el cine y por la canción.

La ley o principio del que estamos hablando supera las pretensiones de las leyes positivas. En la Unión Europea, la norma establece la igualdad de todas las lenguas. En el caso de las lenguas de trabajo, la igualdad del inglés, el francés y el alemán. A pesar de ello, el empuje del inglés es tan fuerte que supera cada vez más a las demás lenguas. En los trabajos internos de carácter lingüístico en la Unión Europea, las consecuencias de la realidad sociológica descrita superan a las de la normativa. No hay más que ver el fuerte predominio del inglés en el número de traducciones que se hacen. En algunas direcciones generales como las de economía, tecnología y relaciones internacionales, es la única lengua que se utiliza<sup>51</sup>.

La universalidad del inglés, en la actualidad, se apoya en diversos elementos como son, 1) la población, en cantidad y en cualidad (nivel económico, poder científico, utilización del internet), 2) la accesibilidad de la lengua para enormes sectores de la población que no la tienen como propia, y 3) la territorialidad. Cuando la territorialidad de una lengua no sólo es grande sino también dispersa, la base potencial aumenta considerablemente. En el inglés dicha dispersión es enorme (USA, Canadá, Caribe; Australia, Nueva Zelanda; Gran Bretaña, Irlanda; Sudáfrica). Dispersión que se ve apoyada por su situación en las antiguas colonias de Gran Bretaña: India, Singapur, Hong-Kong, Nigeria, Ghana, etc. Son diez los países en Asia y

<sup>51</sup> «La Europa y las lenguas». *Eurobarómetro especial*. Febrero, 2006. M. Bermejo García y L. Sanmartín Sánchez de Muniain. «Las Lenguas de Trabajo en las Comunidades Europeas. ¿El Español en Peligro?» *Revista Española de Derecho Internacional*, nº LIII, 1 y 2. 2001, p. 715.

doce en Africa en los que el inglés es lengua oficial u oficial asociada o ejercida en uso regular y enseñada para que siga manteniéndose así<sup>52</sup>. El chino, por el contrario, junto con la dificultad para su accesibilidad, no tiene territorialidad dispersa sino compacta lo que hace disminuir en gran manera su capacidad de irradiación. El inglés es la única lengua del mundo en la que no se pone el sol. Una vez ha adquirido el inglés su función de esperanto resultará muy difícil, su sustitución por otra lengua para realizar su misma función. Consideraciones muy precisas sobre los posibles rechazo, sustitución o fragmentación del inglés o sobre la hipotética inutilidad de su aprendizaje causada por la difusión de aparatos traductores para el idioma escrito y oral, aparecen de forma muy rigurosa en la obra de David Crystal<sup>53</sup>. Evocando el fracaso tenido por el esperanto como lengua artificial, aparece claramente cómo las fuerzas naturales superan a las positivas. Xabier Zabaltza adopta, con respecto a la permanencia de la actualmente creciente situación del inglés como lengua universal, una actitud científicamente muy moderada. Pero sí que se encuentra muy probadamente reticente a su sustitución por el chino<sup>54</sup>.

### 6.3.2. *La población*

Es la fuerza de las grandes lenguas como el español, el árabe o el francés. Tienen poder para generar un aprendizaje de muchos con lo que, en cierta manera, imitan a la lengua universal pero están claramente por debajo de ella en sus aspiraciones hipotéticas de universalizarse algún día. Lo que decimos se ve muy claramente con el francés, único caso de los grandes idiomas del mundo que está a la baja. En muchos países, antiguas colonias de Francia, ha sido sustituido por la lengua propia local con lo que, su dimensión geográfica de antaño, ha quedado muy reducida. En los países que forman la *francophonie*, hay algunos como Rumanía y Egipto en donde el aprendizaje del francés como lengua extranjera tiene un nivel bastante bajo.

### 6.3.3. *La territorialidad*

Esta ley tiene una gran importancia porque es la que establece la persistencia de una lengua o su desaparición. Tiene territorio aquella lengua que, en su propia geografía, es la lengua de la vida pública y de la enseñanza.

En algunas lenguas, territorialidad y población van unidas. En ese caso, la población potencia la territorialidad. Cuando existe territorialidad pero la población hablante no es muy numerosa, la lengua, aun en su propio territorio, cede, supeditando el valor lingüístico a otros valores. Es un caso claro lo que sucede con los estudiantes *erasmus* de las universidades de la Unión Europea. Dichos estudiantes, cuando van a Alemania, a Francia o a España no sólo aceptan sino que incluso desean ser enseñados en la lengua de estos Estados. Pero en los Países Bajos, en

---

<sup>52</sup> David Crystal. *English as a global language*. Cambridge University Press. Cambridge, 1997.

<sup>53</sup> David Crystal, o. c. pp. 113-140.

<sup>54</sup> ZABALTZA, Xabier. o. c. p. 229.

Suecia o en Grecia, tienen que ser enseñados en inglés para que no opten por la negativa a estudiar allí. Lo que sucede con los estudiantes pasa también sin duda con otros tipos de personas (empresarios, científicos) cuya presencia es considerada por el país anfitrión más valiosa que la imposición de la propia lengua.

Cuando se produce una lucha violenta entre lenguas, la causa es la disputa por la territorialidad salvo que sea acompañante de una lucha étnica. Como la lengua es importante factor de identidad nacional, desea estar lo más firmemente asentada sobre su territorio. Si otra lengua se lo ha ocupado en el pasado, hay que hacerle abandonar el espacio lo que, con frecuencia, resulta imposible. Las lenguas poderosas, vinculadas al poder político, en manera alguna quieren ceder el dominio que tienen en un territorio tanto si es el suyo (el inglés frente al español de los inmigrados en los Estados Unidos), como si originariamente no lo es (el francés en Córcega). Para recuperar el dominio, la lengua no dominante necesita tener una situación natural muy vigorosa. La fuerza de la tierra se impone cuando la tendencia natural y la disposición normativa positiva consiguen unirse (el árabe en Argelia frente al francés; el catalán, el euskera y el gallego en España, en relación con el castellano).

#### 6.3.4. *El abandono*

Sufren esta situación aquellas lenguas que, aun en el propio territorio en que se hablan, no cuentan con presencia en los ámbitos antes mencionados. La ley del abandono no opera solamente en las partes menos civilizadas del planeta sino también en las muy civilizadas. Para conservar varias lenguas europeas, tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea hacen el esfuerzo de protegerlas con la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias y con la Oficina de las Lenguas de Menor Utilización. A pesar de ello, la realidad supera la pretensión de las normas positivas y el declive sigue siendo hecho constatable. Ejemplos claros los encontramos en Europa en el occitano, el bretón, el frisón o el sardo que caminan hacia la desaparición o al menos hacia un marcadísimo arrinconamiento. Aquí se juntan el interés por proteger y salvar a todas las lenguas por una parte y la pérdida de muchas de ellas, por otra<sup>55</sup>. Se ha llegado a afirmar que el 80% de las lenguas carentes de dominio territorial desaparecerán en el periodo de un siglo. Se trata pues, de una racionalización que se impone contundentemente sin grandes contemplaciones.

#### 6.4. **Influjo de la globalización en el conjunto lingüístico**

La forma como la globalización influye en el conjunto de las lenguas es, en primer lugar, potenciando la lengua universal. En segundo lugar potenciando (aunque menos que la universal y con alguna excepción), las lenguas más habladas. En tercer lugar, compaginando (no eliminando), la utilización de las lenguas con terri-

---

<sup>55</sup> Daniel Nettle and Suzanne Romaine. *Vanishing voices. The extinction of the World's languages*. Oxford University Press. Oxford, 2000. C. Hagège. *Halte à la mort des langues*. Odile Jacob. Paris, 2000.

torio propio con la universal y las de grandes dimensiones. Y en cuarto lugar, por último, acelerando la pérdida de las lenguas pequeñas y carentes de una territorialidad efectiva.

### 6.5. La Evolución de las lenguas en Europa: la lengua como factor principal de identidad nacional

Creo que, antes de entrar a valorar la carta por sí misma y de atenernos a su contenido y a los resultados obtenidos en su aplicación es conveniente hablar de la situación de las lenguas en Europa y de la evolución que han sufrido a lo largo de los últimos tiempos.

La evolución y los cambios de las lenguas son algo muy sorprendente. En algo más de un siglo, las lenguas europeas con suficiente desarrollo idiomático, han pasado de quince a sesenta. El cambio de la lengua tuvo también sus repercusiones políticas. Producida la madurez de la lengua, la comunidad que la sustentaba consiguió cuanto menos, la autonomía cultural, en ocasiones, la autonomía política y a veces también, la independencia.

Lenguas como el noruego, el finlandés, el flamenco, el checo, el eslovaco, el rumano, el búlgaro o el ucranio no adquirieron un desarrollo idiomático adecuado hasta el siglo XIX. Otras, como el irlandés, feroés, irlandés, escocés, euskera, retorromano, lituano, careliano, albaniano, bielorruso, moldavo, georgiano, no lo hicieron hasta el siglo XX. Y lo que ocurrió con los citados y muchos otros más, podrá tal vez ocurrir con el frisón, el bable, el corso, el groenlandés, el lapón, el ladino, el friulano, por citar a algunos de Europa occidental. Difícil se ve dada la potenciación que las lenguas mayoritarias tienen y el tiempo que muchísimos tienen que dedicar al aprendizaje del inglés como lengua universal única, pero no imposible.

Algo conviene también decir a propósito de la lengua como elemento de la identidad. Para numerosos pueblos europeos, a finales del siglo XIX y a principios del XX, el factor principal de identificación nacional dejó de ser la religión y pasó a ser la lengua. En Irlanda, la jerarquía católica optó por la claudicación lingüística favoreciendo la inglesización de la isla para hacerla punto de partida de la reconquista religiosa de Inglaterra. Pero más adelante, cuando el gaélico ya había desaparecido de muchas comarcas de la isla, la tendencia se invirtió<sup>56</sup>. El Jura suizo, el antiguo principado independiente que el Congreso de Viena integró en la Confederación helvética, tuvo durante el siglo XIX en la religión católica el baluarte de su nacionalismo: protestas contra los artículos de Baden y Kulturkampf suizo. Pero en el siglo XX fue el problema lingüístico el que inició la lucha que llevó a la obtención de la independencia cantonal. Con el catalán ocurrió, *mutatis mutandis*, algo parecido. De ser para hombres de Iglesia, como Balma y Claret, un elemento instrumental para la predicación religiosa, pasó a ser vivencialmente para los obispos Torras i Bages y Morgades algo tan esencial como la propia fe: «...que se le enseñe y predique en lengua que entienda, siendo, por tanto, hacerlo de otro modo, una costumbre detestable, perni-

<sup>56</sup> ZABALTZA, Xabier. o. c. pp. 109 – 110.

ciosísima y destructora de la fe». Sustitución que no es más que uno de los múltiples reflejos de la secularización del mundo contemporáneo<sup>57</sup>.

Tiempo atrás, las entidades a las que se dirigían los pueblos eran las Iglesias, Luego fue la burguesía la que trabajó a favor de la lengua. Las tradiciones, poderoso motor operativo durante el romanticismo, fueron impulsadas por la burguesía. Hoy las minorías suelen dirigirse a las Organizaciones Internacionales.

## 6.6. El Contenido de la Carta

Gran importancia en la Carta tiene la exposición de motivos que aparece en el Preámbulo. Son las siguientes:

- las lenguas regionales o minoritarias contribuyen a mantener y desarrollar las tradiciones y la riqueza cultural de Europa.
- utilizarlas en privado y en público es un derecho imprescriptible.
- su protección y promoción representan una contribución importante a la construcción democrática en su diversidad cultural.

Pero junto a dichas motivaciones, en el Preámbulo aparecen también las limitaciones que los estados pueden imponer. Dos son las que destacan:

- que el estudio de dichas lenguas no se haga en detrimento de las lenguas oficiales y de la necesidad de que sean aprendidas.
- que se respete el marco de la soberanía nacional y de la integridad territorial<sup>58</sup>.

En la Parte II se expresan los objetivos y principios acerca de la protección que deben dispensarse a las lenguas regionales o minoritarias que quedaron definidas en las disposiciones generales de la Parte I.

La Parte III está dedicada a describir las medidas que se han establecido para regular la protección y el desarrollo de tales lenguas. La protección se realiza desde dos coordenadas: la coordenada de las áreas y la coordenada de la graduación.

Las áreas son: - la enseñanza; - la administración de justicia; - la administración pública; - los medios de comunicación; - las actividades culturales; - la vida económica y social.

Dentro de cada área se fijan también subáreas. Así, por ejemplo, en la enseñanza están la educación preescolar, la enseñanza primaria, la enseñanza secundaria, la enseñanza técnica y profesional, la enseñanza universitaria, la educación de adultos o educación permanente. En los medios de comunicación están la radio, la televisión y los órganos de prensa.

La coordenada de la graduación consiste en que en la comunicación puede darse:

- la creación de una estación de radio o de una cadena de televisión.
- la facilitación de la creación de una estación de radio o de una cadena de televisión.
- el establecimiento de programas concretos en la radio y en la televisión.

<sup>57</sup> PETSCHEN, Saantiago. «Las Lenguas minoritarias» *El País*. Jueves, 17 de marzo de 1988. Temas de nuestra época, pg. 8.

<sup>58</sup> Carta Europea de las lenguas Regionales o Minoritarias. Preámbulo.

– la facilitación del establecimiento de programas de radio o de televisión<sup>59</sup>.

En la enseñanza puede haber:

– la enseñanza total en la lengua regional o minoritaria.

– la enseñanza de una parte sustancial de la programación en la lengua regional o minoritaria.

– la enseñanza de la lengua regional o minoritaria sin recibir en tal lengua ninguna de las otras disciplinas.

– hacer lo dicho anteriormente con la totalidad de los alumnos.

– o bien, hacer lo dicho anteriormente solamente con los alumnos que lo deseen<sup>60</sup>.

La síntesis que hemos hecho aquí para mostrar la gradación que se da en la comunicación y en la enseñanza puede hacerse también a propósito de las otras materias a las que se refiere la Carta.

Es el Estado –según la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias– el que decide el campo y el grado en el que la lengua minoritaria está presente.

### 6.7. Valoración de la Carta

Concluamos el apartado dedicado a la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias haciendo una evaluación esquemática acerca de sus valores y de la eficacia lograda con su aplicación.

1º) La carta favorece a crear, por sí misma, una mentalidad y una actitud positiva con respecto a la existencia y al desarrollo de tales lenguas principalmente como valor cultural cuya pérdida en manera alguna debe permitirse.

2º) La Carta es, también por sí misma, un duro reproche a las dictaduras políticas que se esforzaron por eliminar de la vida pública y de la enseñanza dichas lenguas. De haber existido la Carta en la época del franquismo español, hubiera sido frecuentísimamente utilizada por la oposición al régimen. Frente a Turquía adopta una posición dominante defensora de la oprimida lengua turca.

3º) Impulsa a hacer, cuanto menos, pequeñas cosas a favor de lenguas normalmente poco tenidas en cuenta. Pero, a partir de ahí, todo depende del interés que ponga el Estado. Una lengua minoritaria poco puede hacer si, además de luchar contra la tendencia general al abandono tiene que hacerlo además, contra el escaso interés del Estado que hace grandes esfuerzos en potenciar su lengua oficial. Siendo la Carta un tratado internacional *a la carta*, se muestra eficaz en aquellos países en la que, los Estados, por las razones que sean, dan importancia a las lenguas minoritarias. El Comité de Expertos resulta para los Estados un fuerte factor de exigencia.

4º) El autor está de acuerdo con la valoración que hace Deop Madinabeitia al final de estudio que realiza sobre la Carta: «la Carta, aunque de manera limitada, no sólo contribuye a la protección de las lenguas europeas sino que contiene un

<sup>59</sup> Carta .... Apartado de la Comunicación.

<sup>60</sup> Carta .... Apartado de la Enseñanza.

núcleo duro de derechos lingüísticos y puede afirmarse que constituye un instrumento protector de las minorías nacionales»<sup>61</sup>.

### 7. La Protección a las Minorías en la Unión Europea

La Unión Europea, que comenzó siendo una Comunidad Económica, se ha ido desarrollando con el paso del tiempo. La forma de desarrollarse ha sido la integración de elementos exteriores a la economía. Así por ejemplo, los derechos humanos, la política exterior, la política interior, la cultura, la tecnología. Por ello llegó un día en que se vio precisada a suprimir al adjetivo «económica» y a quedarse solamente con el escueto nombre de «Comunidad Europea» más apto para abarcar todos los campos de la vida humana.

Dado como vimos que en Europa las minorías nacionales tienen una importancia considerable y han recibido notables atenciones desde las Organizaciones Internacionales Europeas, resulta totalmente explicable que la Unión Europea, en su avanzar, se haya fijado, bien por unos motivos, bien por otros, en la cuestión de las minorías. Y se ha fijado sobre todo, más que en el interior de sus propios Estados, en los Estados de su entorno, particularmente aquellos que pretendían ser miembros de la Unión. Habiendo creído conveniente, en la última etapa de su recorrido, elaborar una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, era lógico que, de una forma o de otra, la cuestión de las minorías apareciera.

Los Tratados constitutivos de la Unión Europea no hacen referencia directa a la protección de las minorías. En el Tratado de Maastricht, que para quien les habla es el mejor tratado de todos los que ha producido la historia de la Unión Europea, se quiso introducir un artículo con el siguiente texto: la Comunidad «reconoce en su territorio la existencia de minorías étnicas y/o grupos lingüísticos ... y considera necesarias medidas para la preservación y libre desarrollo de su identidad lingüística y cultural»<sup>62</sup>. La propuesta, sin embargo, no prosperó.

A pesar de ello, como nos muestra Santiago Castellà, sí que existen diversos lugares en los tratados europeos en donde se producen menciones concretas como en varias Actas de Adhesión. Así, por ejemplo, las referidas a los habitantes de las islas del canal de la Mancha (Reino Unido) y los de las Islas Aland (Finlandia). El Acta de Adhesión que se preparó con Noruega y que no llegó a entrar en vigor, hacía, en un protocolo, una expresa referencia al pueblo Sami<sup>63</sup>.

Entre las instituciones de la Unión Europea cabe destacar el constante esfuerzo realizado por el Parlamento Europeo.

Al hablar del Parlamento Europeo, con referencia a la cuestión que nos ocupa, debemos empezar por decir lo siguiente: que en la mencionada cámara europea, los grupos étnicos minoritarios están presentes a través de los partidos políticos que, habiéndose presentado a las elecciones europeas, han ido obteniendo

<sup>61</sup> DEOP MADINABEITIA, Xabier. o. c. p. 248.

<sup>62</sup> CASTELLÀ, Santiago. La Protección internacional de las Minorías. Silva, Ed. Tarragona, 2002, p. 290.

<sup>63</sup> CASTELLÀ, Santiago. o. c. p. 290.

escaños en Estrasburgo. Algunos de dichos partidos desaparecieron, pero otros se reforzaron como el Scottish National Party, la Volksunie, Convergencia i Unió, Esquerra Republicana de Catalunya, Eusko Alderdi Jeltzalea, Aralar, Partido Nacionalista Galego ... etc. El haberse presentado en coalición como la de la Europa de los Pueblos, da a los grupos políticos mencionados dentro del Parlamento, una fuerza bastante considerable.

La actuación de tales partidos y coaliciones a favor de la cuestión de las minorías ha sido notable. De esa forma consiguieron la aprobación de resoluciones importantes como la «Resolución sobre un Convenio comunitario de culturas y lenguas regionales» o la resolución para un Convenio de los derechos de las Minorías Étnicas de 16 de octubre de 1981 (la llamada Resolución Arfé), o la «Resolución del Parlamento Europeo sobre las Lenguas y Culturas de las minorías regionales y étnicas de la Comunidad Europea» aprobada el 30 de noviembre de 1987. Y bastantes otras. La actividad iniciadora de tales resoluciones tiene lugar en la Subcomisión pertinente de la Comisión de la Juventud, la Cultura, la Información y los Deportes. Realizada la labor redaccional, se procura que el Parlamento Europeo, en su conjunto, aprueba el documento que es lo que sucede la mayoría de las veces. Con lo cual, el influjo se produce de una manera muy eficaz<sup>64</sup>.

Vamos a fijarnos solamente en un aspecto: el de la relación entre Regiones y Minorías. El Parlamento de Estrasburgo ha solido adoptar en esta cuestión una posición muy avanzada. Demandando que se favorezca «la correlación más amplia posible entre regiones culturales y estructuras geográficas de los poderes locales». Se trata de una confluencia muy obvia. Uno de los fundamentos que subraya la tendencia actual a la regionalización es la reacción a la estandarización de la sociedad. Jean Fourastié lo expresó así: «En nuestros días, el deseo profundo es conservar un pequeño resto de esta originalidad y de esta personalidad locales sin las que el mundo se volvería un tedio fundamental extendiéndose de París a San Francisco y de San Francisco a Calcuta. La diversidad y el contraste siempre son necesarios a los hombres sobre el planeta para definirse y para profundizar»<sup>65</sup>.

### 7.1. LA ACCIÓN SOBRE LAS MINORÍAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA

En la política exterior europea ha pesado bastante la cuestión de la protección a las minorías. Se ha producido en las cláusulas de los derechos humanos que las Comunidades Europeas exigían como condiciones en el marco de la cooperación exterior. A veces se hace referencia al respeto a las minorías. Otras veces se exige la no discriminación en razón de pertenecer a razas distintas.

<sup>64</sup> PETSCHEN, Santiago. «La Cuestión de las <minorías> en la Conferencia de Seguridad y otros foros europeos». *Tiempo de Paz*. Número especial, 1991. p. 112.

<sup>65</sup> FOURASTIÉ, Jean. *L'Organisation départementale et communale. L'épreuve du XXème siècle*. París, 1976.

El condicionamiento de que hablamos se hizo muy operativo cuando las Comunidades Europeas tenían que admitir a nuevos Estados. La cuestión resultó un tanto complicada en los casos de Rumanía, Eslovaquia y Bulgaria.

Cuando tuvo que reconocer a los nuevos Estados surgidos de la disolución de la URSS y de Yugoslavia, la Unión Europea tuvo en cuenta esta cuestión. El Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas exigió que los nuevos Estados asumiesen «las obligaciones suscritas en el marco de la CSCE».

La cuestión de Yugoslavia mereció, por parte de dicho Consejo de Ministros, una Declaración especial conocida con el nombre de *Declaración de Yugoslavia*. Los elementos más destacables en su texto son:

1) Las solicitudes de reconocimiento estatal de las repúblicas serán examinadas por una Comisión de Arbitraje –la llamada Comisión Badinter– formada por cinco presidentes de tribunales constitucionales de Estados europeos.

2) Dicha Comisión, basándose en los referendos celebrados en Eslovenia, Croacia y Macedonia así como en la resolución parlamentaria de Bosnia-Herzegovina valora el ejercicio del derecho a la libre determinación para reconocer la disolución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia.

3) A propósito de las exigencias sobre el Derecho de autodeterminación de las poblaciones serbias de Croacia y Bosnia-Herzegovina, que pedían que los Estados fueran constituidos por el principio de identidad, la Comisión optó por el principio de territorialidad. De esa forma, las fronteras anteriores de la República de Yugoslavia recibieron una protección definitiva.

4) Sobre las minorías en concreto, la Comisión reconoció el derecho de las minorías a su identidad y al ejercicio de los derechos concretos que en cuanto sujetos de tal identidad le corresponden.

5) Hay que hacer referencia a las tomas de posición de la Comisión de Arbitraje referentes a cuestiones concretas de los nuevos Estados como por ejemplo la afirmación de que la R. S. F. de Yugoslavia había dejado de existir. Que la R. F. Y. no era su sucesora sino que sucesoras de aquella República eran todos los nuevos Estados. A Croacia, la Comisión de Arbitraje le advirtió de la escasa autonomía que la Constitución Croata reconocía a las zonas con Estatuto especial.

De esa forma, la Unión Europea ejercía su papel regulador en relación con unos nuevos Estados en los que la cuestión de las minorías tenían una considerable importancia<sup>66</sup>.

## 7.2. EL PACTO DE ESTABILIDAD DE EUROPA

Así se denominó un plan impulsado por el jefe del gobierno francés, Balladur, que fue adoptado en el Consejo Europeo de Copenhague de 21 – 22 de junio de 1993. El pacto fue aceptado por 48 Estados miembros de la OSCE. El objetivo del mismo fue consolidar las fronteras entre los Estados solucionando los conflictos que existían en las zonas fronterizas. La Unión Europea puso especial énfasis en

<sup>66</sup> CASTELLÀ, Santiago. o. c. pp. 300 – 307.

que se solucionaran tales problemas en los países de la Europa Central Oriental que optaban a adherirse a la Unión Europea. La Unión Europea encargó a la OSCE –que se constituía en depositaria del plan–, de seguir la aplicación del mismo.

Fruto de esos esfuerzos fueron los tratados a los que se llegaron entre Hungría y Eslovaquia y entre Hungría y Rumanía. El texto del primer tratado «entre Hungría y Eslovaquia sobre las relaciones de buena vecindad y de amigable cooperación», firmado en París el 19 de marzo de 1995, encontró dificultades para ser ratificado en el Parlamento de Eslovaquia por no explicitar claramente la aceptación de la frontera fijada en el Tratado de Trianon. Por ello, Eslovaquia quiso añadir, sin que Hungría interviniera en ello, un apéndice aclaratorio.

Rumanía, no queriendo caer en ingenuidad parecida, exigió a Hungría que el texto se refiriera a Trianon. Tras diversas demoras se llegó al Tratado final con la aceptación de la exigencia por parte de Hungría. Fue el Tratado de Timisoara de 16 de Septiembre de 1996.

### 7.3. LAS MINORÍAS EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Los artículos más importantes de la Carta para ser aplicados a las minorías son los arts. 21 y 22. El art. 21 se refiere a la no discriminación y el art. 22 a la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

El artículo 21 dice así: «Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual». Se añade a ello el principio de no discriminación por nacionalidad para los ciudadanos comunitarios.

Hay en este artículo más razones de discriminación que en el art. 14 del Convenio Europeo. A pesar de ello se prescribe más adelante (art. 52 . 3) que «en la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a Derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que confiere dicho Convenio».

El art. 22, por el contrario, es auténticamente novedoso. Dice así el texto: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística». No es un texto elaborado, dirigido directamente a las minorías. Europa es plural sin necesidad de tener en cuenta a las minorías. Pero si se las considera, la diversidad aumenta notablemente. Por ello, la referencia a la diversidad es beneficiosa para las minorías aunque no queden explicitadas. Los tres adjetivos que pone el texto «cultural, religiosa y lingüística» están seleccionados para abarcar todo. Es cierto que lo religioso y lo lingüístico son parte de lo cultural. Habría entonces un adjetivo general y dos específicos que son aquellos que más incidencia tienen tanto en la identidad de los pueblos como de las minorías. El religioso era el factor principal de la identidad hasta el siglo XIX<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> CASTELLÀ, Santiago. o. c. pp. 310 – 316.

#### 7.4. LA UNIÓN EUROPEA Y LAS LENGUAS MENOS UTILIZADAS

La Comisión Europea muestra su preocupación a favor de las lenguas minoritarias existentes en el ámbito geográfico de la Unión Europea financiando la Oficina Europea de las Lenguas de menor Utilización. Dicho Bureau publica un boletín de contacto, *Contact Bulletin*, que cada unos cuantos meses da a los lectores información acerca de lo que se hace por las minorías, particularmente en su dimensión lingüística. Una de las realizaciones que han llevado a la práctica en estos últimos años ha sido la creación de una Agencia de Prensa para las Lenguas Regionales o Minoritarias. La actividad comenzó a ser operativa al comienzo del año 2000.

El proyecto tuvo, desde el principio, esta triple ambición: 1ª) -. Remediar la ausencia de información o modificar la imagen negativa de las minorías por los medios de las lenguas mayoritarias. 2ª) -. Hacer circular informaciones regulares sobre las minorías en la prensa y en los medios. 3ª) -. Conseguir una mejor comunicación entre las instituciones europeas y los cuarenta millones de ciudadanos que hablan tales lenguas regionales o minoritarias.

A través de los números del *Contact Bulletin*, difundido también por Internet, los interesados en la cuestión tienen noticias acerca de lo que acontece en el ámbito de todas y cada una de las lenguas de menor utilización en la Unión Europea. Así por ejemplo, en el caso del gallego, la confrontación existente a propósito de las normas ortográficas según la doble tendencia, la integracionista y las aislacionista. La primera opta por acercarse las normas del portugués, y la segunda considera ésta una opción peligrosa para la conservación de la lengua de Galicia. Cada año se dan noticias sobre la celebración del festival infantil, Euroskol o Euroscola, en el que participan los eslovenos de Italia, los vascos, los gaelicos de Escocia, los bretones, los irlandeses, los alemanes de Dinamarca, los samis, los croatas de Austria, los frisios del norte y los sorbs, los ladinos...etc. Se dio a conocer cómo se ha introducido en el Parlamento de Escocia la lengua gaelica y la discusión existente sobre la consideración de lengua minoritaria del ruso utilizado en Estonia y en Letonia.

Toda esta mirada de recolección de datos y de noticias hacen de la Oficina de las Lenguas de Menor Utilización algo así como el sólido hogar, tanto humano como científico, en el que hallan cobijo y protección los hablantes de las pequeñas lenguas bien porque por sí mismas son pequeñas bien porque se hallan situadas en el marco de otra lengua estatal, la lengua del Estado que las envuelve. Entre las que antes citamos se hallan en tal situación los eslovenos de Italia y los alemanes de Dinamarca. Es un hogar también en donde se cuenta con medios económicos y en donde se establecen relaciones entre personas que se hallan en situaciones semejantes lo que potencia su mutuo apoyo. De esa forma, lo que de suyo es, por sí mismo, pequeño, se vuelve importante<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> *Contact Bulletin. European Bureau for lesser used Languages. Passim. Dirección de Internet: <http://www.eblul.org>*

## 8. Conclusiones. La Cooperación en el Sistema Europeo

Como hemos podido ver a lo largo de todo lo que hemos dicho, al existir un triple enfoque en la manera de abordar la cuestión de las minorías y al darse tal triple enfoque desde tres instituciones distintas, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Consejo de Europa y la Unión Europea, era a todas luces obvio que se produjera un sistema de cooperación.

Antes de iniciarse tal sistema pretendió establecerse un método único de predominio totalmente jurídico. Se hizo en el marco del Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950. Se quiso añadir un protocolo sobre las minorías nacionales y en conseguirlo se realizó un gran esfuerzo. A pesar de ello no se consiguió llegar al final y los trabajos y el objetivo, sin haber renunciado a alcanzarlo algún día, quedó paralizado.

La cuestión de las minorías apareció entonces desde una vertiente nueva de una forma que, tiempo atrás, hubiera resultado impensable. Fue cuando los soviéticos, buscando la construcción de un sistema de relación con Occidente que les asegurase el mantenimiento de las fronteras logradas tras la II Guerra Mundial, consiguieron la celebración de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa. Y fue cuando en la elaboración del Acta de Helsinki que incluía el Decálogo del mismo nombre, los occidentales introdujeron dos principios que iban a servir de base al despliegue posterior que con las minorías se realizaría. Fue el principio VII: respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia. Y el principio VIII: igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.

Cuando en las reuniones de seguimiento se quiso potenciar la cuestión de las minorías, suscitaron unos objetivos de verdadero calibre, como puede verse en el Documento de Clausura de Viena de 1989.

Las aspiraciones del fin de la Guerra fría, anteriores a la caída del telón de acero, vinieron a unirse a unas necesidades prácticas que iban a hacerse una realidad acuciante después. Saltó a la opinión pública la cuestión de los rusófonos en Estonia y Letonia, la de los ucranios en la cercanía de la frontera entre la URSS y Polonia, la de los magiars en Eslovaquia y Rumanía, la de los pomacos en Bulgaria. Por ello, la Carta de París para una Nueva Europa puso la cuestión en el ojo del huracán de cara a la conversión de la Conferencia en Organización, de la CSCE en OSCE.

Para abordar los diversos problemas que las minorías nacionales iban suscitando en diversos lugares fue necesaria una renovación institucional eficaz en la que destaca la creación del puesto de Alto Comisionado de las Minorías Nacionales.

La OSCE, sin embargo, no tenía dimensión jurídica. Debido a ello, la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno del Consejo de Europa, estableció trasladar los principios que la OSCE había fijado en el Documento de Copenhague a un texto jurídico. Tras la toma de tal decisión, se elaboró de forma verdaderamente rápida, el Convenio-marco para la protección de las minorías nacio-

nales. Tratado multilateral que el Consejo de Europa completaría con otro: la Carta de las lenguas regionales o minoritarias. El Consejo de Europa se sintió impulsado a proteger los derechos de las minorías nacionales influido por la declaración de las Naciones Unidas especialmente la declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

Dada la plural realidad europea y de cara a la ampliación de la Organización Internacional de integración más avanzada del planeta, la Unión Europea se encontró con el problema de las minorías nacionales a la hora de abordar diversas adhesiones en su intento de ampliarse al Este. Para evitar problemas futuros, la Unión Europea estableció un Plan de Estabilidad y puso como depositaria del mismo a la OSCE que consiguió soluciones previas a problemas de importancia.

La macrovisión relacional que acabamos de dar: OSCE-Consejo de Europa-Unión Europea, no se queda solamente en las cuestiones de gran alcance sino que, por medio de un conjunto de relaciones muy cercanas y frecuentes, crea un sistema de cooperación que es típico y exclusivo de Europa y que por ello hace bien en llamarse europeo.

En dicho sistema de cooperación destaca un elemento novedoso que tiene mucha eficacia en lo que se refiere a la operatividad. En el Preámbulo de este trabajo hice mención al don de consejo como una capacidad muy útil para el acierto. Al final del estudio debo decir que el don de consejo y la posibilidad de su aplicación se ha buscado institucionalmente y repetidas veces en el sistema europeo. Se ha establecido la costumbre de poner los problemas en manos de personalidades especializadas que afrontan la realidad con un cuidado muy particular. El diálogo y el convencimiento son los instrumentos para la mejora de las situaciones. Es el caso del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, del Comité Consultivo del Convenio-marco para las Minorías Nacionales y del Comité de Expertos de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

## FUENTES PRINCIPALES

Acta Final de Helsinki de 1 de agosto de 1975.

Carta de París para una nueva Europa. 1990.

Conseil de L'Europe. Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales et Rapport explicatif.

Conseil de l'Europe. Charte Européenne des Langues Régionales ou Minoritaires. Strasbourg, 5. XI. 1992.

Documento de Clausura de la Reunión de Viena de relativa a la continuidad de la Conferencia, de 19 de enero de 1989.

El Desafío del Cambio. Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Documento de Helsinki, 1992.

## BIBLIOGRAFÍA

ARP, Björn. «Un Balance sobre el primer ciclo de Informes estatales del Comité consultivo del Convenio-marco para la Protección de las Minorías nacionales de 1995». *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol LVI 2004-1. pp. 525-530.

ARP, Björn. «La Protección de las minorías nacionales en España vista desde el Consejo de Europa: la opinión del Comité consultivo del Consejo de Europa para las minorías nacionales». *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol LVI 2004-2. pp1023-1028.

ARP, Björn. «La Práctica española ante el mecanismo de control de la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias: Procedimiento y ámbito de aplicación». *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol LVI 2005-2, pp. 1117-1122.

BARBERINI, Giovanni. *Dalla C.S.C.E. all'O.S.C.E. Testi e Documenti*. Edizioni Scientifiche Italiane. Napoli, 1995.

BASTARDAS, Albert y BOIX, Emili. *¿Un Estado, una lengua? La Organización política de la diversidad lingüística*. Octaedro Universidad. Barcelona, 1994.

BLOED, Urie. *The Challenges of Change*. Martinus Nyhoff Publishers. The Netherlands, 1994

CASTELLÀ, Santiago. *La Protección Internacional de las Minorías*. Ed. Silva. Tarragona, 2002.

Commission des Communautés européennes. *Les Minorités linguistiques dans les Pays de la Communauté Européenne*. Document. Commission des Communautés Européennes. Office des publications officielles des Communautés Européennes. Louxemburg, 1986.

DEOP MADINABEITIA, Xabier. «La Participación de las Minorías nacionales en la vida política de los Estados Europeos: una variedad de modelos jurídicos». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 42. Septiembre 1998. pp. 99 – 124.

DEOP MADINABEITIA, Xabier. *La Protección de las Minorías nacionales en el Consejo de Europa*. IVAP. Bilbao, 19001.

ESTEVA FABREGAT, Claudi. *Estado, etnicidad y biculturalismo*. Ed. Península.

Barcelona, 1984.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. *Derechos lingüísticos y derecho internacional*. Dykinson, 1999.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. «La Protección de las Minorías en el Derecho Internacional General. Análisis de la evolución y del estatuto jurídico internacional». MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. DIAZ BARRADO, Cástor M. *La Protección Internacional de las Minorías*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2001.

FOURASTIÉ, Jean. *L'Organisation departamentale et comunale. L'épreuve du XXème siècle*. París, 1976.

GARCIA RODRÍGUEZ, Isabel. *Las Minorías en una sociedad democrática y cultural*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2001.

GIRASOLI, Nicola. *National Minorities Who Are They?* Akademiai Kiadó. BUDAPEST, 1995.

GONZALEZ VEGA, Javier Andrés. «La Protección Internacional de las Minorías en Europa. Especial referencia a la situación en la antigua Yugoslavia». Cursos de Derechos Humanos de Donostia – San Sebastián. Vol I. 1999.

GONZALEZ VEGA, Javier Andrés. «La Protección de las Minorías y el Consejo de Europa». GARCIA RODRÍGUEZ, Isabel. *Las Minorías en una sociedad democrática y cultural*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares, 2001. pp. 127-163.

HORAK, Stephan M. *Eastern European National Minorities 1919-1980*. Libraries Unlimited Inc. Littleton, Colorado. 1985.

KEMP, Walter A. *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*. Kluwer Law International. The Hague 1999.

LAPIERRE, Jean-William. *Le Pouvoir politique et les langues*. PUF. París, 1988.

LECLER, Joseph. *Historia de la Tolerancia en el siglo de la Reforma*. Tomos I y II. Ed. Marfil. Alcoy, 1969.

MARIÑO MENÉNDEZ Fernando M. FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. DÍAZ BARRADO, Cástor M. *La Protección Internacional de las Minorías*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2001.

MEZO, Josu. *Políticas de recuperación lingüística en Irlanda (1922-1939) y el País Vasco (1980-1992)*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Madrid, 1996.

PETERSON, Eric. *El Monoteísmo como problema político*. Trotta. Madrid, 1999.

PETSCHEN, Santiago. «Entre la política y el derecho: la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias». *Revista de Estudios Políticos*, nº 66. Octubre-Diciembre, 1989. pp. 127-144.

PETSCHEN, Santiago. «La Cuestión de las <minorías> en la Conferencia de Seguridad y en otros foros europeos». *Tiempo de Paz*. Número especial. 1991. pp. 102-118.

PETSCHEN, Santiago. «La identidad del Jura y la realización evolutiva de sus aspiraciones nacionales». ERNAROA. Nº 11. pp. 45 – 60.

PETSCHEN, Santiago. «Identidades nacionales diversas en un mismo territorio». ERNAROA nº 11. pp. 61 – 80.

PETSCHEN VERDAGUER, Santiago. *Las Minorías lingüísticas de Europa Occidental I y II vols*. Euskallege Biltzarra. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1992.

PETSCHEN VERDAGUER, Santiago. «La Cuestión de las Minorías nacionales en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa». *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*. 1995. pp. 169 –194.

PETSCHEN, VERDAGUER, Santiago. «Los principios y la acción de la OSCE en sobre las Minorías nacionales» *Andorra en el ámbito jurídico europeo*.

XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Jefatura del estado andorrano. Marcial Pons. Madrid, 1996. 281-301.

PETSCHEN VERDAGUER, Santiago. «Los Principios reguladores de las Lenguas en la Europa Contemporánea». *Revista de Antropología Social*, nº 6. UCM. 1997. pp. 73 – 87.

RUHLEN, Merrit. *A Guide to the World's Languages. With a postscript on Recent developments*. Edward Arnold. Londres, Melbourne, Aucklan 1991.

SANMARTÍ ROSSET, Josep Maria. *Las Políticas Lingüísticas y las Lenguas Minoritarias en el Proceso de Construcción de Europa*. IVAP. Bilbao,

SCHULTE-TENCKHOFF, Y., y ANSBACH, T. «Las Minorités en Droit international» FENET, A. y otros. *Le Droit et les minorités. Analyses et textes*. Bruylant. Bruxelles, 1995.

SIGUÁN, Miquel. *L'Europa de les Llengües*. Edicions 62. Barcelona, 1995.

THORBERRY, Patrick y MARTÍN ESTÉBANEZ, María Amor. *Minority rights in Europe. A review of the work and standards of the Council of Europe*. Council of Europe Publishing. Strasboug, 2004.

VERNET, Jaume (coord). PONS Eva, POU, Agustí, Solé Joan Ramon, PLA, Anna Maria. *Dret Lingüístic*. Cossetània Ed. Valls. 2003.

WALTERS, F. P. *Historia de la Sociedad de Naciones*. Tecnos, Madrid, 1971.

ZABALTZA, Xabier. *Una historia de las lenguas y los nacionalismos*. Ed. Gedisa. Barcelona, 2006.