

Eduardo Ruiz Vieytez

# La protección jurídica de las minorías en la Historia Europea

Universidad de  
Deusto

• • • • •

Instituto de  
Derechos Humanos

# Derechos Humanos



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**



# **Cuadernos Deusto de Derechos Humanos**

**Núm. 3**

La protección jurídica  
de las minorías  
en la Historia Europea  
(siglos XVI-XX)

**Eduardo Ruiz Vиейtez**

**Consejo de Dirección:**

Jaime Oraá  
Xabier Etxeberria  
Felipe Gómez  
Eduardo Ruiz Vieyetz

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación, o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

Publicación impresa en papel ecológico

© Universidad de Deusto  
Apartado 1 - 48080 Bilbao

ISBN: 978-84-9830-553-1

# Índice

---

<b>Introducción</b> .....	9
<b>0. Antecedentes</b> .....	13
La formación de la Europa moderna: lenguas, religiones, pueblos y estados .....	14
<b>I. Primera etapa. De la paz de Westfalia al Congreso de Viena (1648-1815)</b> .....	19
I.1. El marco político .....	19
I.2. Los desarrollos jurídicos .....	24
<b>II. Segunda etapa. Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles (1815-1919)</b> .....	27
II.1. El marco político .....	27
II.2. Los desarrollos jurídicos .....	31
<b>III. Tercera etapa. De Versalles a la Conferencia de Postdam (1919-1945)</b> .....	34
III.1. El marco político .....	34
III.2. Los desarrollos jurídicos .....	38
<b>IV. Cuarta etapa. De la Conferencia de Postdam a la caída del Muro de Berlín (1945-1989)</b> .....	42
IV.1. El marco político .....	42
IV.2. Los desarrollos jurídicos .....	46

V. <b>Quinta etapa. Desde la caída del Muro de Berlín hasta nuestros días (1989-1998)</b> .....	53
V.1. El marco político .....	53
V.2. Los desarrollos jurídicos .....	56
<b>Conclusiones</b> .....	67
<b>Bibliografía</b> .....	69



## Introducción

El objeto del presente trabajo es el de ofrecer una visión global de los desarrollos pasados y presentes del Derecho internacional en relación con la existencia de minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o nacionales en los distintos países de Europa. El tema presenta un alto grado de actualidad, una vez que los acontecimientos ocurridos a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 han evidenciado la existencia de profundas identidades colectivas en todo el área centro-oriental del continente que, en varias ocasiones han motivado abiertos conflictos. Por su parte, los Estados de la Europa occidental tampoco escapan a la presencia de comunidades minoritarias que, en distintos grados y formas, reclaman la atención política interna o internacional en busca de nuevas fórmulas jurídicas o institucionales. De hecho, casi la práctica totalidad de los Estados de Europa disponen de minorías territoriales en su interior, consecuencia a su vez de largos y complejos procesos históricos, sin olvidar la presencia de tradicionales minorías no territoriales en muchos lugares del continente, fundamentalmente los judíos y los romaníes o gitanos.

Un tema de esta naturaleza no puede ni debe ser abordado desde un óptica estrictamente jurídica. Es más, en pocos ámbitos del Derecho, y especialmente del Derecho internacional, puede comprobarse con mayor claridad no ya la interrelación, sino incluso la dependencia de lo jurídico respecto de lo político. A esta consideración debe añadirse el hecho de que las identidades colectivas, expresadas de forma más o menos directa en opiniones, estrategias o alternativas políticas, guardan una estrecha relación no sólo con las ideologías, sino especialmente con los sentimientos de pertenencia y las identificaciones subjetivas.

Por ello, el entorno político que rodea la cuestión que aquí nos atañe, y que a su vez condiciona los posteriores desarrollos jurídicos, entraña una gran complejidad que precisa para su estudio de una aproximación multidisciplinar, en la que deben participar también la Psicología, la Antropología, la Lingüística, la Historia, la Geografía y otros saberes complementarios. Por ello, dentro de las limitaciones propias de una obra de estas características, hemos pretendido abordar el estudio de la cuestión a través de una aproximación flexible que nos permitiera señalar los desarrollos jurídicos más como consecuencias que como causas en los diferentes procesos históricos de protección de minorías que se han producido en nuestro continente.

Nuestro ámbito de estudio se limita a la protección jurídico-internacional, sin perjuicio de las oportunas referencias a los desarrollos que se producen también en el ámbito interno de los Estados. De hecho, la pugna entre el Derecho internacional y el Derecho constitucional por regular la materia que nos ocupa esconde desde luego una opción política en cada alternativa, sin que el debate pueda considerarse resuelto por el momento. Por otra parte, el marco geográfico al que circunscribimos nuestro análisis es el del continente europeo, donde se han producido los principales debates teóricos y ensayos prácticos sobre la cuestión minoritaria y fuera del cual los parámetros, conceptos y métodos habitualmente utilizados encuentran un, al menos, difícil acomodo a la realidad.

Finalmente en lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, haremos notar que si bien sigue sin encontrarse una definición comúnmente aceptada de lo que se entienda por minoría, nosotros aludimos con tal término a un grupo de personas caracterizadas por su participación de elementos lingüísticos, religiosos, étnicos, culturales o nacionales que difieren de los del resto de la población del Estado o Estados en los que habitualmente y tradicionalmente residen, siendo además dicho grupo numéricamente inferior respecto a la restante población del Estado. Aunque esta definición no incluye ningún elemento subjetivo, entendemos que el hecho de participar de los elementos que caracterizan a la minoría encierra en sí mismo cierta dosis de voluntariedad, aunque en muchas ocasiones sea ésta inconsciente. Por lo demás, es comúnmente aceptado que la existencia de una minoría es una cuestión de hecho que la mayor parte de las veces puede constatarse en datos de la sociología lingüística, religiosa, cultural o electoral de un determinado territorio o población. Con esta aproximación quedan excluidas, en consecuencia, las denominadas «nuevas minorías» provocadas por los flujos migratorios recientes, que generalmente no se traducen en minorías territoriales dotadas de un espacio geográfico propio. Aunque esta ex-

clusión, motivada por nuestro convencimiento de que los problemas planteados por estos movimientos de población requieren soluciones políticas y jurídicas distintas a las aquí estudiadas, se justifica mejor por el argumento de la territorialidad de las minorías tradicionales, no hemos introducido este elemento en nuestra definición de trabajo para poder englobar en la misma a las tradicionales minorías europeas no territoriales.

La estructura del trabajo se presenta en función de la evolución histórica de los instrumentos jurídicos que han venido tratando la protección de las minorías en Europa. De esta forma, nuestro relato se divide en cinco grandes etapas, cada una de las cuales presenta novedades jurídicas respecto a la anterior. En los cinco períodos históricos estudiados, desde el siglo xvii hasta nuestros días, se presenta en primer lugar un marco político que pretende resumir los acontecimientos históricos más relevantes para entender la suerte de las minorías europeas en cada etapa. En segundo término, se abordan los diferentes desarrollos jurídicos que cada época ha alumbrado. A este respecto, los instrumentos jurídicos contemplados en las tres primeras etapas históricas a las que nos referiremos pertenecen a la historia del Derecho internacional, mientras que los desarrollos que se producen en los dos últimos períodos completan lo que podríamos considerar como el Derecho internacional europeo vigente en materia de protección de las minorías nacionales.



## 0. Antecedentes

La historia de la protección jurídico-internacional de las minorías en Europa se inicia en 1648 con la firma de los tratados de Westfalia que pondrían fin a la llamada Guerra de los Treinta Años. El lapso de tres siglos y medio que media entre dicha fecha y nuestros días puede ser dividido para su estudio en cinco períodos históricos. En el primero de ellos, que comprende básicamente la Edad Moderna, la protección internacional de minorías se circunscribe a tratados internacionales que incorporarán cláusulas en favor de comunidades que profesan una religión diferente a la mayoritaria. A partir de 1815, con el Congreso de Viena, se abre una segunda fase en la que los tratados internacionales incluyen también disposiciones en favor de minorías de base nacional. La tercera etapa comienza después de la Primera Guerra Mundial, cuando los tratados de paz firmados en París en 1919 crean un sistema de protección de determinadas minorías bajo el amparo de una organización internacional de ámbito universal, la Sociedad de Naciones, cuyo relevo será recogido por las Naciones Unidas después de la segunda gran guerra. Es entonces, en 1945, cuando se inaugura un cuarto período en la protección internacional de las minorías, al sumarse a los niveles anteriores la protección otorgada por una organización regional, el Consejo de Europa, encargada de velar por los derechos humanos y la democracia en el continente. Por último, la caída del muro de Berlín en 1989 da inicio a una última fase en la que aún nos encontramos inmersos, caracterizada por novedosos desarrollos jurídicos tanto en el ámbito bilateral como regional, al que se incorpora también la protección ofrecida por la OSCE, una nueva organización regional para la seguridad política en el viejo continente.

Estas cinco etapas con sus correspondientes concreciones jurídicas tienen lugar en un marco político e ideológico sin cuya comprensión el estudio de los mecanismos de protección internacional de las minorías sería ampliamente deficitario. El estudio de los acontecimientos políticos e históricos que dan lugar a los distintos desarrollos jurídicos resulta fundamental para comprender su evolución. Entre estos acontecimientos históricos debe encontrarse también la evolución de los elementos lingüísticos y religiosos que han dado lugar a la existencia de identidades colectivas en Europa durante estos siglos. De esta forma, iniciaremos nuestro recorrido con unas notas sobre la formación histórica de la Europa moderna, fijándonos fundamentalmente en la evolución de las realidades lingüísticas, religiosas y políticas hasta los albores del siglo *xvi*.

### *La formación histórica de la Europa moderna. Lenguas, religiones, pueblos y estados*

La distribución geográfica actual de los pueblos de Europa, identificados principalmente sobre una base lingüística, guarda una gran similitud con el panorama que podía vislumbrarse en el mapa europeo del año 1000<sup>1</sup>. Si, por el contrario, atendemos a las identidades de base religiosa para diseñar el mapa del continente, tenemos que avanzar hasta una fecha cercana al año 1600 para encontrar definida la distribución geográfica de los ámbitos religiosos que ha llegado hasta nuestros días.

El origen histórico de los pueblos que componen hoy Europa es aún incierto en muchos casos. Sin embargo, puede afirmarse que la historia étnica de Europa guarda un gran paralelismo con el desarrollo de los llamados pueblos indoeuropeos, particularmente durante los últimos cuatro o cinco milenios. De aquel originario pueblo indoeuropeo asentado más que probablemente en las estepas del sur de Rusia y Ucrania han derivado la casi totalidad de los idiomas que actualmente son hablados en Europa y, con ellos, las identidades colectivas correspondientes<sup>2</sup>.

Al mismo tiempo, la existencia del Imperio Romano consolidado como única estructura política organizada en una amplia superficie europea durante un período de seis largos siglos, supuso un hito homogenizador de tal envergadura, que nos permite aquí obviar los sucesos

---

<sup>1</sup> H. WALTER: *L'aventure des langues en Occident*, Robert Laffont, Paris, 1994, pp. 11-32.

<sup>2</sup> F. VILLAR: *Los indoeuropeos y los orígenes de Europa*, Gredos, Madrid, 1991, pp. 259-399.

anteriores a su desmembramiento. La mayor parte de los pueblos y tribus europeos sometidos al poder de Roma, con la probable excepción de los griegos y los antiguos ilirios, se vieron afectados por nuevas identidades colectivas y especialmente marcados por la pertenencia a un mundo cultural de expresión en latín. Los que perduraron tras la romanización con elementos lingüísticos diferenciadores, como los vascos o determinados pueblos celtas, así como quienes no habían completado su romanización, vieron ésta prolongada en los siglos posteriores a través del proceso de cristianización, a veces acelerado por los propios pueblos bárbaros ya romanizados. El resto de las identidades lingüísticas hoy presentes en Europa corresponde bien a pueblos indoeuropeos que escaparon al control romano, como los germanos, baltos o eslavos, bien a etnias cuya llegada al escenario europeo se produce desde las estepas de Asia durante la Edad Media, principalmente los húngaros y los diferentes pueblos turcos. Todo ello sin perjuicio de los pueblos fineses, que han habitado secularmente los periféricos bosques del norte del continente<sup>3</sup>.

De esta forma, se va conformando hacia el año 1000 un panorama étnico-lingüístico relativamente similar al actual. Pueblos de expresión latina que han asimilado a poblaciones germánicas minoritarias ocupan principalmente las penínsulas ibérica e itálica, así como las antiguas Galla y Dacia<sup>4</sup>. Los germanos que no han sido asimilados lingüísticamente se sitúan en las islas británicas<sup>5</sup>, así como al norte de los Alpes en dirección a su lugar de origen, Escandinavia meridional<sup>6</sup>. El resto de Escandinavia, así como los bosques del norte hasta los Urales siguen habitados

---

<sup>3</sup> Vid. A. SELLIER y J. SELLIER: *Atlas de los Pueblos de Europa Central*, Acento editorial, Madrid, 1995, así como la obra complementaria de los mismos autores, *Atlas des peuples d'Europe occidentale*, La Découverte, Paris, 1993.

<sup>4</sup> Éstos permanecerán en dicho territorio con diversos etnónimos, aunque principalmente conocidos como valacos o rumanos. La existencia de numerosos islotes territoriales de valacos desde Dacia hacia la costa adriática, donde permaneció vivo un idioma latino, el dálmata, hasta el siglo XIX, garantizaba una suerte de «cordón umbilical» territorial que mantenía la continuidad geográfica de la comunidad lingüística románica.

<sup>5</sup> Anglos, Jutos y Sajones, a los que habría que añadir entre los siglos IX y XI la influencia de vikingos y normandos, igualmente germánicos. Las diversas variedades lingüísticas de todos estos pueblos, muy afines entre sí, cristalizaron en la lengua inglesa.

<sup>6</sup> En este espacio se desarrollarían las lenguas germánicas, que irían cristalizando en los actuales estándares (alemán, neerlandés, frisón, danés, noruego, sueco, islandés) durante la Edad Moderna, a medida que las construcciones políticas de la zona se consolidaban.

por pueblos fineses de escaso desarrollo social y tecnológico<sup>7</sup>. Éstos, al igual que los pueblos baltos<sup>8</sup>, sufren también la presión por el Sur de los eslavos, que viven su gran expansión desde el Pripet a partir del siglo III no sólo en dirección Norte<sup>9</sup>, sino también Oeste, hacia el Elba donde se topan con los germanos<sup>10</sup>, y Sur, hasta ocupar gran parte de la península balcánica<sup>11</sup>, en la que continúan asentados los griegos y los albaneses, descendientes de los ilirios. Un pueblo urálico hermano de los fineses, los húngaros, será el que divida a los eslavos del norte y del sur al instalarse en las llanuras de Panonia en el siglo IX. En las dos Bretañas y en Irlanda, perviven poblaciones de habla celta que en los siglos más oscuros de la Alta Edad Media van a desarrollar un esplendor espiritual desligado sin embargo de ninguna realización política destacable<sup>12</sup>. Finalmente, en el extremo occidental del Pirineo, varias tribus de origen no indoeuropeo siguen utilizando su originaria lengua vasca y mantendrán su condición pagana durante buena parte de la época medieval<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Se trata de los fineses en sentido estricto, los carelios (fineses cristianizados por la Iglesia ortodoxa), los sami o lapones, los estonianos y otros pueblos que aún siguen habitando en torno al lago Ladoga y en las regiones de Rusia central (los Mari, los Komi, los Ingrios, los Votios y otros pueblos de lenguas finesas). En épocas anteriores, su espacio territorial, siempre poco poblado, se extendía hasta los Urales, en cuya vertiente oriental se encuentran aún hoy los pueblos samoyedos, emparentados lingüísticamente con fineses y húngaros.

<sup>8</sup> Los actuales Letones y Lituanos, a los que en aquella poca acompañaban los Prusianos.

<sup>9</sup> Principalmente llevada a cabo por los Rusos.

<sup>10</sup> En esta dirección se situarían, entre otras tribus, los Rusos blancos, los Polacos, los Pomeranios, los Sorabos, los Moravos (más tarde Checos) y los Eslovacos.

<sup>11</sup> En este grupo se encontrarían, entre otras tribus desaparecidas, los Ucrucianos, los Eslovenos, los Croatas, los Servios, los Macedonios y los actuales Búlgaros, que toman su nombre de una tribu asiática, descendiente en parte de los hunos que se aposentó en las orillas del Volga durante los siglos VII y XIII hasta que por la presión mongola se vieron obligados a desplazarse a la actual Bulgaria, donde adoptaron la lengua de los habitantes eslavos.

<sup>12</sup> Estos últimos pueblos celtas han mantenido vivas media docena de lenguas agrupadas en dos familias principales. El grupo gaélico engloba los idiomas nativos de Irlanda, Escocia y la Isla de Man (ya desaparecido), mientras que a la familia británica pertenecen el galés, el córnico (extinguido en el siglo XIX aunque recuperado últimamente) y el bretón de la pequeña Bretaña o Armórica.

<sup>13</sup> Después de la desaparición del Imperio Romano, este conjunto de pueblos es conocido con el nombre de la tribu que mantuvo un contacto más fluido con Roma, la de los vascones, perdiéndose las referencias a los nombres de las otras tribus de probable lengua vasca situadas al occidente y al norte de los vascones.



Tras la suerte de *tabula rasa* que en materia lingüística y cultural supuso la suma de romanización y cristianización, la historia identitaria de los europeos se va a desarrollar en dos ámbitos separados geográficamente. En la Europa occidental, la desaparición del Imperio deja pronto paso a una formidable inestabilidad política y social que provoca, entre otros efectos, un acentuado feudalismo. En este ámbito se producirá una suerte de tensión entre un abigarrado localismo motivado por un orden social y económico que no permitía el control más allá de ámbitos geográficos muy reducidos y el universalismo de una Iglesia que mantiene viva la idea de una sola comunidad humana y, en definitiva, del viejo Imperio. Es ésta una identidad predominantemente espiritual, puesto que los intentos políticos carolingios u otonianos por restaurar el defenestrado Imperio nunca dejarán de ser parciales construcciones políticas.

Por el contrario, en Europa oriental se asiste a una dinámica casi contrapuesta. La pervivencia del Imperio es un hecho con independencia de los avatares del mismo durante varios siglos. En este sentido, la religión aparece, a diferencia de Occidente, cada vez con más fuerza como asociada al poder político, y en fin sometida al mismo. Al tiempo, la universalidad del cristianismo no impide que se desarrollen iglesias nacionales y que, en el largo plazo, las identidades de los pueblos de la Europa oriental resulten muchas veces inevitablemente ligadas a la profesión de una determinada fe.

El cisma que deviene definitivo en el siglo XI entre católicos y ortodoxos no hace sino agrandar estas diferencias y crear dos ámbitos identitarios europeos diferenciados. A su vez, en el empeño de cristianizar los territorios europeos del Norte y del Este del continente, los dos mundos religiosos, culturales e incluso lingüísticos, van a combatirse mutuamente con el ánimo de extender su influencia. Los obispados germanos de Salzburgo, Maguncia y Bremen son la base de la que parte la cristianización católica de eslovenos, croatas, húngaros, checos, polacos y, a través de los pueblos escandinavos, de fineses y baltos. Paralelamente, desde Constantinopla y Ohrid, los ortodoxos cristianizan hacia el Norte a los búlgaros, serbios, rumanos y eslavos del Este, éstos últimos con centros de referencia en las sedes metropolitanas de Kiev y Novgorod, que acabarán por cristianizar también a los carelios y a los otros pueblos fineses de los bosques norteños<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La diferenciación religiosa motivó a la larga la aparición de identidades separadas incluso en algunos espacios territoriales étnica y lingüísticamente homogéneos. Los casos más paradigmáticos de este fenómeno son probablemente los de serbios (ortodoxos) y croatas (católicos), por una parte, y carelios (ortodoxos) y fineses (católicos en inicio, posteriormente luteranos), por otra.

Las consecuencias de esta división de Europa en dos grandes ámbitos religiosos y culturales van a proyectarse también en el campo de las realizaciones políticas. Así, en los comienzos de la llamada Edad moderna, cuatro grandes conjuntos geográficos pueden distinguirse en razón del nivel de organización política a que la convulsa Edad Media ha dado lugar. Un primer espacio es el del occidente católico en el que surgen monarquías consolidadas que anuncian futuros Estados nacionales cuya existencia se prolongará hasta nuestros días, principalmente, Portugal, España, Francia e Inglaterra<sup>15</sup>. En un segundo espacio articulado de norte a sur encontramos un mosaico heterogéneo de realizaciones políticas, seculares o religiosas, herederas de la tradición feudal medieval que cubren los ámbitos germánico e itálico, y que no cristalizarán en estructuras unitarias hasta la segunda mitad del siglo XIX. Más al Este, dos grandes reinos católicos, Polonia y Hungría, viven su apogeo hacia el siglo XVI, pero sin la capacidad social ni económica suficiente para impedir una posterior decadencia que desembocará en su desaparición como Estados durante la Edad Moderna. Finalmente, en el extremo oriental, existe una enorme franja de territorios, desde Carelia hasta Morea, de credo casi exclusivamente ortodoxo, en la que las incipientes estructuras políticas de algunos pueblos han desaparecido ya o sufren de una crónica debilidad debido a las invasiones de etnias y tribus de origen asiático. Entre éstas, principalmente se encuentran los mongoles, que someten el mundo eslavo oriental durante varias centurias, y los turcos, cuyo proceso expansivo va a condicionar la inexistencia de formas políticas autóctonas para las colectividades nacionales de la inmensa área balcánica hasta los finales del siglo XIX.

De esta forma, en el momento de comenzar la llamada Edad Moderna, nos encontramos en Europa occidental con la existencia de incipientes Estados nacionales, fruto de la concentración de poder político en estructuras regias cuya tendencia natural evolucionará posteriormente hacia el absolutismo. Esta homogeneización de la organización política en áreas intermedias permite, y al mismo tiempo resulta motivada por, el desarrollo del nuevo capitalismo por parte de una emergente clase social burguesa. Sin embargo, en el levante europeo el escaso desarrollo social de unas sociedades casi exclusivamente agrícolas no permitirá desarrollar estructuras políticas modernas, quedando los síntomas de la modernización relegados a determinados ámbitos urba-

---

<sup>15</sup> Podríamos también incluir aquí a las monarquías nórdicas de Dinamarca y Suecia que seguirán, sobre todo en el segundo caso, la misma evolución que los reinos citados.

nos y comerciales, frecuentemente regidos por poblaciones primordialmente germanas o judías, de distinto origen étnico que el campesinado y la aristocracia nativas<sup>16</sup>.

## I. **Primera etapa. De la Paz de Westfalia al Congreso de Viena (1648-1814)**

### I.1. *El marco político*

#### I.1.1. La consolidación de los reinos nacionales

La Edad Moderna supone en Europa la consolidación de las monarquías centralizadas de tamaño intermedio como forma política dominante. Los diversos procesos de reforma religiosa llevados a cabo durante el siglo XVI tuvieron en ello una influencia directa. En países como Suecia o Inglaterra el nuevo hecho religioso supuso un beneficio fundamentalmente para el poder secular y el reforzamiento del Estado. De igual modo, la Reforma tuvo un papel relevante en la creación de nuevos Estados, como las Provincias Unidas, o en la consolidación de entidades políticas menores, como diversos principados alemanes y algunos cantones suizos. Finalmente, otros reinos, como España, Austria o Polonia, profundizaron en su cohesión por su apoyo a la Contrarreforma. El resultado es, en todo caso, un mapa europeo mucho más definido de realidades políticas independientes entre sí que el que podía trazarse en cualquier momento anterior de la historia.

Al mismo tiempo, la mejora de las comunicaciones y del comercio y el incipiente desarrollo del capitalismo van a permitir que las viejas monarquías feudales se consoliden como formas de gobierno aptas para espacios políticos intermedios e independientes entre sí. Con la excepción de Inglaterra, que conocerá un desarrollo constitucional peculiar, los restantes países evolucionarán hacia un reforzamiento del poder regio que acabará expresándose en términos absolutistas al final del pe-

---

<sup>16</sup> Este fenómeno va a ser una constante en amplios territorios de la Europa oriental, desde los países bálticos hasta Voivodina, Transilvania o Bucovina. El asentamiento de los judíos en este ámbito geográfico es una consecuencia del antisemitismo creciente que se produce en la Edad Media en la Europa occidental. Por su parte, la expansión germánica hacia el este comienza en el siglo XII y se extiende durante doscientos años, dando lugar a la aparición de una amplia esfera de influencia alemana en la Europa central y balcánica, especialmente en los ámbitos comercial y cultural.

ródodo. El universalismo cristiano y el localismo feudalista tan característicos durante la Edad Media van así a dejar paso a sociedades proto-nacionales con un mayor grado de cohesión identitaria. Los acontecimientos del siglo *xvi* y el grado de desarrollo de estas sociedades explican el hecho de que dichas identidades se fundamentaran principalmente en la fe religiosa y, sólo en menor medida, en una determinada lengua.

### I.1.2. Las diferencias religiosas

Durante el siglo *xvi* el mapa religioso de Europa va a conocer la mayor transformación de su historia desde la Edad Antigua. Si al comenzar la centuria, la cristiandad europea se hallaba dividida entre católicos y ortodoxos, al finalizar el siglo nuevas formas de profesar el cristianismo habrán sido implantadas en amplios territorios del continente. El mayor proceso de reforma religiosa tiene su origen en la ciudad de Wittenberg y está promovido por Lutero. La reforma luterana acabó por instalarse en amplias zonas de Alemania y Suiza, además de en todo el espacio nórdico<sup>17</sup>. A este proceso de reforma sucedería otro de no menos importancia liderado por Calvino y asociado a la ciudad de Ginebra<sup>18</sup>. El calvinismo triunfó en países como Escocia o las Provincias Unidas y se implantó con fuerza en diversas zonas y sectores de Suiza, Francia, Inglaterra y Hungría. No menor importancia tendría para el futuro la separación de Roma de la Iglesia de Inglaterra, abanderada por el propio monarca Enrique VIII.

A su vez, la lucha de la Iglesia Católica por recuperar el terreno perdido durante las primeras décadas del siglo se fraguó en una severa reforma interior organizada en el Concilio de Trento, celebrado entre los años 1545 y 1563. La denominada Contrarreforma, liderada ideológicamente por la Compañía de Jesús, logró recuperar para el catolicismo varios territorios, principalmente en el espacio alemán. La presión de la Contrarreforma ayudó también al reconocimiento de la autoridad del Papa por parte del metropolitano de Kiev en 1596. La contrapartida otorgada por Roma a tal reconocimiento fue la del mantenimiento del rito bizantino para las comunidades ortodoxas reconciliadas con Roma, lo que daría lugar a la aparición de las iglesias uniatas, principalmente en Rutenia y Rumanía.

---

<sup>17</sup> Incluyendo en el mismo las actuales Dinamarca, Noruega, Islandia, Suecia, Finlandia, Estonia y Letonia.

<sup>18</sup> VV.AA.: *Des hommes. Une idée: la Réforme*, Fondation des clefs de Saint-Pierre, Geneve, 1985, p. 3.

De todos estos movimientos resulta en definitiva un mapa religioso más complejo en el viejo continente. Desde los comienzos de siglo, el fenómeno de la existencia de minorías religiosas va a cobrar una inusitada intensidad en muchos países. Si bien en algunos reinos, la posibilidad de la disidencia religiosa fue simplemente suprimida por la fuerza, en otros países, como Inglaterra o Francia, la existencia de sectores religiosamente diferentes de la mayoría de la población va a provocar conflictos políticos y sociales importantes, que condicionarán su desarrollo político posterior. Buena parte de estas minorías religiosas tiene una base personal, pero los conflictos religiosos también dejan un legado de minorías religiosas de carácter territorial<sup>19</sup> que se verá agrandado por las contiendas posteriores entre potencias europeas y las correspondientes modificaciones fronterizas.

### 1.1.3. Las diferencias lingüísticas

Si la religión seguía constituyendo durante la Edad Moderna un poderoso elemento de identidad colectiva, no ocurriría lo mismo con la lengua. Antes cohesionaba la pertenencia a un determinado gremio, estamento, villa o cualquier otra institución con soporte representativo en el complejo entramado del Antiguo Régimen, que la participación en una unidad lingüística o cultural que la mayor parte de las veces era simplemente inviable<sup>20</sup>.

Esto no obstante, el proceso de consolidación de las monarquías europeas al que ya hemos aludido, proyecta sobre la diversidad lingüística del continente un doble efecto. Por una parte, la reforma religiosa había exaltado la virtualidad de la revelación escrita para los cristianos, lo que se tradujo en un acelerado proceso de traducción de los textos sagrados en un sinnúmero de lenguas europeas, tanto en países protestantes como católicos<sup>21</sup>. Este proceso, unido al formidable invento de la imprenta, supuso por un lado la revitalización de idiomas minoritarios o

---

<sup>19</sup> Así nos encontramos, por ejemplo, con los casos de los protestantes húngaros y sajones de Transilvania, los católicos de Irlanda o las comunidades uniatas en Rutenia.

<sup>20</sup> G. HERMET: *Histoire des nations et du nationalisme en Europe*, Seuil, Paris, 1996, p. 53.

<sup>21</sup> El Concilio de Trento también apoyó la traducción del Nuevo Testamento a las lenguas vernáculas. Vid. S. PETSCHEN VERDAGUER: *Minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1990, p. 113.

locales y por otra parte la fijación de cánones literarios que posibilitarían la homogeneización de las hablas más o menos cercanas de espacios más extensos, acercándose al nivel territorial de los nuevos y pujantes reinos.

Por otra parte, el reforzamiento de las unidades políticas intermedias, llevó aparejado el apoyo de determinados idiomas que se convirtieron en incipientes lenguas de Estado o «lenguas oficiales» en perjuicio creciente del latín, que mantenía sin embargo el monopolio del mundo cultural y académico. Así se observa con claridad meridiana en la temprana Ordenanza de Villers-Cotterets, dictada por Francisco I ya en 1539<sup>22</sup>. Se produce de esta forma una centralización lingüística paralela a la centralización política que a largo plazo irá haciendo cada vez más plausibles las diferentes minorías lingüísticas existentes en los nuevos conjuntos políticos, así como supeditando políticamente el desarrollo de determinadas lenguas en beneficio de otras.

#### 1.1.4. Las consecuencias de la diversidad religiosa

Ni la Reforma protestante ni la Contrarreforma católica avanzaron ideas que sustentaran una posición política de protección específica de las minorías o que legitimaran la resistencia a la autoridad temporal por parte de los grupos o comunidades disidentes<sup>23</sup>. Antes bien, la ruptura con Roma supuso un sometimiento de las nuevas iglesias al poder secular, ayudando así el movimiento luterano a la creación de iglesias nacionales. Estas iglesias nacionales permitirían el reforzamiento de los Estados y ayudarían a la creación de una identidad nacional diferente tanto al universalismo cristiano tradicional como al particularismo o corporativismo típicamente medievales.

Sin embargo, la expansión del calvinismo a países en los que se encontró en posición minoritaria o sometido a un poder secular católico (Escocia, Holanda, Hungría o Francia) provocó el desarrollo de teorías que justificaban la resistencia o incluso la rebelión con el fin de enseñar

---

<sup>22</sup> Otros ejemplos pueden verse en la recopilación citada de PETSCHEN VERDAGUER: pp. 110 y ss.

<sup>23</sup> En este sentido, tanto Lutero como Calvino son firmes defensores del deber de obediencia pasiva de los súbditos y niegan el derecho de resistencia frente al poder secular: G.H. SABINE: *Historia de la Teoría Política*, 3 ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 281-290.

la «verdadera religión»<sup>24</sup>. La idea de la existencia de un derecho de resistencia frente al poder establecido, que se revelaría extremadamente útil desde la perspectiva de las comunidades minoritarias se convirtió, por tanto, en objeto de debate político en la Europa de la Edad moderna.

Por otra parte, la existencia de minorías o comunidades étnicas, lingüísticas o culturales en una sociedad que heredaba de la Edad Media un gran número de instituciones intermedias entre las colectividades y el Estado o monarca, no suponía en sí misma un cuestionamiento del poder de éstos. Sin embargo, en la medida en que el poder regio venía a legitimarse cada vez con más fuerza en el derecho divino, la existencia en sus territorios de minorías que profesaban abiertamente otras religiones distintas a la del Estado, suponía en la práctica un cuestionamiento de la legitimidad del monarca y, por extensión, de la legitimidad del poder político que se ejercía sobre dichas poblaciones.

Por ello, si la diversidad lingüística era un hecho que, a pesar de los incipientes esfuerzos por estandarizar el idioma del Estado, se concebía por el poder político como una realidad inherente a la extensión territorial del Estado, la disidencia religiosa fue normalmente combatida con la represión y la asimilación allí donde se mostraba públicamente. Sin embargo, la imposibilidad que en determinados conjuntos se producía de someter o eliminar a tales minorías condujo a la adopción de la idea de tolerancia religiosa, y consecuentemente de protección de las minorías religiosas, como un valor positivo para la estabilidad del Estado, algo inconcebible en los siglos anteriores en los que la homogeneidad religiosa era considerada elemento básico de dicha estabilidad.

El ejemplo más característico de la aplicación de la tolerancia religiosa en el ámbito interno lo constituyó, sin duda, el Edicto de Nantes de 1598, que se mantuvo vigente en Francia hasta su derogación por Luis XIV en 1685<sup>25</sup>. Por su parte, el Imperio Otomano venía aplicando

---

<sup>24</sup> Así, principalmente en Francia, donde el partido hugonote pudo unir fácilmente la defensa de la tolerancia religiosa con la crítica al absolutismo regio, sobre todo a partir de la noche de San Bartolomé, se produjo la aparición de numerosos escritos, muchas veces anónimos en los que se planteaba directa o indirectamente una reforma de los mecanismos de legitimación política de la época. Entre estos escritos, que hallaron una insospechada difusión para su época gracias a la invención de la imprenta, destaca el conocido como *Vindicie contra tiranos*. Vid. G.H. SABINE: *op. cit.*, p. 298.

<sup>25</sup> En realidad, el llamado Edicto de Nantes es un conjunto de textos que se condensan en cuatro edictos reales. Vid. T. WANEGFFELLEN: *L'Edit de Nantes. Une histoire européenne de la tolérance (xvie-xxe siècle)*, Librairie Générale Française, Paris, 1998.

tradicionalmente un principio de libertad religiosa para las poblaciones cristianas y judías de los territorios controlados a través del sistema de los «Millet», que garantizaba una suerte de autonomía personal a dichas comunidades<sup>26</sup>. Sin embargo, los desarrollos internos protectores o de mera tolerancia en otros países europeos brillaron por su ausencia, produciéndose un mayor número de concreciones jurídicas en el ámbito internacional.

En suma, el proceso político europeo de la época va a estar dominado por una creciente monopolización por parte de Estados monárquicos independientes entre sí que evolucionarán normalmente hacia formas absolutistas, lo que generará una mayor presión para las comunidades minoritarias. Por lo demás, los conflictos religiosos durante la primera centuria, y los conflictos derivados del control de territorios o de las rivalidades dinásticas posteriormente, se resolverán normalmente a través de controversias bélicas entre Estados, frecuentemente implicados multilateralmente. Es en este contexto, en el que surgirán los primeros desarrollos jurídicos de protección de minorías religiosas en la historia europea.

## 1.2. *Los desarrollos jurídicos*

Las primeras concreciones jurídicas de escala internacional que garantizan la protección de las minorías en el ámbito europeo surgen en el marco de las tardías guerras de religión del siglo XVII. En los supuestos en los que la eliminación de la disidencia religiosa se convierte en imposible o inconveniente, los Estados comienzan a aceptar la imposición del mandato de respetar las creencias y el ejercicio del culto de determinadas comunidades minoritarias. Esta imposibilidad de aniquilación de la minoría, o simplemente de prohibición de su manifestación exterior, que se traduce en normas jurídicas en virtud de las cuales una o varias potencias asumen internacionalmente el compromiso de proteger o tolerar las prácticas religiosas de determinadas comunidades, puede responder a diversas motivaciones estratégicas.

Así, en ocasiones, la práctica de la tolerancia de la disidencia religiosa puede venir motivada por un equilibrio de fuerzas diversas de difícil superación, tal y como ocurrió en la Paz de Westfalia de 1648, que puso fin a la Guerra de los Treinta Años, en la que se consagró jurídica-

---

<sup>26</sup> H. HANNUM, *Autonomy, Sovereignty and Self-determination*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990, pp. 50-51.



mente el reconocimiento de la pluralidad religiosa en la mayor parte del Imperio<sup>27</sup>.

En otros casos, las potencias vencedoras deseaban asegurar la estabilidad en la anexión de un territorio que incluía minorías religiosas, vinculando un supuesto halo de humanidad a un interés estratégico de fidelizar a dichas nuevas poblaciones, fronterizas en la mayor parte de las ocasiones. El primer ejemplo en este sentido lo constituye el Tratado de Oliva de 1660, por el que Suecia se obliga a respetar el culto católico de la parte de Livonia que incorporaba en perjuicio de Polonia. Se trata en este caso de un tratado internacional llamado a establecer un nuevo equilibrio geopolítico en el área báltica, ante el progresivo desmoronamiento de Polonia y la consiguiente expansión de Suecia y Rusia. La debilidad de la católica Polonia, acentuada a partir del siglo xvii, estará también en el origen de otros tratados internacionales que incluirán cláusulas protectoras durante este período.

Finalmente, otras veces la concreción jurídica de protección de determinados grupos minoritarios esconde una simple imposición de la potencia vencedora sobre la perdedora en favor de grupos sobre los cuales aquélla ejerce cierta suerte de influencia más o menos justificada por razones de pertenencia a una misma comunidad religiosa. En este grupo se incluiría el Tratado de Kütschük-Kainardschi, en 1774, por el que un Imperio Otomano en los albores de su definitiva decadencia se compromete ante Rusia a garantizar el mantenimiento de la religión cristiana en las regiones de la costa norte del Mar Negro, legitimándose así Rusia como la potencia protectora de los países ortodoxos de los Balcanes.

El Tratado de Oliva, anteriormente mencionado, constituye probablemente el modelo de referencia para la redacción de disposiciones jurídicas de protección de minorías territoriales religiosas creadas por un desplazamiento de fronteras. Así, el epígrafe IV.2 de dicho tratado establecía literalmente lo siguiente:

«En lo que respecta a la Religión Católica y el ejercicio de la misma en la Livonia sueca, todos los habitantes y súbditos de Livonia, que profesan dicha religión, disfrutarán de plena seguridad y libertad de conciencia y profesarán privadamente su propia religión y culto en sus hogares, sin control ni animadversión.»

---

<sup>27</sup> Los cambios de confesión debían ser tolerados por la autoridad, salvo en el Palatinado Superior y en los territorios hereditarios imperiales, en los que la única religión admitida era la católica: H. KINDER y W. HILGEMANN: *Atlas histórico mundial. De los orígenes a la Revolución Francesa*, 14 ed., Istmo, Madrid, 1988, p. 271.

Además de los tratados ya mencionados, durante el período comprendido entre la Paz de Westfalia y el Congreso de Viena, nos encontramos en la escena europea con otros seis instrumentos internacionales que incluyen disposiciones protectoras para determinadas minorías religiosas. Así, la rivalidad comercial y militar que enfrentó a Francia y las Provincias Unidas durante la segunda mitad del siglo xviii tuvo su traducción jurídica en los Tratados de Nimega, en 1678, y Ryswick, en 1697. En ambos documentos se incluyen cláusulas en las se reconoce la libertad de culto a los habitantes católicos del sur de las Provincias Unidas.

El resto de los tratados protectores producidos en este período se concentra en la protección de comunidades religiosas de la Europa central y balcánica ante el ajuste político en la zona motivado por las decadencias polaca y turca y el surgimiento de Prusia como nueva potencia de relevancia continental.

La Paz de Carlowitz, firmada en 1699 entre el Sacro Imperio y el Imperio Otomano como consecuencia de la denominada Segunda Guerra Turca, supone para Austria la ocupación definitiva de toda Hungría, Transilvania y Croacia. El tratado que pone fin al conflicto obliga a la Sublime Puerta a mantener la libertad de culto para las minorías ortodoxas que permanecían en el Imperio Otomano, por lo que no crea nuevas obligaciones protectoras para el Imperio Otomano, sino que eleva a rango internacional el carácter de las mismas<sup>28</sup>.

La expansión austríaca por el Sur se vio, sin embargo, compensada por la aparición en el Norte de Prusia como potencia rival en el espacio germánico. La Guerra de Sucesión austríaca ofrece a aquélla la posibilidad de obtener Silesia, anexión que será reconocida en 1742 por el Tratado de Breslau, firmado entre el Sacro Imperio y Prusia, en el que se incluye asimismo el reconocimiento de la libertad de culto a los habitantes católicos de Silesia, en lo sucesivo sometidos a la protestante Prusia.

Finalmente, la guerra ruso-turca comenzada en 1768 y que finalizaría en 1774 con el ya mencionado Tratado de Kütschük-Kainardschi, supone la movilización de Austria y Prusia en busca de un equilibrio de

---

<sup>28</sup> Se trata, en consecuencia, de uno de los tratados que persiguen explicitar una influencia geopolítica sobre una determinada zona a través de la protección de la libertad religiosa de sus poblaciones. Esta política será una constante tanto para Rusia como para Austria con respecto al Imperio Otomano en los siglos xviii y xix. En la etapa histórica siguiente podremos mencionar otros tratados internacionales referentes al mismo espacio geográfico.

la influencia rusa en Polonia. Estos movimientos finalizarán con el Primer Reparto de Polonia en 1773. La concreción jurídica del mismo incluye sendos tratados firmados en Varsovia, entre Austria y Prusia, por una parte, y Polonia, por la otra, por los que se reconoce la libertad de culto a los habitantes ortodoxos no uniatas en el territorio de Galitzia incorporado a Austria y a los habitantes católicos de la región polaca de Prusia Occidental, incorporada al reino de Prusia como consecuencia de dicho reparto.

En definitiva, la protección internacional de las minorías en esta primera época se concreta jurídicamente en tratados internacionales que ponen fin a sendos conflictos armados, en los que se prevén cláusulas en favor de determinadas minorías religiosas. Es, por lo tanto, una protección completamente asistemática y de base contractual bi o mutilateral. El contenido protector se reduce casi exclusivamente a la libertad de profesión de la religión de la minoría, incluyendo en ocasiones las manifestaciones externas de dicha profesión, y a la prohibición de imposición de la religión mayoritaria.

La única nota discordante en este panorama tan homogéneo la introduce el citado Tratado de Kütschük Kainardji, en la medida en que su artículo III se refiere al otorgamiento por la Sublime Puerta de una autonomía total a los pueblos tártaros y turcos del Sur de Ucrania y de Crimea, con lo que dicho precepto parece apuntar hacia la protección de minorías con un sentido más nacional que religioso, tal y como sucederá en la fase posterior de nuestro recorrido histórico.

## II. Segunda etapa. Del Congreso de Viena a la Paz de Versalles (1814-1919)

### II.1. *El marco político*

La experiencia revolucionaria francesa de 1789 supone el primer combate transitoriamente exitoso que libra el liberalismo en el continente europeo. Si bien tanto Inglaterra como Estados Unidos habían abrazado con anterioridad los principios liberales en la reformulación de sus respectivas comunidades políticas, es Francia el país que fundamentalmente va a exportar al resto de Europa un modelo práctico de filosofía política racionalista que preconizaba la limitación del poder y el traslado de la soberanía. El siglo XIX va a conocer, en consecuencia, revoluciones liberales en muchos lugares de Europa y, en lo que a nuestro interés respecta, una lucha ideológica e identitaria de proporciones comparables a la que supuso el proceso de reforma religioso del si-

glo XVI. En esta ocasión, sin embargo, no será tanto la religión el factor de aglutinación o conflicto, cuanto las identidades construidas en torno a un nuevo concepto, la nación, que pronto mostrará su enorme capacidad de movilización.

Al igual que en los siglos precedentes, en esta etapa se van a mantener dos espacios europeos diferenciados políticamente. En el occidente, los Estados-nación irán progresivamente consolidándose como los herederos de las monarquías centralistas reforzadas a partir del Renacimiento. En la Europa centro-oriental, por el contrario, hasta el final del período coexisten tres Imperios multinacionales legitimados ideológicamente en el Antiguo Régimen que, sin embargo, tampoco escaparán a las consecuencias del empuje nacionalista. Tanto el Imperio Ruso, como el Otomano y el Austríaco sobrevivirán al siglo XIX para acabar desapareciendo tras la Primera Guerra Mundial.

La Revolución Francesa y el Congreso de Viena confirmarán la validez de los Estados soberanos e independientes como única forma política válida en los albores del siglo XIX. Ahora bien, el fenómeno revolucionario transforma el Estado del Antiguo Régimen en un Estado de Derecho eliminando instituciones intermedias entre el propio Estado y el ciudadano. De esta forma, la nación se convertirá súbitamente en el centro del debate político y el sentimiento nacional, bien a través de la vinculación a un Estado determinado, bien a través de la participación en una comunidad lingüística o cultural dada, conocerá un desarrollo sin precedentes.

Las consecuencias prácticas del desarrollo del nacionalismo afectan en diversa forma a las nacionalidades y minorías de Europa. Por un lado, en los Estados en los que se impone el concepto de nación política, fundamentado en la voluntad de los ciudadanos de pertenencia a su comunidad política<sup>29</sup>, las minorías internas sufrirán con el tiempo el intento de asimilación a la cultura dominante. Este proceso se adivina desde el primer momento de la nueva etapa liberal. En este sentido, el Decreto de la Convención de 27 de enero de 1794 criticando fuertemente la existencia de las «antirrevolucionarias» lenguas regionales resulta sumamente clarificador.

Al mismo tiempo, como consecuencia de la elaboración de un concepto alternativo de nación cultural<sup>30</sup>, surgirán en Europa numerosos

---

<sup>29</sup> Es evidente en dicho concepto la influencia de las teorías contractualistas de Rousseau, recogidas por los revolucionarios franceses y, posteriormente por Stuart Mill, Lord Acton o Renan, entre otros.

<sup>30</sup> El padre de dicho concepto es Herder, quien define la pertenencia a una nación como la participación en un espíritu colectivo o *Volkgeist*, destacando sobre

movimientos nacionalistas<sup>31</sup> que, espoleados por la proclamación del principio de las nacionalidades<sup>32</sup>, aspirarán a convertir sus pueblos en Estados o a disponer de alguna suerte de poder político interno. Como consecuencia del éxito de algunos de estos movimientos, el mapa europeo se va a modificar ostensiblemente a lo largo del siglo. Junto a los procesos unificadores que suponen la aparición de los modernos Estados de Alemania e Italia, adquieren la independencia en este período Bélgica, Noruega, Grecia, Bulgaria, Serbia, Montenegro, Albania, y Rumanía. Hungría a su vez consigue instalar un sistema dual en el Imperio Austríaco, mientras que Finlandia y Polonia ostentarán durante décadas diferentes grados de autonomía dentro del Imperio Ruso.

Durante el siglo XIX se produce, en suma, la consolidación de antiguas y nuevas identidades de base nacional, algunas de ellas ligadas a diferencias de carácter religioso que provienen de épocas anteriores<sup>33</sup>. Sin embargo, el nuevo motor de identificación es ahora la nación, delimitada por motivos lingüísticos, políticos o, en no pocas ocasiones, raciales<sup>34</sup>. Las identidades colectivas que disponen de una forma política propia, preexistente o aparecida durante el período, se consolidarán gracias a la evolución técnica en materia de transportes y comunicaciones y, sobre todo, a la popularización de la enseñanza básica y del ser-

---

todo el elemento lingüístico. A este respecto, Herder también proclamará la igualdad de todas las lenguas, con lo que establece indirectamente el principio de igualdad de todas las naciones, en contra de lo que posteriormente sería defendido por autores como Stuart Mill, Renan o el propio Manzini y, por supuesto, por todos los teóricos del imperialismo.

<sup>31</sup> La primera articulación en un programa político del pensamiento de Herder la elabora Fichte en sus *Discursos*, redactados en plena ocupación de Alemania por las tropas napoleónicas.

<sup>32</sup> Manzini formuló el principio en virtud del cual toda nación debía disponer de su propio Estado, convirtiéndose por ello en un animador del nacionalismo a escala europea. Esto no obstante, Manzini definía la nación otorgando una alta importancia a la tradición histórica de la misma, por lo que en consonancia con ello, no todas la comunidades lingüísticas o culturales podían arrogarse tal título, sino solamente aquéllas que tuvieran la suficiente personalidad históricamente contrastada.

<sup>33</sup> Esto se produce sobre todo entre las naciones de la Europa balcánica y oriental, pero también es el caso de los belgas, unidos por el Congreso de Viena al resto de los Países Bajos y de los irlandeses, en la Europa occidental.

<sup>34</sup> Consecuencia sin duda de las nuevas teorías darwinianas y de los descubrimientos científicos en el campo de las ciencias naturales. *Vid.* C. VIDAL: *Los textos que cambiaron la Historia*, Planeta, Barcelona, 1998.

vicio militar que se produce especialmente en el occidente y en el norte a finales del siglo pasado<sup>35</sup>.

Por lo que respecta a las colectividades carentes de estructura estatal, en el occidente europeo son escasas las que se articulan en torno a un proyecto político reivindicativo y las que finalmente lo consiguen, como irlandeses, vascos o catalanes, lo hacen tardíamente<sup>36</sup>. En la Europa central y balcánica, sin embargo, la consecuencia del reforzamiento de nuevas identidades raciales y culturales, unido a la aparición de nuevos Estados cuya estructura es significativamente más débil que los de Europa occidental, provoca que las minorías de las nuevas nacionalidades insertas en el territorio de otro Estado tomen conciencia de su existencia y se vean en muchas ocasiones apoyadas desde el exterior en sus reivindicaciones.

Los últimos años del siglo XIX se caracterizan por una fuerte tendencia expansionista de los diferentes Estados europeos que, si en el ámbito internacional tiene expresión en la carrera imperialista, en el marco continental se traduce en la generalización del irredentismo y de las esferas de influencia, construidas normalmente con base en argumentos identitarios de tipo religioso<sup>37</sup>, o de filiación étnico-cultural<sup>38</sup>. Dicha si-

---

<sup>35</sup> La obligatoriedad del servicio militar hizo posible que muchos jóvenes procedentes de minorías lingüísticas periféricas se socializaran en la lengua dominante del Estado, convirtiéndose en importantes elementos de aculturación al regreso a sus comunidades de origen. Véase a este respecto el ejemplo de Bretaña en H. ABALAIN: *Histoire de la langue bretonne*, Editions Jean-Paul Gisserot, Bretaña, 1995. Solamente Finlandia, un país fuertemente concernido por la cuestión minoritaria debido fundamentalmente al papel preponderante ejercido históricamente por la comunidad suecoparlante, estableció unidades militares clasificadas en función de la lengua, de modo que los miembros de la minoría de habla sueca podían realizar el servicio militar en su propia lengua.

<sup>36</sup> En las últimas décadas del siglo XIX fracasaron sucesivamente varios intentos de dotar a Irlanda de una *Home Rule* o autonomía, así como el establecimiento en España de una República Federal.

<sup>37</sup> Si Rusia se había erigido en el Tratado de Kütschük-Kainardschi en la potencia protectora de los pueblos ortodoxos que vivían bajo el Imperio Otomano, Francia, bajo el mandato de Napoleón III, proclamará su condición de protectora sobre las minorías católicas en el mismo Imperio, que en dicha época controlaba también los Santos Lugares.

<sup>38</sup> La protección rusa sobre los pueblos ortodoxos de los Balcanes encontró con el desarrollo de la lingüística un nuevo argumento al reafirmar la condición eslava de algunas de dichas comunidades. El sentimiento paneslavo fue así promovido por Rusia como un elemento objetivo que podía jugar en contra de los intereses austríacos en la región.

tuación estaba abocada a un estallido general que, si embargo, no tendría lugar hasta la segunda década de siglo xx.

## II.2. Los desarrollos jurídicos

Los desarrollos jurídicos que se van a producir durante este período en materia de protección de las minorías serán en su totalidad tratados internacionales que ponen fin a sendos conflictos bélicos. La protección jurídica internacional de las minorías va a continuar siendo, en consecuencia, asistemática y parcial, obligando sólo a los Estados firmantes y para los territorios y poblaciones objeto de regulación.

La diferencia fundamental respecto al período histórico que estudiamos con anterioridad consiste en la aparición por vez primera de cláusulas de protección a minorías nacionales no necesariamente de naturaleza religiosa. Si bien la mayor parte de los tratados que a lo largo del siglo xix incluyen artículos referidos a los derechos de las minorías continuarán refiriéndose al respeto a la disidencia religiosa en zonas fronterizas o transferidas, aparecen, a diferencia de lo sucedido en la Edad Moderna, referencias protectoras a nacionalidades de la Europa centro-oriental carentes de Estado.

El primer paso en este sentido se da en el Congreso de Viena de 1815 que revisa y desbarata el legado napoleónico, trazando unas fronteras en Europa que, con las excepciones de la independencia belga y las unificaciones alemana e italiana, permanecerán inalteradas durante varias décadas. La cuestión polaca constituiría el principal motivo de preocupación en buena parte de las conversaciones<sup>39</sup>, lo que se traducirá jurídicamente en una fórmula novedosa de protección internacional de cierto grado de autogobierno para esta nacionalidad.

Así, el artículo primero del Acta del Congreso de Viena de 9 de junio de 1815 señala en su segundo párrafo que:

«Los polacos, súbditos respectivos de Rusia, Austria y Prusia, dispondrán de una representación y de Instituciones Nacionales reguladas de acuerdo al modo de existencia política que cada uno de los Gobiernos a los que pertenecen juzgue útil y conveniente acordar.»

Junto a ésta y otras cláusulas protectoras de las minorías polacas en el seno de Austria, Rusia y Prusia, otros protocolos y acuerdos conexos

---

<sup>39</sup> Vid. H. NICOLSON: *El Congreso de Viena*, Sarpe, Madrid, 1985.

con el Congreso de Viena garantizan el respeto del derecho de libertad de culto para varias minorías religiosas. Entran en este grupo, los habitantes católicos de las provincias belgas que son integradas en los Países Bajos de mayoría calvinista y los habitantes católicos de las villas y comunas cedidas por el rey de Cerdeña al cantón calvinista de Ginebra. Del mismo modo, el Acta para la Constitución Federativa de Alemania, elaborada en el mismo Congreso, ratifica en su artículo 16 el principio de libertad religiosa en el espacio político germano.

Finalmente, otra cláusula interesante es la contenida en la Declaración del Congreso de 20 de marzo de 1815, por la cual los habitantes de los obispados de Basilea y Bienne, que son integrados en los cantones suizos de Berna y Basilea «gozarán en todos los aspectos sin diferencia de religión (que será conservada en el estado presente) de los mismos derechos civiles y políticos de los que gozan y podrán gozar los habitantes de las antiguas partes de dichos cantones». En este último artículo, junto a la garantía del mantenimiento de religiones, se incluye indirectamente una cláusula de no discriminación que garantiza no tanto derechos religiosos, cuanto políticos y civiles.

A partir de las primeras décadas del siglo XIX, el Imperio Otomano se tambalea definitivamente y diferentes potencias europeas expresan manifiestamente aspiraciones territoriales o de influencia sobre la zona balcánica ocupada por la Sublime Puerta, en la que las conciencias nacionales de los diversos pueblos irán emergiendo progresivamente. Tradicional enemigo de Turquía por su afán de expansión hacia el Sur, Rusia emprende una nueva guerra contra el Imperio que conduce a la paz de Adrianópolis en 1829. El tratado correspondiente, firmado el 14 de septiembre del citado año, incluye en su artículo IV el principio de la libertad de culto en los principados de Moldavia y Valaquia, precedente político de la posterior Rumanía.

En la misma época, la lucha del pueblo griego por su independencia frente al poder turco va a recabar la atención del continente, convirtiéndose la lucha nacionalista helena en un importante revulsivo del nacionalismo en diferentes lugares de Europa. La Conferencia de Londres de 1830 proclama la independencia de una Grecia reducida, obligada por el protocolo tercero de dicha conferencia<sup>40</sup> a respetar la libertad de culto de los habitantes católicos del nuevo país de mayoría ortodoxa. Una cláusula similar proclamando la libertad de religión en las Islas Jónicas es incluida en el artículo 5 del Tratado de Londres de 14 de noviembre de 1864, por el que dicho archipiélago se incorpora al Reino de Grecia.

---

<sup>40</sup> De fecha 3 de febrero de 1830.



Otras dos guerras iniciadas por Rusia contra el Imperio Otomano darán lugar a importantes tratados de paz que tratarán la cuestión de varias nacionalidades sometidas al dominio turco. La potencia de éste se encontraba por entonces lo suficientemente mermada para que los Estados occidentales se preocuparan por la excesiva influencia de Rusia en la zona balcánica. La guerra de Crimea es el primer choque abierto de intereses entre rusos y occidentales sobre las esferas de influencia en los Balcanes y los Estrechos. El 30 de marzo de 1856 se firma en París el tratado de paz de dicha contienda. En el mismo, la Sublime Puerta se compromete a conceder a los principados de Valaquia y Moldavia «una administración independiente y nacional, así como la completa libertad de culto, de legislación, comercio y navegación»<sup>41</sup>. Así mismo, se confirma que el Principado de Serbia «conservará su administración independiente y nacional, así como completa libertad de cultos, legislación, comercio y navegación»<sup>42</sup>. Encontramos aquí de nuevo, por tanto, cláusulas que protegen fundamentalmente a minorías nacionales, asegurando, como sucedía con el caso polaco en el Congreso de Viena, una suerte de autogobierno interno con garantía internacional.

Finalmente, la guerra ruso-turca de 1878 vuelve a dar motivo para la existencia de nuevos tratados reguladores. Después de la firma del Tratado de San Estéfano de 3 de marzo de 1878, cuyas condiciones alarman a las demás potencias europeas, Rusia se ve forzada a aceptar el Tratado de Berlín de 13 de julio del mismo año para el Establecimiento de los Asuntos en el Este. En el mismo se incorporan cláusulas de no discriminación como elementos básicos del Derecho público de los nuevos Estados independientes de Bulgaria<sup>43</sup>, Montenegro, Serbia y el propio Imperio Otomano<sup>44</sup>. Estas cláusulas de no discriminación que se incorporaban a través de un tratado internacional al Derecho público constitucional de los Estados de la Europa centro-oriental, serán el anticipo del sistema jurídico de protección de minorías que las potencias

---

<sup>41</sup> Artículo XXIII. Vid. J.C. PEREIRA CASTAÑARES y P.A. MARTÍNEZ LILLO: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales, 1815-1991*, Editorial Complutense, Madrid, 1995, p. 41.

<sup>42</sup> Artículo XVIII.

<sup>43</sup> Bulgaria era en aquel momento, desde el punto de vista jurídico-internacional, un principado autónomo tributario bajo la soberanía formal del Sultán. Rumelia Oriental, a su vez, no estaba aún unida a Bulgaria, sino que se encontraba bajo administración militar del Sultán y autonomía administrativa.

<sup>44</sup> Se establece también en el artículo LXII una disposición específica en favor de los monjes del Monte Athos, a los que se reconoce el mantenimiento de sus posesiones y privilegios anteriores.

vencedoras elaborarán en los tratados de paz posteriores a la Primera Guerra Mundial y cuyo estudio corresponde al siguiente período de nuestro recorrido histórico.

### III. Tercera etapa. De la Paz de Versalles a la Conferencia de Postdam (1919-1945)

#### III.1. *El marco político*

##### III.1.1. La búsqueda de nuevas soluciones

Los albores del siglo xx en Europa son en lo político una continuación de los acontecimientos del siglo anterior. Las identidades nacionales adquieren de hecho mayor fuerza y los movimientos nacionalistas, tanto de Estado como centrífugos, se hallan presentes en casi todas las regiones del continente. Sin embargo, para 1920, la desaparición de los imperios ruso, turco y austriaco habrá provocado que numerosos pueblos sometidos durante el siglo xix a tales potencias consigan su independencia, lo que aumentará significativamente el número de Estados del continente y reducirá al mismo tiempo, la importancia numérica de las comunidades minoritarias.

En este marco, las propuestas políticas que estarán presentes durante este período en relación con los problemas y cuestiones planteados por la existencia de minorías territoriales, oscilarán desde la defensa del nacionalismo de Estado que busca la eliminación de cualquier diferencia interior, hasta la formulación moderna del derecho de autodeterminación, pasando por diferentes propuestas de autogobierno para las comunidades minoritarias<sup>45</sup>. A su vez, la búsqueda de un equilibrio entre soluciones diversas que pudiera combinar el interés geopolítico de las potencias vencedoras con el respeto a los hechos nacionales

---

<sup>45</sup> Las aportaciones más originales en este sentido serían las propuestas de los llamados marxistas orientales o «austromarxistas» Otto Bauer y Karl Renner, quienes defendían la aplicabilidad de autonomías de base personal para las nacionalidades que convivían en el seno del Imperio Austrohúngaro, propugnando así una novedosa fórmula de articulación para Estados plurinacionales que, sin embargo, no tuvo aplicabilidad práctica. La originalidad de las ideas de estos dos autores es mayormente relevante dada su filiación marxista y el tradicional desprecio de dicha escuela hacia las cuestiones nacionales, como puede verse en el pensamiento de Rosa Luxemburgo, entre otros. P. PAGES BLANCH, *Las Claves del Nacionalismo y del Imperialismo. 1848-1914*, Planeta, Barcelona, 1991, p. 31.

será la base sobre la que se construirá tras la Gran Guerra el primer sistema jurídico-internacional de protección a las minorías.

La novedad ideológica más importante de la época para las minorías nacionales fue la reformulación del principio de las nacionalidades en el moderno concepto de autodeterminación<sup>46</sup>. El principio de autodeterminación adquiriría gran relevancia internacional cuando el presidente norteamericano Wilson lo incluyó en sus famosos puntos en los que propugnaba las bases para la futura estabilidad de Europa<sup>47</sup>. Durante los años de la Primera Guerra Mundial, antes del debilitamiento motivado por la defección de numerosos pueblos que consiguieron su independencia en 1919, el movimiento nacionalista cultural vivió un período de fuerte exaltación. Los futuros tratados de paz que deberían poner fin a la guerra ofrecían la oportunidad para muchas nacionalidades de acceder a la independencia o de ser integradas en su Estado natural. En este marco, en 1915 y 1916 tuvieron lugar en París y Lausana respectivamente la Primera y Segunda Conferencia de las Nacionalidades a las que acudieron representantes políticos de numerosos pueblos y minorías. Como resultado de dichas conferencias vio la luz un «Proyecto de Declaración de los Derechos de las Nacionalidades» que aspiraba a ser el corolario colectivo de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789.

### III.1.2. Las consecuencias de la Gran Guerra

Los tratados de paz que ponen fin a la Primera Guerra Mundial suponen una profunda reestructuración del mapa político en Europa central y oriental. Las nuevas delimitaciones fronterizas responden en ocasiones a criterios democráticos<sup>48</sup>, otras veces se adecúan con mayor o

---

<sup>46</sup> A. DE BLAS GUERRERO: *Nacionalismos y naciones en Europa*, Alianza Universidad, Madrid, 1994, p. 144.

<sup>47</sup> El concepto de autodeterminación sería recogido desde el marxismo principalmente por Lenin, quien elevándolo a la categoría de derecho, lo insertó en el ordenamiento constitucional de la Unión Soviética. Lenin concibe la autodeterminación casi exclusivamente como el derecho a la secesión y rechaza las medidas constitucionales y autonomistas para la articulación de las distintas nacionalidades de un Estado al considerarlas soluciones típicamente burguesas. Lenin se convirtió, en consecuencia, en un catalizador del concepto de autodeterminación, especialmente entre determinados movimientos anticoloniales del Tercer Mundo que surgirían en las décadas posteriores.

<sup>48</sup> Se efectuaron diversos plebiscitos para realizar el nuevo trazado de fronteras en Prusia Oriental, Silesia, Holstein, Bürgerland y Sarre.

menor acierto a las nacionalidades existentes y la mayor parte de las veces atienden a intereses geoestratégicos de las potencias vencedoras<sup>49</sup>. En toda la franja centro-oriental de Europa se producen importantes cambios al desaparecer los tres grandes imperios que ocupaban dicho espacio con anterioridad. Así, surgen como nuevos Estados Finlandia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Austria y Hungría. Al mismo tiempo, Serbia (ahora con el nombre de Reino de los serbios, croatas y eslovenos), Rumania y Grecia contemplan cómo sus territorios aumentan considerablemente. Bulgaria y Alemania pierden distintas regiones en beneficio de sus vecinos. Y finalmente otros Estados occidentales, como Francia, Dinamarca, Bélgica e Italia incorporan nuevos territorios con poblaciones minoritarias pertenecientes a otras etnias o grupos lingüísticos.

Como consecuencia de todas estas modificaciones fronterizas, la población perteneciente a minorías nacionales de la Europa centro-oriental se reduce sustancialmente. De esta forma, si en 1914 uno de cada dos habitantes de dicho espacio se podía considerar miembro de una minoría lingüística, nacional o religiosa, en 1920 solamente uno de cada cuatro habitantes se hallaba en tal situación<sup>50</sup>. Aún así, la presencia de las minorías seguía siendo numéricamente importante, especialmente en determinados Estados como Checoslovaquia, Rumanía, o Yugoslavia. Por otra parte, si hasta el comienzo de la Gran Guerra las minorías de Europa central convivían normalmente con otras poblaciones minoritarias en el seno de grandes Imperios multinacionales, tras los tratados de paz, muchas de estas minorías se encuentran habitando en Estados jóvenes, fuertemente nacionalizados y con gobiernos dispuestos a desarrollar políticas de homogeneización nacional. Las minorías nacionales, muchas de las cuales disponían de Estados de referencia que podían protegerlas, se perciben como un auténtico peligro para la seguridad de los nuevos Estados y como permanente motivo para la reivindicación de territorios y el irredentismo.

A esta situación deben añadirse otros factores que ayudaron a exacerbar el problema de las minorías nacionales durante este período. En primer lugar, las concepciones expansionistas de la geopolítica interna-

---

<sup>49</sup> Ejemplos de ello podemos encontrarlos en la expansión alpina italiana hasta el Brenner, lo que supuso la partición del Tirolo, la integración en Bélgica de las comunas de Eupen y Malmedy, el trazado restrictivo de las fronteras de Hungría o el engrandecimiento territorial no justificado étnicamente de Polonia, Rumanía o Checoslovaquia.

<sup>50</sup> H. HANNUM: *op. cit.*, p. 53.

cionales de la época, que incitaba a todos los países a buscar sus espacios de expansión<sup>51</sup> con argumentos históricos o geográficos que normalmente colisionaban con los de las potencias vecinas. En segundo lugar, las nuevas delimitaciones de fronteras fueron acompañadas en ocasiones del desplazamiento forzado de poblaciones con el ánimo de eliminar la existencia de minorías nacionales hostiles en el seno del Estado, motivando el correspondiente resentimiento en los países vecinos<sup>52</sup>. Por último, no puede olvidarse la crisis económica de los años treinta que catapultó al poder en muchos Estados a sectores políticos ultraconservadores y antidemocráticos que encontraron en las minorías un enemigo interno al que imputar las dificultades del país.

De esta forma, las propuestas de reparto de poder político dentro del mismo Estado seguían generalmente siendo vistas con recelo por parte de los poderes establecidos. Aparte de las realizaciones que se derivaron directamente de los tratados posteriores a la Gran Guerra, se produjeron escasos desarrollos políticos en el ámbito interno de los Estados a lo largo del período. Finlandia, tras su acceso a la independencia en 1917 optó por equiparar las dos lenguas tradicionalmente habladas en su territorio, elevando así a la económicamente potente minoría suecoparlante del país a una perfecta paridad lingüística y cultural con la mayoría finesa. Por su parte, España, tras la proclamación de la Segunda República en 1931, avanzó un modelo de autonomías territoriales orientado a integrar políticamente en el Estado a las pujantes minorías vasca y catalana, con irregular fortuna. En fin, el modelo de descentralización territorial inspirado en una base étnica que adoptó la Unión Soviética constituiría una remarkable peculiaridad en el panorama constitucional de la primera mitad de siglo.

En suma, durante el período interbélico, las minorías nacionales de la Europa centro-oriental deberían soportar condiciones políticas más duras que las producidas durante el siglo XIX y se convertirán a su vez en motivo de posibles disputas internacionales. La percepción de este peligro conduciría a las potencias vencedoras a imponer a los nuevos Estados la aceptación de un sistema de protección internacional de las

---

<sup>51</sup> P. MOUREAU DEFARGES: *Introduction à la géopolitique*, Editions du Seuil, Paris, 1994.

<sup>52</sup> Se trataba en estos casos de una suerte de «limpieza étnica» acordada entre los Estados para homogeneizar desde el punto de vista nacional sus respectivos territorios. La mayor transferencia de población en este sentido se produjo entre Grecia y Turquía, sobre todo a raíz del Tratado de Lausana de 1923.

minorías cuyo objetivo consistía en garantizar la estabilidad en esta región y evitar así tensiones y conflictos derivados de cuestiones territoriales. Los tratados posteriores a la Gran Guerra incluirán, en consecuencia, un auténtico sistema jurídico de protección de la minorías de Europa centro-oriental, que fue posible por la posición predominante de las potencias occidentales en las negociaciones de paz y como contrapartida a las ganancias territoriales o a la independencia de estos países.

Por su parte, las minorías de la Europa occidental permanecían en la mayor parte de las ocasiones neutralizadas con políticas de asimilación indirecta a través del desarrollo de la educación, los transportes y los medios de comunicación de masas, en particular la radio. Tan sólo Irlanda consigue en este período su acceso a la independencia, mientras que el País Vasco y Cataluña son las únicas minorías occidentales que asisten al desarrollo y consolidación de fuertes movimientos políticos nacionalistas<sup>53</sup>.

### III.2. *Los desarrollos jurídicos*

Tras la finalización de la Primera Guerra Mundial se construye por vez primera un auténtico sistema jurídico-internacional para la protección de las minorías en Europa centro-oriental. Este sistema protector de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, de corte fundamentalmente preventivo, constituye un importante precedente de la internacionalización de la protección jurídica de los derechos humanos que tendrá lugar después de 1945.

El sistema jurídico-institucional creado por el influjo de las potencias vencedoras estaba construido sobre cuatro tipos de documentos vinculantes:

1. Tratados de Paz: Cuatro de los cinco tratados de paz incluían cláusulas por las que las potencias vencidas se obligaban al respeto de los derechos de las minorías existentes en sus respectivos territorios. Se trata de los tratados de paz firmados con Austria (Tratado de Saint Germain-en-Laye), Bulgaria (Tratado

---

<sup>53</sup> Durante la época republicana, la ORGA representó las ideas nacionalistas gallegas en diversos ámbitos institucionales. Sin embargo, el nacionalismo gallego estaba aún lejos de conseguir los niveles de adhesión e identificación que obtenían los nacionalismos catalán y vasco, especialmente en las áreas rurales respectivas.

- de Neully), Hungría (Tratado de Trianon) y Turquía (Tratado de Sévres<sup>54</sup>).
2. Tratados paralelos: Al mismo tiempo, se firmaron cinco tratados internacionales entre las potencias aliadas y asociadas, por una parte, y los nuevos Estados independientes (Checoslovaquia, Polonia y Yugoslavia) o engrandecidos territorialmente tras la rectificación de fronteras (Rumania y Grecia). En virtud de dichos documentos, estos cinco Estados se obligaban al respeto de los derechos de las minorías existentes en sus territorios<sup>55</sup>.
  3. Tratados específicos: Se firmaron también cuatro tratados internacionales entre diversos países, que incorporaban cláusulas de protección de minorías específicas. Estos tratados hacían referencia a las minorías de la Ciudad Libre de Danzig<sup>56</sup>, las Islas Aaland en Finlandia<sup>57</sup>, Alta Silesia<sup>58</sup> y el territorio del Memel en Prusia Oriental<sup>59</sup>.
  4. Declaraciones unilaterales: Finalmente, otros cinco Estados se vieron compelidos por la Sociedad de Naciones a emitir declaraciones unilaterales en las que se obligaban al respeto de los derechos de sus minorías internas como condición previa para su ingreso en la organización. Así lo hicieron, en consecuencia, los gobiernos de Albania en 1921, Lituania en 1922, Estonia y Letonia en 1923 y finalmente Irak en 1932.

---

<sup>54</sup> Este tratado, sin embargo, tuvo escasa vigencia, puesto que fue sustituido por el Tratado de Lausana de 1923, en el que Turquía pudo obtener mejores condiciones territoriales debido a una exitosa campaña militar contra Grecia.

<sup>55</sup> La elaboración de estos tratados paralelos estaba a su vez prevista en los cinco tratados de paz firmados con los países derrotados en la guerra. Así por ejemplo, el Tratado de Paz de Versalles, de 28 de junio de 1919, firmado entre las Potencias aliadas y asociadas, por una parte, y Alemania, por la otra, establecía en su artículo 86 que:

«El Estado checoslovaco acepta y acuerda concretar en un Tratado con las Potencias Aliadas y Asociadas tales provisiones en la forma en que se estime necesario por tales Potencias para proteger los intereses de los habitantes de dicho estado que difieren de la mayoría de la población en raza, lengua o religión.»

<sup>56</sup> Tratado firmado por Polonia y la Ciudad Libre de Danzig, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, en 1920.

<sup>57</sup> Tratado firmado por Suecia y Finlandia en 1921, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones.

<sup>58</sup> Tratado firmado por Alemania y Polonia bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, en 1922.

<sup>59</sup> Tratado firmado por Lituania y las Potencias Aliadas en 1924.

En consecuencia, la protección de minorías bajo supervisión internacional se extendía a un territorio que abarcaría una franja de norte a sur en la región centro-oriental europea, desde Estonia hasta Grecia, y que excluía por sus lados tanto a la Europa occidental como a la Unión Soviética.

El contenido protector de estos Tratados y Declaraciones respondía a un modelo común que incorporaba expresamente el derecho de los miembros de las minorías de adoptar la nacionalidad del Estado en el que residían, la plena equiparación en materia de derechos civiles y políticos, incluyendo la libertad de acceso a los cargos públicos, así como la plena igualdad ante la ley. En materia cultural, las minorías debían disponer de enseñanza elemental en su respectivo idioma, libertad de enseñanza en la lengua de la minoría, así como de ayudas económicas del Estado cuando fueran necesarias para el mantenimiento de su propio idioma y cultura.

Al mismo tiempo, algunos tratados contenían diversas provisiones específicas referentes a minorías particulares. Tal era el caso de la minoría judía, para la que se preveían disposiciones particulares en los tratados con Grecia, Polonia y Rumanía, y de las minorías musulmanas, contempladas en los tratados con Grecia y Yugoslavia. Otros grupos que eran objeto de provisiones específicas eran los valacos y las comunidades monásticas del Monte Athos, ambos en Grecia. Por su parte, el Tratado con Rumanía contenía expresamente la obligación de conceder una autonomía local a los Sajones y Húngaros de Transilvania y el Tratado con Checoslovaquia establecía un alto grado de autonomía territorial para la región de Rutenia Subcarpática.

Para asegurar el respeto de estos tratados y declaraciones, se instituyeron garantías jurídicas tanto normativas como institucionales. Entre las primeras se incluyen el rango privilegiado de dichas disposiciones y su fuerza jurídica pasiva. En efecto, las cláusulas incluidas en los tratados tenían la consideración de leyes constitucionales en los respectivos ordenamientos jurídicos. Al mismo tiempo, cualquier modificación de las mismas debía contar con la aprobación del Consejo de la Sociedad de Naciones, por lo que disponían de una privilegiada fuerza jurídica pasiva.

En el ámbito de las garantías institucionales constituía una relevante novedad el papel otorgado al Consejo de la Sociedad de Naciones, que podía recibir quejas o reclamaciones presentadas por los Estados miembros o por las personas pertenecientes a minorías o sus representantes, frente a los incumplimientos por parte de un Estado de las disposiciones protectoras previstas en los tratados. Para el estudio de dichas reclamaciones, el Consejo establecía un Comité de tres miembros del que



siempre formaba parte el presidente del Consejo. Este procedimiento, fundamentalmente orientado a solucionar políticamente el conflicto planteado y no tanto a resolver jurídicamente la cuestión, supone un importante avance en cuanto a la protección de las personas en el ámbito del Derecho internacional. Por su parte, la Corte Permanente Internacional de Justicia podía recibir reclamaciones estatales con base en el incumplimiento por otro Estado de las normas protectoras de las minorías<sup>60</sup>. Junto a esta competencia de naturaleza contenciosa, el tribunal internacional disponía también de la facultad de emitir dictámenes consultivos sobre las cuestiones relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones referentes a minorías<sup>61</sup>.

Ante un marco jurídico técnicamente tan desarrollado y sistemático, no se avanzó en el período de entreguerras en otra suerte de desarrollos jurídicos de naturaleza bilateral o regional. El funcionamiento irregular y ciertamente insuficiente del sistema construido vino marcado por un cúmulo de factores, entre los que habitualmente se ha exagerado el de la parcialidad espacial de su aplicación y su imposición por las potencias vencedoras a los débiles Estados de la Europa centro-oriental. Sin menospreciar estas importantes circunstancias, no debe olvidarse la novedad de la experiencia planteada, en la que el procedimiento de peticiones por parte de las minorías contra un Estado constituía un avance revolucionario en el Derecho internacional clásico. Las circunstancias económicas y políticas en las que el sistema se vio obligado a funcionar no ayudaron en absoluto a su consolidación. Las concepciones asimilacionistas o irredentistas y la perenne desconfianza de los gobiernos frente a las minorías nacionales que disponían de Estados protectores obstaculizaron el normal desarrollo del sistema y, sobre todo, la existencia de un clima de confianza en la validez del mismo. Finalmente, el progresivo desprestigio de la Sociedad de Naciones

---

<sup>60</sup> Durante el período de vigencia de este sistema, la Corte solamente emitió una sentencia en este ámbito, mientras que otras tres reclamaciones estatales fueron retiradas antes de llegar a la fase final del procedimiento judicial. La sentencia se dictó en 1925 en relación con los derechos de las minorías en Silesia Superior.

<sup>61</sup> La Corte llegó a emitir varias opiniones consultivas durante este período. Entre ellas, encontramos el caso de los pobladores alemanes en territorios polacos en 1923, el caso de las comunidades greco-búlgaras en 1930 (en el que la Corte avanzó la primera definición jurídica de minoría), el caso de las escuelas en la Silesia Superior en 1931, el caso de los pobladores polacos en Danzig en 1932, el caso de la adquisición de la nacionalidad polaca en 1933 y el caso de las escuelas minoritarias en Albania en 1935.

acabó por minar la posible efectividad del sistema de protección de minorías, cuya efímera vida coincidió con las dos décadas que median entre las dos grandes conflagraciones mundiales.

#### IV. **Cuarta etapa. De la Conferencia de Postdam a la caída del Muro (1945 - 1989)**

##### IV.1. *El marco político*

##### IV.1.1. Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial

Las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial generan en 1945 una fuerte convulsión en la conciencia colectiva de la humanidad. La utilización de los problemas nacionales como excusa para el uso de la fuerza y, sobre todo, el recuerdo del holocausto, dan lugar a una importante reacción ideológica que subraya la inviolabilidad de los derechos básicos de la persona humana y de su dignidad. La aproximación a dicha concepción va a ser eminentemente individualista y los derechos colectivos de los grupos o de las comunidades van a ser vistos con importantes reticencias, tanto en el ámbito filosófico como en el político. Esta reacción ideológica, que se produce fundamentalmente en Occidente, perjudica la suerte de las minorías nacionales, cuya existencia llega a ser considerada en ocasiones como una amenaza para la paz<sup>62</sup>. En este marco, los vientos de la inmediata postguerra no van a ser favorables para la causa de las minorías europeas y los desarrollos jurídicos alcanzados durante la época de la Sociedad de Naciones serán definitivamente abandonados. Tanto desde el punto de vista político como ideológico, la cuestión de las minorías pasaría a un segundo plano del debate internacional.

---

<sup>62</sup> Una significativa intervención por parte de uno de los representantes diplomáticos presentes en la Conferencia de San Francisco, en la que se crearía la organización de las Naciones Unidas, tuvo el siguiente tenor: «Caballeros, ustedes malinterpretaron la situación. No es nuestra responsabilidad proteger a las minorías nacionales, sino protegernos a nosotros mismos de ellas» (cita tomada de *National Minority Policies after 1990. Opportunities and Threats*, Government Office for Hungarian Minorities Abroad, Budapest, 1998).

#### IV.1.2. El nuevo mapa político y las minorías europeas

Al contrario de lo sucedido tras la finalización de la Primera Guerra Mundial, los nuevos tratados de paz firmados en 1945 no implican grandes cambios territoriales en el mapa político europeo. Si en 1920 se movieron de forma importante las fronteras, en 1945 van a ser las poblaciones las que serán desplazadas por la fuerza para conseguir mayores cotas de homogeneidad nacional en los diferentes Estados europeos. En efecto, tras la Segunda Guerra Mundial no surgen nuevos Estados<sup>63</sup> en Europa ni desaparecen los ya existentes, salvo para el caso de los tres Estados bálticos que son integrados en la URSS. Sin embargo, 17 millones de personas, la mayor parte de ellas de etnia alemana y polaca, se ven obligadas a desplazarse de sus lugares de residencia para permanecer dentro de las nuevas fronteras de su Estado nacional eliminando así las indeseadas minorías territoriales que tantos conflictos habían provocado en el período de entreguerras. Las únicas modificaciones sustanciales de fronteras se producen por la reducción del territorio alemán en el Este hasta la línea Oder-Neisse y el consiguiente desplazamiento polaco y soviético hacia el oeste, sobre la línea Curzon. Ambos cambios van unidos al desplazamiento de las poblaciones respectivas<sup>64</sup>, al igual que sucede con las minorías alemanas de Checoslovaquia y otros Estados vecinos<sup>65</sup>, lo que hace descender significativamente el porcentaje de población minoritaria de Europa centro-oriental con respecto al período anterior.

Al mismo tiempo, otra importante consecuencia de la Segunda Guerra Mundial se deducirá de la división del continente en dos bloques ideológicamente opuestos y socialmente incomunicados. La fractura, sin embargo, no implica consecuencias de orden político para las minorías nacionales. Por el contrario, la existencia de numerosos regímenes dictatoriales, tanto en el Este de Europa como en los países occidentales del Sur del continente<sup>66</sup>, supondrá la adopción por dichos

---

<sup>63</sup> A excepción de la República Democrática Alemana cuya constitución, sin embargo, no estaba prevista en los tratados de paz.

<sup>64</sup> En Prusia Oriental, la división del territorio por mitades entre Polonia y la República Rusa supone la sustitución total de la población nativa alemana por polacos y rusos respectivamente. Estos últimos rebautizarán la vieja capital de Prusia Oriental, Königsberg, en la nueva Kaliningrado.

<sup>65</sup> Además del caso de los Sudetes, se produjeron también desplazamientos forzados de alemanes asentados tradicionalmente en diferentes regiones de Hungría, Yugoslavia (Voivodina) y Rumanía (Transilvania).

<sup>66</sup> Diversos regímenes dictatoriales guiaron durante varias décadas los destinos de Portugal, España y Grecia principalmente.

Estados de posturas de abierta hostilidad a las minorías, con políticas represivas que apenas tendrán repercusión internacional<sup>67</sup>. De hecho, las cuestiones nacionales y minoritarias abandonan casi totalmente la agenda política internacional durante los años cuarenta y cincuenta. La principal excepción a esta regla es la situación en el Tirol del Sur, cuyo régimen jurídico provocará varios motivos de disputa entre Austria e Italia<sup>68</sup>. En cuanto a las soluciones ensayadas constitucionalmente, sólo pueden mencionarse en este período el modelo regional italiano, cuya implementación fue extraordinariamente lenta y la nueva organización federal de la Yugoslavia de Tito, Estado que durante mucho tiempo tuvo a gala constituir un modelo ejemplarmente avanzado de convivencia armónica entre comunidades minoritarias diferenciadas<sup>69</sup>.

Todo ello provocaría que los conflictos minoritarios permanecieran latentes durante una o dos generaciones. A su vez, las expresiones reivindicativas que reaparecerían en varias nacionalidades del occidente europeo a partir de los años sesenta y setenta se encontraron ahogadas en un marco jurídico todavía hostil a los derechos de las minorías. Ello motivó en parte que determinados sectores nacionalistas, influidos por las luchas anticoloniales del Tercer Mundo<sup>70</sup>, apostaran por la utilización de la lucha armada para la consecución de sus aspiraciones. Así, diversas formas de violencia interna aparecerán en primer término en el Tirol del Sur para posteriormente extenderse principalmente a Irlanda del Norte, el País Vasco y Córcega. Sin embargo, en la Europa occiden-

---

<sup>67</sup> En algunos países del Este también se producen políticas abiertamente hostiles a las minorías, especialmente en Rumanía, contra la minoría húngara principalmente (sobre todo a partir de los años sesenta), y en Bulgaria, en relación con las minorías turcas y musulmanas.

<sup>68</sup> Otros desarrollos políticos y jurídicos en estos años son explicados posteriormente y afectan casi exclusivamente a las minorías fronterizas existentes entre Alemania y Dinamarca, por una parte, y Yugoslavia e Italia, por otra.

<sup>69</sup> El modelo federal adoptado por Alemania y Austria en este período no puede ser incluido en este listado, puesto que su pretensión no tuvo que ver con la reorganización del poder político entre diferentes comunidades, sino con la imposición del mismo por parte de las potencias vencedoras en la guerra.

<sup>70</sup> En efecto, la influencia de los movimientos de liberación anticoloniales del Tercer Mundo es importante en algunos movimientos nacionalistas europeos. De hecho, la lucha anticolonial sirvió para mantener en el primer plano del debate ideológico el derecho de autodeterminación, que finalmente fue consagrado jurídicamente en los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos aprobados en 1966. Por su cercanía a Europa, el conflicto de Argelia resultaría especialmente relevante en esta influencia.

tal, el desarrollo económico, la universalización de la educación y, sobre todo, la aparición de la televisión como elemento de comunicación pública de masas en manos del Estado, siguieron ayudando a la progresiva asimilación de las minorías en favor de las culturas y lenguas dominantes.

Cierta recuperación de los movimientos políticos nacionalistas se produce en los años setenta al calor de las nuevas formulaciones federalistas y de la contestación social surgida a partir de mayo de 1968<sup>71</sup>. Así mismo, las diferentes dictaduras de la Europa occidental son transformadas progresivamente en sistemas democráticos, todo lo cual permite el desarrollo de un pujante nacionalismo en Irlanda del Norte, Tirol del Sur, País Vasco, Cataluña, Escocia y Flandes, junto a otros movimientos regionalistas más débiles en Bretaña, Galicia, Cerdeña, Valle de Aosta, y País de Gales. Si el caso irlandés permanecerá en la agenda política internacional durante todo el período, diversos Estados occidentales buscarán mediante reformas en su estructura constitucional la acomodación política de estos movimientos. Así, Italia accede a la reforma del sistema autonómico del Tirol del Sur, Bélgica evoluciona hacia un modelo de articulación federal y la Constitución española de 1978 establece un sistema de autonomías territoriales. Incluso Francia inicia en los últimos años del período un tímido proceso de regionalización.

En la Europa del Este, por su parte, las minorías sufren el proceso de despolitización que se extiende a toda la sociedad y la falta de libertades existente en los nuevos Estados pro-soviéticos. Tan sólo Yugoslavia y la propia URSS mantienen sus estructuras internas descentralizadas<sup>72</sup> que no obstante quedaban en gran parte neutralizadas por la sumisión de las instituciones al monopolio de poder del Partido Comunista respectivo. En este marco, las expresiones reivindicativas de las minorías nacionales son prácticamente inexistentes, al igual que sucederá con los movimientos nacionalistas periféricos hasta la década de los años noventa.

---

<sup>71</sup> Junto a la idea de autodeterminación, determinadas corrientes recuperan las teorías federales para defender un modelo de construcción europea basada en la idea de una «Europa de los Pueblos», a partir de un pacto igualitario entre las «comunidades naturales» del continente. Los federalistas (y otros sectores ideológicos como, por ejemplo, la Democracia Cristiana europea), defenderán así el principio de subsidiariedad y los procesos de regionalización. *Vid.* G. HERAUD: *Les communautés linguistiques en quête d'un statut*, Presses d'Europe, Nice, 1990.

<sup>72</sup> La República Democrática de Alemania, por su parte, ejerce cierta protección en el orden cultural sobre la minoría soraba de Lusacia.

## IV.2. Los desarrollos jurídicos

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, el sistema trazado en los acuerdos de paz de 1920 para la protección de las minorías en Europa central es considerado fuera de vigor. La opinión común argumenta en favor de una derogación de las disposiciones vigentes en el período anterior por el cambio de las circunstancias operado en el escenario europeo. Por otra parte, el estado de opinión surgido de la guerra no es favorable al reconocimiento jurídico de derechos para las minorías nacionales y el acento recaerá en la proclamación de derechos individuales. Los trasposos forzosos de población eliminan de hecho una buena parte de las minorías de Europa central. Tan sólo Finlandia se sigue considerando obligada por el tratado firmado en 1921 relativo al régimen de las Islas Aaland y, en consecuencia, mantiene el sistema constitucional especial de las mismas consistente en una amplia autonomía aún vigente<sup>73</sup>. El resto de los tratados y declaraciones suscritos en los años 20 quedan, por tanto, fuera de vigencia.

En este nuevo estado de cosas, la protección jurídica internacional de minorías territoriales en Europa queda al amparo de los hipotéticos tratados internacionales bilaterales o multilaterales que con tal fin pudieran establecerse, tal y como sucedía en los períodos anteriores a la Gran Guerra. Sin embargo, y de forma paralela, nuevos desarrollos jurídicos de protección van a resultar posibles gracias a los procesos de integración internacionales entre Estados. Así, la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito universal y el Consejo de Europa, en el ámbito regional europeo, van a cobijar esfuerzos, ciertamente tímidos durante el presente período, para proteger jurídicamente a las minorías. El estudio de cada uno de estos ámbitos de desarrollo jurídico internacional justifica un apartado específico en nuestra explicación.

### IV.2.1. Los tratados internacionales

Durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial son escasos los tratados internacionales que incluyen cláusulas de protección a minorías territoriales específicas. La cadencia de los mismos nos recuerda, en efecto, a la que se produce entre los siglos XVII y XIX. Es interesante observar que siendo Europa centro-oriental la zona del continente tradicionalmente más afectada por las cuestiones minoritarias y

---

<sup>73</sup> La actualmente vigente Ley de Autonomía para las Islas Aaland data de 1991.

la que había prácticamente monopolizado los desarrollos jurídicos internacionales hasta la fecha, los tratados a los que aquí nos referimos sean todos relativos a minorías existentes en Estados de la zona occidental de Europa. La aplicación de los llamados sistemas comunistas en los países del Este imposibilitó totalmente la producción de normas internacionales sobre la cuestión hasta los años noventa.

El primer tratado bilateral que se concluye en este período es el conocido como «Acuerdo De Gasperi-Gruber», entre los gobiernos italiano y austríaco, de 5 de septiembre de 1946<sup>74</sup>. Este acuerdo pretendía neutralizar las aspiraciones austríacas de recuperar el Tirol del Sur, salvaguardando internacionalmente un régimen de autonomía política para dicha región, integrada en el Estado italiano desde 1919. El tratado, por tanto, decreta el establecimiento de una autonomía legislativa y ejecutiva para la zona y garantiza determinados derechos en materia educativa y de función pública a los habitantes de lengua alemana de la provincia de Bolzano y los de las comunas bilingües de la provincia de Trento. Al mismo tiempo, se instituye una suerte de cooficialidad entre italiano y alemán a efectos administrativos en la región.

La aplicación de este tratado resultó ampliamente controvertida debido a la ralentización italiana en la implementación de sus cláusulas y al empleo de la técnica denominada *gerrymander*<sup>75</sup>, al incluir en la región autónoma establecida la región italianoparlante del Trentino, dejando así a los alemanes del Tirol en posición minoritaria en las propias instituciones autonómicas. Negociaciones posteriores condujeron finalmente, después de varias décadas de tensiones, a una revisión del Estatuto de Autonomía de la Región, otorgando amplios poderes a las dos provincias que actualmente la integran<sup>76</sup>, sin por ello modificarse el tratado internacional del año 1946.

Otro de los conflictos territoriales planteados tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial consistió en la delimitación de la frontera italo-yugoslava en el Adriático. Asegurado el traspaso de Istria a Yugoslavia, quedó en litigio la soberanía sobre el área metropolitana de Trieste, de mayoría italiana, y su entorno rural, de mayoría eslovena. Para regular esta cuestión se firmaría en Londres el 5 de octubre de 1954 un

---

<sup>74</sup> Posteriormente incluido como Anexo IV al Tratado de Paz con Italia, de 10 de febrero de 1947.

<sup>75</sup> Se conoce como *gerrymander* la técnica consistente en dividir intencionalmente un territorio en circunscripciones políticas, administrativas o electorales en perjuicio de determinada población o con fines exclusivamente partidistas.

<sup>76</sup> En 1972 vio la luz un nuevo Estatuto de Autonomía en este sentido.

Memorándum entre los gobiernos de Italia, Reino Unido, Estados Unidos y Yugoslavia, que dividía el territorio disputado en dos zonas de administración italiana y yugoslava respectivamente. El Memorándum incluye cláusulas de no discriminación para las minorías, tanto italianas como eslovenas o croatas, habitantes en la zona administrada por el Estado vecino. Junto a ello, se garantizaban determinados derechos a dichas minorías, en particular relativos a la educación básica en lengua materna y el uso del propio idioma ante las autoridades administrativas y judiciales competentes en cada zona.

Este acuerdo fue sustituido en 1975 por el Tratado de Osimo, firmado por Italia y Yugoslavia, por el que las fronteras se establecen definitivamente. En este convenio internacional, las partes simplemente se comprometen a mantener en vigor las medidas ya adoptadas en cumplimiento del Memorándum de Londres de 1954 para la protección de las respectivas minorías nacionales.

El tercer grupo de poblaciones minoritarias objeto de protección por tratado internacional en este período postbélico fue el de las minorías eslovenas y croatas de las regiones austríacas de Carintia, Burgenland y Estiria. El Tratado del Estado Austríaco, de 15 de mayo de 1955, promovido por las principales potencias aliadas, garantizaba en su artículo 7 la no discriminación de dichas poblaciones y derechos lingüísticos en el ámbito educativo y de los medios de comunicación. Además se aseguraba la condición de lenguas oficiales para el croata y el esloveno, junto al alemán, «en las circunscripciones administrativas y judiciales de Carintia, Burgenland y Estiria donde reside una población eslovena o croata o una población mixta».

Finalmente, otro desarrollo bilateral producido en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial fue el que establecieron en 1955 los gobiernos de Alemania y Dinamarca para proteger recíprocamente a las minorías nacionales alemanas y danesas establecidas en el territorio del Estado vecino. En este caso, la técnica jurídica utilizada consistió en la emisión por los respectivos gobiernos de sendas Declaraciones unilaterales, y por tanto jurídicamente vinculantes en el ordenamiento internacional, garantizando un grupo de derechos individuales y lingüísticos para los miembros de tales minorías<sup>77</sup>.

Junto a estos desarrollos convencionales que se emiten en la década posterior al final de la guerra y cuya vigencia se mantiene hoy día,

---

<sup>77</sup> Una Declaración unilateral en el mismo sentido había ya sido realizada por el Gobierno del Land de Schleswig-Holstein el 26 de septiembre de 1949, respondida por el Gobierno de Dinamarca en el mes de octubre del mismo año.



puede incluirse en este período histórico el Acuerdo bilateral entre los gobiernos de Irlanda y del Reino Unido firmado el 15 de noviembre de 1985 con respecto a Irlanda del Norte. Se trata en este caso más de un intento de solución a un conflicto político que de garantizar determinados derechos de una comunidad minoritaria. En cualquier caso, la aplicabilidad práctica de este tratado resultó más bien escasa y su contenido ha quedado ampliamente superado por el acuerdo de Pascua de 1998.

#### IV.2.2. Los desarrollos jurídicos en el seno de la organización de las Naciones Unidas

Las atrocidades cometidas a lo largo de la Segunda Guerra Mundial, muchas veces supuestamente legitimadas en nombre de las naciones, las razas o las ideologías, provocaron una reacción ideológica de reserva ante los derechos de las minorías nacionales. La nueva organización internacional creada en 1945 estaba destinada a ser el ámbito institucional de la internacionalización jurídica de los derechos humanos, proceso que se iniciaría solemnemente con la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948.

La Declaración Universal, de fuerte inspiración occidental, no incorpora, sin embargo, ninguna referencia a los derechos de los pueblos, las nacionalidades o las minorías. Esta perspectiva eminentemente individualista va a presidir la evolución de los trabajos de las Naciones Unidas, especialmente durante las tres primeras décadas de su existencia.

Como compensación a la ausencia de referencias la cuestión de las minorías, tan ampliamente abordada en la Sociedad de Naciones, antecesora de la nueva organización, se decidió el establecimiento de un órgano dependiente de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social, que tendría vagas funciones en este ámbito. Nació así la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías, órgano compuesto por expertos independientes que desde sus primeros años impulsaría tímidamente las cuestiones relativas a los derechos de las poblaciones minoritarias.

El proceso de concreción de normas convencionales internacionales para la protección de los derechos humanos, que se abre como desarrollo de la Declaración Universal de 1948, produjo también de forma lenta algunos desarrollos interesantes desde la perspectiva de la protección de las minorías. Se trata de cuatro tratados internacionales que conocen su aprobación en este período y que aún mantienen su vigencia. En primer lugar, el 9 de diciembre de 1948, la Asamblea general aprueba el Convenio para la Represión y Sanción del Crimen de Genocidio, con-

siderado en lo sucesivo un crimen internacional. Posteriormente, en 1960, y dentro del ámbito de la UNESCO, se aprueba la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, que incluye referencias expresas a los derechos de las minorías nacionales en el ámbito educativo. Así mismo, el 21 de diciembre de 1965, la Asamblea General aprueba el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, incluyendo entre su objeto la prohibición de cualquier discriminación basada en la condición nacional o étnica de las personas. Sin embargo, el texto jurídico más específico en relación con la protección de las minorías es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado el 10 de diciembre de 1966 que, además de reconocer en su primer artículo el derecho de autodeterminación de todos los «pueblos», incorpora un artículo 27 con el siguiente tenor:

«En aquellos Estados en los que existen minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, no se negará a las personas pertenecientes a tales minorías, en comunidad con otros miembros de su grupo, el derecho a disfrutar de su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión o a usar su propio idioma».

La redacción del artículo es fiel reflejo de los numerosos recelos que en 1966 seguía provocando la protección específica de las minorías. La perspectiva individualista en cuanto a la titularidad de los derechos es la predominante, si bien las corrientes más favorables a los derechos colectivos lograron introducir la aposición «en comunidad con otros miembros de su grupos». El precepto, por otra parte, está redactado en forma negativa, manifestando una intención más dirigida a la conservación de los hechos minoritarios que a la protección activa de las mismas. Finalmente, debe notarse que el artículo no hace referencia a «minorías nacionales», sino a minorías lingüísticas, étnicas o religiosas, sin definir en ningún momento cada una de dichas categorías.

Con todo, el artículo 27 del Pacto presenta la virtualidad de ser la primera norma jurídica, con pretensiones de aplicación universal, que protege a los miembros de las minorías de todos los Estados que han ratificado dicho convenio internacional.

El Pacto preveía la creación de un órgano técnico, el Comité de Derechos Humanos, encargado de fiscalizar la aplicación del Convenio por los países parte en el mismo, a través de sistemas de información periódica, y por medio de reclamaciones estatales o particulares contra dichos Estados, lo que abría la posibilidad de su utilización por los

miembros de las minorías en cuanto a los derechos señalados en el artículo 27<sup>78</sup>. Pocas han sido hasta la fecha las reclamaciones admitidas y resueltas por el Comité en relación con los derechos de las minorías proclamados en este artículo<sup>79</sup>, pero la interpretación que este órgano ha venido haciendo del mismo puede considerarse progresista, ensanchando significativamente las posibilidades aparentemente escasas del mencionado precepto<sup>80</sup>.

Fuera de los desarrollos convencionales, los hechos más relevantes en este período en el ámbito de las Naciones Unidas los encontramos en el marco de la Subcomisión. Los esfuerzos de dicho órgano se centraron durante varias décadas en la búsqueda de una definición del término minoría<sup>81</sup>. Tras la aprobación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en 1966, la Subcomisión nombró en 1971 a Francesco Capotorti Relator Especial con el objetivo de efectuar un estudio sobre la situación de las personas pertenecientes a minorías étnicas, lingüísticas o religiosas a las que el artículo 27 se refiere. Capotorti presentó su estudio a la Subcomisión en 1977, aportando al efecto una propuesta de definición del término minoría<sup>82</sup>. En el año siguiente, el representante de Yugoslavia sometió a consideración un Proyecto de Declaración de la Asamblea General sobre los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías, dando comienzo así a un largo y polémico proceso que no tendría un resultado positivo hasta el año 1992.

---

<sup>78</sup> Esta misma opción se contempla en el Convenio para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial ante el Comité del mismo nombre.

<sup>79</sup> El primer supuesto en el que se proclama violación por parte de un Estado del artículo 27 del Pacto es el caso *Sandra Lovelace versus Canada*, en 1981 (No. 24/1977). Otro supuesto resuelto en este mismo período es el contemplado en el caso *Kitok versus Suecia* (No. 197/1985).

<sup>80</sup> En el capítulo siguiente nos referiremos al Comentario General sobre el artículo 27 del Pacto, realizado por el Comité en 1994.

<sup>81</sup> El Secretario General de la Organización presentó a la misma en 1949 un Memorándum con diversas propuestas de definición del término minoría (Doc. E/CN.4/Sub.2/85).

<sup>82</sup> Capotorti definía el término minoría como:

«Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en una posición no dominante, cuyos miembros, siendo nacionales del estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes de las del resto de la población y muestran, aun de forma implícita, un sentido de solidaridad dirigido a preservar su cultura, tradiciones, religión o idioma.»

### IV.2.3. Los desarrollos jurídicos en el ámbito regional europeo

En el ámbito continental, el Consejo de Europa fue la organización encargada de extender y garantizar las bases ideológicas y jurídicas de los derechos humanos. La aproximación a los derechos humanos en los trabajos del Consejo de Europa durante este período es marcadamente individualista, por lo que las cuestiones referentes a las minorías van a permanecer mayormente ausentes.

Esto no obstante, el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, incluye entre los motivos que impiden la discriminación entre las personas la pertenencia a una «minoría nacional». Aunque la inclusión del término en una cláusula genérica de no discriminación no supone un avance relevante en nuestro ámbito, resulta interesante notar cómo en Europa la expresión «minoría nacional» viene a ser entendida desde entonces como aquella comunidad no mayoritaria cuyos miembros son nacionales del Estado en el que habitualmente residen.

Al igual que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Convenio Europeo instituyó órganos técnicos para la vigilancia de su cumplimiento por los Estados miembros. Así, existe una breve jurisprudencia producida en este período por la Comisión Europea de Derechos Humanos y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la misma, quedan remarcadas las carencias de la normativa europea de derechos humanos en relación a las cuestiones minoritarias<sup>83</sup> y su estrecha relación con las interpretaciones posibles del principio de igualdad<sup>84</sup>.

Dentro de la estructura del Consejo de Europa, requiere una mención especial la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa, caracterizada siempre por una mayor atención al tema de las minorías en relación con aspectos como la cooperación transfronteriza y la protección de las lenguas. Sin embargo, las iniciativas políticas de la Conferencia en este ámbito no obtuvieron resultados ciertos hasta el período posterior.

Finalmente, debe incluirse en este repertorio de desarrollos normativos y políticos, la denominada Acta Final de Helsinki, que supuso el

---

<sup>83</sup> Así se observa en el rechazo por la Comisión de las demandas presentadas por miembros de la minoría bretona que reclamaban el derecho a ser juzgados en su lengua y no en francés, único idioma oficial del Estado.

<sup>84</sup> Casos de la Legislación Lingüística en Bélgica (Sentencia de 23 de julio de 1968) y Mathiew-Mohin y Clerfayt *versus* Bélgica (Sentencia de 2 de marzo de 1987).

surgimiento de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa, como punto de encuentro entre los dos bloques ideológicos entonces existentes. En efecto, la Conferencia introdujo una referencia a la cuestión de las minorías en el principio VII de su documento final, en el que se señalaba literalmente:

«Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, les proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y libertades fundamentales y, de esa manera, protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera.»

Si bien la cláusula tiene una escasa intencionalidad protectora, su ubicación en este documento avanza por vez primera a nivel europeo la idea de que la suerte de las minorías no es independiente de la estabilidad política del continente, tal y como demostrarían claramente los acontecimientos ocurridos en las décadas posteriores, tras la desaparición de los regímenes pro-soviéticos en la Europa central y oriental, cuyo estudio corresponde al siguiente período de nuestro recorrido histórico.

## V. Quinta etapa. Desde la caída del Muro de Berlín hasta nuestros días (1989-1998)

### V.1. *El marco político*

La inesperada caída del muro de Berlín y el posterior derrumbe del bloque de Estados prosoviéticos en la Europa del Este genera en 1989 un nuevo escenario para la protección de las minorías europeas. Tras largas décadas de olvido de la cuestión minoritaria y nacional en la escena europea internacional, numerosas nacionalidades de la Europa central y oriental hallan en el desmoronamiento de los sistemas comunistas la ocasión para manifestar su presencia e intentar conseguir sus aspiraciones políticas.

De esta forma, los acontecimientos del año 1989 generan importantes consecuencias políticas e ideológicas para el tratamiento de las cuestiones minoritarias en Europa. Por primera vez desde 1945, el mapa político del continente sufre bruscas alteraciones solo comparables a las vividas en 1920. La República Democrática Alemana desaparece vertiginosamente y su territorio pasa a engrosar la República Fede-

ral. Se produce así la imprevista unificación alemana sobre la base del derecho del pueblo alemán a su libre determinación<sup>85</sup>. Al mismo tiempo, las repúblicas soviéticas ribereñas del mar Báltico proclaman su independencia, pronto reconocida por los Estados occidentales, en lo que representa el primer movimiento secesionista exitoso desde la independencia de Irlanda en 1921. Más tarde, la crisis de agosto de 1991 en la URSS supone el golpe definitivo a la unidad de dicho Estado, proclamando su independencia las restantes once repúblicas que junto a Rusia completaban la Unión. Estos procesos independentistas encienden la alarma en comunidades minoritarias que no desean respetar las viejas divisiones territoriales soviéticas y que a su vez proclaman su independencia con desigual fortuna<sup>86</sup>. Súbitamente, los problemas provocados por la existencia de nacionalidades y minorías sin poder propio parecen surgir por doquier en toda la Europa centro-oriental con una inusitada fuerza. Checos y eslovacos deciden en 1991 su pacífica separación en dos nuevos Estados, al mismo tiempo que Yugoslavia comienza a resquebrajarse con la proclamación unilateral de independencia de Eslovenia y Croacia.

En todos estos movimientos independentistas se constata desde luego el empuje de los sentimientos nacionales largamente ahogados por las estructuras políticas propias del bloque soviético. Pero en el apoyo casi unánime de las poblaciones locales a dichos procesos independentistas también puede constatarse el profundo deseo de huir de un régimen político trasnochado hacia un nuevo modelo inspirado en las libertades occidentales y la aspiración general al disfrute de un mejor estatus económico<sup>87</sup>.

Sin embargo, el proceso de reorganización territorial de la Europa del Este acaba por provocar abiertos conflictos armados de graves consecuencias. Si la crisis de Chechenia es contemplada por los gobiernos europeos como una cuestión interna de la Federación Rusa, los graves

---

<sup>85</sup> Así se establece en el Preámbulo de la Ley Fundamental de Bonn o Constitución de la República Federal de Alemania.

<sup>86</sup> Chechenia respecto a la Federación Rusa, Osetia del Sur respecto a Georgia o la región de los Gaguzos respecto a Moldavia.

<sup>87</sup> No es casual que tanto las tres Repúblicas Bálticas como Eslovenia y en menor medida Croacia, fueran países con rentas sensiblemente superiores a las rentas medias de la Unión Soviética o de la Federación de Yugoslavia respectivamente. Al mismo tiempo, en ambos Estados se encontraba fuertemente instalado el Partido Comunista como único titular del poder cuando se producen los referendos independentistas que abrían el camino a la construcción de un régimen de libertades al estilo occidental.

acontecimientos en la antigua Yugoslavia van a recabar la atención de la comunidad internacional y a provocar un fuerte impacto en la conciencia colectiva europea. El conflicto yugoslavo, en el que no faltan prácticas similares a las vividas en la segunda gran guerra, genera durante cuatro años una profunda conmoción en Europa acerca de los peligros de las cuestiones nacionales y una honda preocupación en las cancillerías europeas por la posible extensión del conflicto. Antes de la finalización de la guerra en 1995, tanto Bosnia-Herzegovina como Macedonia, dos débiles Estados gravemente afectados por conflictos étnicos internos, habrán alcanzado la independencia.

La guerra de Yugoslavia supone igualmente el primer conflicto armado de grandes dimensiones en suelo europeo desde la Segunda Guerra Mundial. La percepción cercana de una amenaza bélica que parecía olvidada y la llegada de flujos de refugiados generados por el conflicto yugoslavo aumentan el temor a una posible reactivación de las rivalidades nacionales en Europa. De hecho, la hipótesis de nuevos enfrentamientos armados no ha desaparecido del continente, especialmente por lo que respecta a las áreas balcánica y caucásica.

En definitiva, la guerra yugoslava de los años noventa provocará un estado de ánimo en el que la cuestión de las minorías adquiere una importancia fundamental en la agenda europea. Ello se traducirá en nuevos desarrollos jurídicos protectores con el ánimo de salvaguardar la estabilidad en el continente, amenazado ahora no tanto por cuestiones ideológicas cuanto por las aspiraciones de poder político de las nacionalidades y minorías durante largo tiempo olvidadas. Esto no obstante, los desarrollos jurídicos producidos durante la primera mitad de la década no han tenido continuación en los años posteriores y todo parece apuntar a un progresivo enfriamiento del interés internacional por la cuestión minoritaria. A pesar de ello, los conflictos étnicos siguen produciéndose en escenarios tan sensibles como el entorno de la región de Kosovo, sin que el curso de los acontecimientos en esta y otras zonas calientes del continente permita pronosticar una determinada evolución futura para los primeros años del próximo milenio<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> En este sentido, ciertas tendencias positivas, como los procesos de pacificación que se vienen desarrollando, sin carácter definitivo, en Bosnia-Herzegovina, Irlanda del Norte o el País Vasco, contrastan con situaciones étnicas conflictivas que permanecen en todo el área albanesa, Crimea, Chipre, las Repúblicas Bálticas o diversas zonas del Cáucaso.

## V.2. Los desarrollos jurídicos

### V.2.1. Los desarrollos jurídicos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas

En el ámbito de las Naciones Unidas, los trabajos iniciados en el anterior período por la Subcomisión de Derechos Humanos y los demás órganos dependientes del Consejo Económico y Social, van a seguir su curso. La concreción de mayor importancia se producirá el 18 de diciembre de 1992, cuando tras agotar un lento procedimiento interno de redacción, la Asamblea General de la Organización apruebe la Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Étnicas o Nacionales, Lingüísticas o Religiosas.

El contenido de la Declaración supone un ligero avance respecto a la redacción del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. En efecto, los derechos de las personas pertenecientes a minorías, que pueden ser ejercidos individual o colectivamente, aparecen reconocidos con una redacción positiva. Por otra parte, el artículo 4 de la Declaración proclama la obligación que asiste a los Estados de tomar medidas positivas para asegurar el cumplimiento de los derechos de las minorías y la preservación de su lengua, religión y demás elementos de su identidad. Sin embargo, a diferencia del Pacto, la Declaración carece de naturaleza jurídica vinculante, lo que evidentemente relativiza seriamente su importancia. El texto tampoco incluye una definición de minoría, pero incorpora el término «minorías nacionales», ausente del artículo 27 del Pacto, estableciendo aparentemente una sinonimia entre dicho concepto y el de minorías étnicas<sup>89</sup>. El artículo 8.4, por su parte, determina que nada de lo contenido en la Declaración puede facultar actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, incluyendo expresamente la integridad territorial e independencia política de los Estados<sup>90</sup>.

De acuerdo a los procedimientos habituales en la organización, la Subcomisión reclamó tras la aprobación de la Declaración que se inicia-

---

<sup>89</sup> Así se desprende de la redacción de la Declaración, que en todo momento habla de «minorías *nacionales o étnicas*, religiosas o lingüísticas».

<sup>90</sup> La integridad territorial de los Estados, sin embargo, no figura entre los propósitos de las Naciones Unidas, según se desprende de la lectura del artículo 1 de la Carta constitutiva de la organización. Por lo que se refiere a los principios, reflejados en el artículo 2 de la misma Carta, la integridad territorial de los Estados sólo aparece ligada a la prohibición del uso de la fuerza por parte de los miembros de la organización.



ran los trabajos tendentes a la elaboración de un convenio internacional de derechos de las minorías, cuya perspectiva es, sin embargo, todavía muy remota. Al mismo tiempo, la Comisión de Derechos Humanos autorizó a la Subcomisión en 1995 el establecimiento de un Grupo de Trabajo que estudiara la aplicación práctica de la Declaración, en cuyas sesiones anuales pudieran participar representantes de las minorías además de los Estados miembros. En 1998, la propia Comisión decidió que el citado Grupo de Trabajo tuviera un carácter permanente<sup>91</sup>.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos continuó sus actividades en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptando nuevas resoluciones en relación con reclamaciones individuales concernientes a derechos de las minorías<sup>92</sup> y emitiendo en 1994 un Comentario General sobre el artículo 27 de dicho Pacto referido a los derechos de personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas<sup>93</sup>. En dicho Comentario, el Comité no se aventura a establecer una definición de minoría, pero señala que la existencia de una minoría étnica, religiosa o lingüística en un Estado determinado no depende de la apreciación de dicho Estado, sino de criterios objetivos<sup>94</sup>. El Comité realiza una lectura extensiva del artículo 27, afirmando la obligación de los Estados concernidos en aplicar medidas positivas

---

<sup>91</sup> El citado Grupo de Trabajo se compone de cinco miembros y ha estado presidido desde su creación por el profesor noruego Asbjørn Eide y ha celebrado hasta la fecha cuatro sesiones semanales en Ginebra en los meses de agosto de 1995, abril de 1996, mayo de 1997 y mayo de 1998.

<sup>92</sup> Nuevas decisiones emitidas por el Comité sobre comunicaciones que alegaban violaciones del artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se producen en los casos *Agrupación del Lago Lubicon versus Canadá* (No. 167/1984), *Mikmaq versus Canadá* (No. 205/1986), *Guesdon versus Francia* (No. 219/1986), *Ballantyne et alia versus Canadá* (No. 359/1989 y 385/1989) y *Lansman versus Finlandia* (No. 511/1992).

<sup>93</sup> Se trata del Comentario General número 23, emitido en el quincuagésimo período de sesiones, el día 6 de abril de 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).

<sup>94</sup> Es interesante en este sentido notar los comentarios del Comité respecto a la postura del Estado francés. Francia había declarado, en su ratificación del Pacto, que el artículo 27 no podía resultar de aplicación en su territorio, puesto que el principio de igualdad que preside la legislación francesa elimina supuestamente la existencia de minorías entre sus nacionales. El Comité, sin embargo, ha observado en 1998 a la República Francesa que la existencia de minorías en el territorio de un Estado no depende de la apreciación del mismo, y que considera al Estado francés obligado por dicho artículo, en la medida en que es una cuestión de hecho la existencia en Francia de minorías tanto étnicas, como religiosas y lingüísticas.

para la protección de las minorías. Para el Comité, tanto los pueblos indígenas como los colectivos de inmigrantes, e incluso extranjeros no residentes, sean o no sus miembros nacionales del Estado en el que se encuentren, pueden beneficiarse de lo establecido en el artículo 27 del Pacto, lo que no deja de significar una interpretación desmesuradamente amplia del concepto de minoría. En fin, el Comité señala en el Comentario la diferencia jurídica existente en el Pacto entre las minorías, a las que se reconocen los derechos contenidos en el artículo 27, y los pueblos, únicos titulares del derecho a la autodeterminación, según el artículo primero del mismo Pacto.

### V.2.2. Los desarrollos jurídicos en el seno del Consejo de Europa

El ámbito de las organizaciones regionales y muy particularmente, el Consejo de Europa, va a ser el marco en el que se van a producir los desarrollos jurídicos más significativos del período en materia de protección de las minorías. Así, además de los trabajos de la Comisión y el Tribunal de Estrasburgo centrados en el principio de no discriminación contemplado en la Convención Europea de Derechos Humanos, esta etapa va a conocer la aprobación en el ámbito del Consejo de dos importantes tratados internacionales directamente relacionados con la materia, a saber, la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias de 1992 y la Convención Marco para la Protección de las Minorías de 1994.

#### V.2.2.1. La Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias

La idea inicial de la elaboración de una Carta europea sobre las lenguas minoritarias se remonta a 1981, con la aprobación por la Asamblea Parlamentaria de la Recomendación 928 referente a los problemas educativos y culturales de los idiomas y dialectos minoritarios de Europa. Sobre esta base, la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa asumió la preparación de un anteproyecto de Carta que fue finalmente presentado en 1988<sup>95</sup>. Este texto, apoyado por la Asamblea Parlamentaria<sup>96</sup>, sirvió a su vez de base para el trabajo de redacción que un Comité *ad hoc* designado por el Comité de Ministros desarrollaría en los siguientes años. Finalmente, el Comité de Ministros adoptó como convención la Carta en su reunión del 22 de junio

---

<sup>95</sup> Resolución 192 de la Conferencia.

<sup>96</sup> Opinión 142, del año 1988.

de 1992<sup>97</sup>, con las abstenciones de Chipre, Francia, Grecia, Reino Unido y Turquía<sup>98</sup>. La Carta se abrió a la firma de los Estados el 5 de noviembre de 1992, entrando en vigor el 1 de marzo de 1998, después de producirse las primeras cinco ratificaciones<sup>99</sup>.

El objetivo fundamental de la Carta es el de asegurar en lo posible el uso de los idiomas regionales o minoritarios en la educación y en los medios de comunicación, así como permitir su uso en el ámbito administrativo, judicial, económico y social. La Carta no establece derechos individuales o colectivos para los hablantes de los idiomas minoritarios o regionales, sino obligaciones que afectan a los Estados y a sus respectivos ordenamientos en relación con el uso de dichos idiomas. En efecto, la Carta persigue la promoción de las lenguas regionales o minoritarias y sólo de una forma indirecta puede considerarse como un instrumento jurídico protector de las propias minorías lingüísticas.

La Carta delimita en su Parte I su ámbito de aplicación, excluyendo de su protección a los idiomas no europeos que han aparecido recientemente en los Estados miembros como consecuencia de flujos migratorios. Aunque la protección no se circunscribe los idiomas con un dominio lingüístico definido en un territorio determinado, la misión de la Carta es el desarrollo del uso de las lenguas que tradicionalmente han sido habladas en el continente y que, con independencia de su carácter oficial o no, son empleadas en zonas limitadas del territorio de un Estado o bien son patrimonio de grupos minoritarios que no están concentrados en una específica parte de dicho territorio. En este sentido, cada Estado, en el momento de su ratificación, debe señalar qué lenguas regionales o minoritarias existen en su interior y qué disposiciones de la Carta se aplicarán a cada uno de ellas, teniendo en cuenta las distintas realidades sociolingüísticas y la estructura de la propia Carta. Esta incluye en su Parte II una serie de principios básicos que deberán ser aplicados a todos los idiomas protegidos, mientras que en la Parte III se contienen provisiones más específicas que los Estados, dentro de los límites establecidos en el propio texto, pueden decidir aplicar con libertad. Finalmente, la Carta

---

<sup>97</sup> Reunión número 478.

<sup>98</sup> Tanto Francia, como Grecia y Turquía, se habían opuesto a que la Carta se aprobara como tratado y habían expresado su opinión favorable a que fuera presentada como una Recomendación.

<sup>99</sup> En septiembre de 1998, ocho Estados habían ratificado la Carta: Alemania, Croacia, Finlandia, Hungría, Liechtenstein, Noruega, Países Bajos y Suiza.

establece en su Parte IV las medidas de control de su aplicación, entre las que se encuentra el establecimiento de un Comité Europeo de Expertos.

#### V.2.2.2. La Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales

El origen de la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales se encuentra en la Recomendación 1134 (1990) de la Asamblea del Consejo de Europa, en la que el órgano parlamentario expresaba una serie de principios que en su opinión debían ser aplicados para la protección de las minorías nacionales. Un Comité de Expertos fue establecido en 1992 con el mandato de proponer desarrollos jurídicos que podrían ser adoptados en este ámbito, teniendo en cuenta la necesaria coordinación con los trabajos de la CSCE en el mismo campo. Así, en los siguientes meses, el Comité pudo recopilar una serie de propuestas entre las que se incluían el proyecto de una Convención Europea para la Protección de las Minorías Nacionales, redactado por la llamada Comisión Venecia<sup>100</sup>, la propuesta austríaca para el establecimiento de un Protocolo Adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos y el borrador de Protocolo a la misma Convención incorporado a la Resolución 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria.

El impulso definitivo a tales proyectos fue dado en la cumbre de Viena de octubre de 1993, en la que los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa encomendaron al Comité de Ministros la redacción de un Convenio Marco para asegurar la protección de las minorías nacionales, así como iniciar los trabajos para una futura aprobación de un Protocolo Adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos que incorporara a la misma los derechos culturales, en particular aquéllos de las personas pertenecientes a minorías nacionales. El Comité para la Protección de las Minorías Nacionales establecido por el Comité de Ministros en noviembre de 1993, remitió el proyecto de Convención Marco en el plazo de un año, lo que posibilitó su adopción en la 95 sesión ministerial del Comité de Ministros de 10 de noviembre de 1994, abriéndose a la firma de los Estados el 1 de febrero de 1995. La entrada en vigor de la Convención Marco se produjo el 1

---

<sup>100</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, órgano consultivo del Consejo de Europa, formado por expertos en cuestiones constitucionales.

de febrero de 1998, una vez ratificada por doce Estados miembros del Consejo<sup>101</sup>.

La Convención Marco es el primer instrumento jurídico multilateral dedicado a la protección de las minorías nacionales en general del continente europeo. La adopción de la fórmula de la Convención Marco responde a la pretensión de otorgar un amplio grado de flexibilidad a los Estados firmantes en cuanto a su implementación, así como de atraer al máximo número posible de Estados a su firma. Las disposiciones contenidas en la Convención Marco, a diferencia de lo que sucede en los tratados internacionales convencionales, no resultan directamente aplicables, sino que obligan a los Estados en cuanto al resultado, pudiendo cada país adoptar las medidas legislativas o políticas que considere oportuno para ello.

La Convención Marco no incorpora ninguna definición del concepto de minoría nacional. Esta pretensión fue desechada con una perspectiva pragmática dadas las dificultades que se presentaban para conseguir un consenso general de los Estados miembros del Consejo de Europa en torno a tal definición. Por otra parte, de acuerdo a la perspectiva liberal europea, los derechos reconocidos en la Convención corresponden a las personas pertenecientes a las minorías, no incluyéndose alusión alguna al disfrute por las minorías nacionales de derechos colectivos. Esta aproximación individualista incluye el reconocimiento del derecho de cada individuo de no considerarse miembro de una minoría nacional a efectos de la Convención, con independencia de su adscripción étnica, lingüística o religiosa a una determinada colectividad.

La Convención Marco puede considerarse, en consecuencia, como un débil instrumento jurídico protector que deja un elevado margen de maniobra a los Estados signatarios, dentro del obligado respeto a la existencia de las minorías nacionales y su no discriminación. Su aprobación expresó en cierto modo el temor derivado del conflicto yugoslavo a que el olvido de las realidades minoritarias pudiera afectar a la estabilidad política del continente. Sin embargo, la Convención, fruto del obligado consenso entre los Estados miembros del Consejo, constituye por su forma y su contenido un nivel mínimo de protección. Esta timidez de sus planteamientos se refleja también en los mecanismos de

---

<sup>101</sup> En septiembre de 1998 un total de 23 Estados había ratificado la Convención: Alemania, Armenia, Austria, Chequia, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Hungría, Italia, Liechtenstein, Macedonia, Malta, Moldavia, Reino Unido, Rumanía, Rusia, San Marino y Ucrania.

control de su cumplimiento que se prevén en la Sección IV. Estos consisten en la remisión por parte de los Estados miembros de informes periódicos analizados posteriormente por un Comité Consultivo y por el propio Comité de Ministros. No se prevé, sin embargo, la posibilidad de presentar reclamaciones por parte de los individuos o de otros colectivos representativos. En este sentido, la resolución 10, adoptada por el Comité de Ministros el 17 de septiembre de 1997<sup>102</sup> contiene las normas para la composición, elección y nombramiento del mencionado Comité Consultivo, así como los procedimientos que el mismo órgano debe seguir en su función de control de la implementación de la Convención Marco, particularmente en lo que se refiere al estudio de los informes y la posterior publicación de sus propias conclusiones.

Tras la aprobación de la Convención Marco, la Asamblea Parlamentaria ha seguido reclamando la elaboración de un Protocolo Adicional a la Convención Europea de Derechos Humanos, en el que se incluyan derechos de las personas pertenecientes a las minorías, particularmente en cuanto a la esfera cultural. Sin embargo, el propio Comité de Ministros decidió en 1996<sup>103</sup> suspender el trabajo del Comité para la Protección de las Minorías Nacionales en este campo<sup>104</sup>.

### V.2.3. Los desarrollos jurídicos en el seno de la CSCE/OSCE<sup>105</sup>

Los trabajos de la OSCE en el ámbito de la protección de minorías comienzan su desarrollo en el ámbito de la llamada Dimensión Humana de la organización y sus correspondientes mecanismos de garantía<sup>106</sup>. Los documentos más relevantes aprobados en el marco de la OSCE respecto a la cuestión de las minorías nacionales en Europa verán la luz en los años inmediatamente posteriores a la caída del Muro de Berlín.

<sup>102</sup> 601 Reunión ministerial.

<sup>103</sup> 554 Reunión ministerial.

<sup>104</sup> Vid. G. GILBERT, «The Council of Europe and Minority Rights», en *Human Rights Quarterly*, vol. 18, 1996, pp. 160-189.

<sup>105</sup> La Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) institucionalizó su estructura, hasta entonces no permanente, en 1994, adoptando la nueva denominación de Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

<sup>106</sup> Se trata de un conjunto de medidas de naturaleza diplomática y procedimientos de actuación que han sido paulatinamente establecidos con el objetivo de evitar situaciones de violación de los derechos humanos que pudieran incidir en la estabilidad de la región.

De esta forma, el tema minoritario fue uno de los principales objetos de discusión durante la Conferencia de Copenhague sobre la Dimensión Humana, en 1990. En la misma se alcanzó un acuerdo sobre una lista de derechos que deberían ser reconocidos a las minorías nacionales, no obstante lo cual no pudo consensuarse una definición del concepto de minoría. Como consecuencia, uno de los cuatro capítulos del Documento final de la Conferencia se dedica específicamente a los «derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales».

La denominada Carta de París por una nueva Europa, firmada el 21 de noviembre de 1990, reitera la determinación de los entonces 34 Estados miembros de la CSCE de promover los derechos de las minorías. Sobre esta base, fue convocada en Ginebra una Reunión de Expertos sobre Minorías Nacionales que tendría lugar en julio del año siguiente. Entre otras cuestiones, se pretendía discutir medidas que pudieran mejorar la implementación de los mandatos de la organización en relación con las minorías. Sin embargo, el consenso se reveló imposible sobre dicha cuestión, quedando aparcada la idea del establecimiento de mecanismos específicos en la propia CSCE para la protección de las minorías.

El avance más significativo en la materia se produciría en la Conferencia de Helsinki de 1992<sup>107</sup>. En el documento que pone fin a la misma, se incorpora una sección, dentro de los mandatos relativos a la Dimensión Humana, que insiste en la necesidad de protección de los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales. Al mismo tiempo, el apéndice del documento incluye el establecimiento de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. La función encomendada a este Alto Comisionado es la de ejercer la alerta temprana y los procesos de mediación cuando las tensiones que afectan a minorías nacionales puedan desarrollarse de modo que amenacen a la paz y la estabilidad de la región cubierta por la CSCE.

En diciembre de 1992 fue nombrado el primer Alto Comisionado de la CSCE para las Minorías Nacionales<sup>108</sup>. Su trabajo ha seguido las líneas marcadas por el documento de Helsinki, si bien la inexistencia de una definición de minoría nacional en el ámbito institucional europeo le ha conferido manos libres para ejercer su mediación entre minorías y

---

<sup>107</sup> Momento para el cual la Organización contaba con un total de 52 Estados participantes.

<sup>108</sup> El nombramiento recayó en la persona de Mr. Max van der Stoep, antiguo ministro neerlandés de Asuntos Exteriores.

mayorías de muy diversa índole<sup>109</sup>. Según su mandato, el Alto Comisionado tiene vetada la acción respecto a grupos que ejercen el terrorismo<sup>110</sup>. Sus actividades mediadoras son hechas públicas regularmente desde su oficina en La Haya y por la propia OSCE. A este respecto, resulta destacable que hasta el momento, todo el trabajo desarrollado por el Alto Comisionado se haya proyectado sobre la situación de las minorías en Europa centro-oriental y en las diversas ex-repúblicas soviéticas, sin que haya ejercido actividad alguna en relación con las minorías existentes en los países occidentales de Europa.

Finalmente, los documentos finales resultantes de las Conferencias celebradas por los Estados miembros de la OSCE en Budapest, en 1994<sup>111</sup>, y Lisboa, en 1996, se limitan a reiterar el compromiso de la organización para con los principios expresados en las cumbres anteriores en relación con la protección de las minorías nacionales<sup>112</sup>.

#### V.2.4. Otros desarrollos regionales: el Consejo de los Estados del Mar Báltico

En marzo de 1992, y a partir de una iniciativa germano-danesa, se estableció el Consejo de los Estados del Mar Báltico<sup>113</sup>, que integra en la actualidad a Alemania, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Leto-

---

<sup>109</sup> Así, el Alto Comisionado ha intervenido en conflictos concernientes a minorías cuyos miembros no son nacionales del Estado en el que viven, como es el caso de muchos de los habitantes rusos de las Repúblicas Bálticas, aunque ello contradiga la tradicional concepción que en el ámbito europeo se ha defendido del término minorías nacionales.

<sup>110</sup> La incorporación de esta cláusula fue apoyada por los gobiernos de España y el Reino Unido.

<sup>111</sup> La Declaración de Budapest incorpora un epígrafe específico en el que se establece un punto de contacto dentro de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de las OSCE para las cuestiones relacionadas con las minorías romaní y gitana.

<sup>112</sup> *Vid.* J. HELGESEN: «The Protection of Minorities in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE): A note on the Helsinki Document 1992», en J. PACKER y K. MYNTTI: *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Abo Akademi University, Turku, 1993, pp. 15-22; K.J. HUBER: «Preventing Ethnic Conflict in the New Europe: The CSCE High Commissioner on National Minorities», en CUTHBERSTON y LEIBOWITZ: *Minorities: The New Europe's old issue*, Atlanta, 1993, pp. 285-309; J. WRIGHT: «The OSCE and the Protection of Minority Rights», en *Human Rights Quarterly*, vol. 18, 1996, pp. 190-205.

<sup>113</sup> Council of the Baltic Sea States o CBSS.



nia, Lituania, Noruega, Polonia, Rusia, Suecia y la Comisión Europea. La estructura del Consejo Báltico no responde a la de una organización internacional clásica, presentando un carácter más informal, con el objetivo doble de facilitar un desarrollo democrático en la región báltica y asegurar un entorno económico favorable.

En el marco de este organismo subregional se estableció en 1994 un Comisionado para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos incluyendo los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías. El mandato de este Comisionado es relativamente ambiguo y sus funciones tienen un carácter predominantemente consultivo. En todo caso, su actuación debe estar guiada por el principio de cooperación con otras instituciones, particularmente el Alto Comisionado de la OSCE en lo que se refiere a los derechos concernientes a personas pertenecientes a minorías<sup>114</sup>.

#### V.2.5. Los tratados bilaterales

Los desarrollos producidos en el ámbito europeo después de la caída del Muro de Berlín no se circunscriben al marco de las organizaciones regionales. Antes bien, al contrario de lo que había sucedido tras la Segunda Guerra Mundial, cuando muy pocos tratados internacionales contemplaron la cuestión de las minorías, la nueva situación provocada a partir de 1989 va a fomentar la firma de una serie de acuerdos bilaterales entre los Estados de la Europa central y oriental que servirán de complemento a los desarrollos multilaterales. Estos tratados, que pueden ser englobados bajo una categoría común dadas sus indudables afinidades, son los denominados Convenios de Buena Vecindad y Relaciones Amistosas. Dichos textos, cuya firma ha sido abiertamente fomentada por el Consejo de Europa, la OSCE y la propia Unión Europea<sup>115</sup>, tienen la doble pretensión de garantizar recíprocamente el

---

<sup>114</sup> En mayo de 1994, Mr. Olen Espersen, antiguo Ministro de Justicia de Dinamarca y miembro del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue nombrado Alto Comisionado del CBSS para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos incluyendo los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías. Su nombramiento fue prorrogado otros tres años en 1997.

<sup>115</sup> El denominado Pacto sobre Estabilidad de 1995, fue de hecho una iniciativa de la Unión Europea con el objetivo de garantizar la estabilidad política en la Europa Central en el camino a la ampliación de la Unión a dichos países. El Pacto tuvo su origen en una iniciativa del Primer Ministro francés Edouard Balladour y fue adoptado por los representantes de los 52 Estados miembros de la OSCE en la conferencia celebrada en París el 21 de marzo de 1995.

reconocimiento de las fronteras existentes, así como la protección de las minorías nacionales que muchas veces con carácter simétrico habitan en los diferentes Estados de la Europa central y oriental.

El modelo inicial de estos convenios lo constituye el Tratado de 17 de junio de 1991 de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa entre la República Federal de Alemania y Polonia. A partir del mismo, un total de 18 tratados de buena vecindad han sido firmados por los Estados europeos de Alemania, Bielorrusia, Bulgaria, Checoslovaquia, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumanía, Rusia y Ucrania<sup>116</sup>.

La estructura de estos tratados refleja grandes semejanzas entre todos ellos. Tras las declaraciones iniciales del mutuo reconocimiento de fronteras y adhesión a los estándares jurídicos internacionales, una segunda sección de los tratados está dedicada a la protección de las minorías nacionales. En dichas disposiciones se incluyen normalmente derechos básicos tales como el derecho a preservar la propia identidad, a la participación efectiva en los procesos de decisión nacionales o locales y derechos lingüísticos y culturales especialmente centrados en la esfera educativa. Sin embargo, las medidas previstas para la implementación de estas cláusulas, cuando existen, son generalmente vagas y escasamente prácticas. Algunos tratados incorporan disposiciones literales de algunos de los documentos políticos elaborados por las Naciones Unidas<sup>117</sup>, el Consejo de Europa<sup>118</sup>, o la OSCE<sup>119</sup>, otorgándoles así naturaleza jurídica vinculante entre las partes. Varios de los tratados han dado paso a la creación de Comités mixtos intergubernamentales para el seguimiento de su aplicación. En ningún caso se prevé el establecimiento de sistemas de autonomía territorial en favor de las comunidades minoritarias contempladas en los tratados.

---

<sup>116</sup> Se trata de los tratados firmados por Alemania con Polonia (1991), Hungría (1992), Rumanía (1992), Bulgaria (1991) y Checoslovaquia (1991), los tratados firmados entre Hungría y Ucrania (1991), Eslovenia (1992), Croacia (1992), Eslovaquia (1995) y Rumanía (1996), los tratados de Polonia con Ucrania (1992), Rusia (1992), Letonia (1992), Lituania (1994) y Bielorrusia (1992), el tratado entre Rumanía y Eslovaquia (1993), así como los tratados firmados por Ucrania con Moldavia (1992) y Lituania (1994). Tratados similares se han firmado también entre Rusia y las repúblicas asiáticas de Kazajastán y Kirguizistán, Estados ambos que entran dentro del espacio geográfico cubierto por la OSCE.

<sup>117</sup> La Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías, de 1992.

<sup>118</sup> La Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria.

<sup>119</sup> El Documento de Copenhague, de 1990.

En definitiva, reconociendo el efecto positivo que estos tratados aportan a la protección de las minorías en la Europa centro-oriental al establecer con claridad una serie de derechos que asisten a las mismas, cabe objetar sin embargo, que la ausencia de medidas de coerción para asegurar su cumplimiento relativiza seriamente su efectividad. Por otra parte, los tratados han sido elaborados a partir de conversaciones intergubernamentales en las que no han intervenido siquiera indirectamente los representantes de las minorías afectadas. Finalmente, los tratados no proveen una definición del término minoría, pero en su texto se advierte que su aplicación se restringe a las minorías que constituyen una mayoría en el otro país firmante, lo que implica que no todas las minorías territoriales o personales de los Estados firmantes quedan amparadas por su contenido<sup>120</sup>.

Por último, entre los tratados internacionales firmados en este período que tienen por objeto la protección de las minorías o la solución de conflictos nacionales debería incluirse el Acuerdo de Pascua de 1998 sobre el Proceso de Paz en Irlanda del Norte, en la medida en que en su elaboración participaron tanto el Reino Unido como la República de Irlanda. Este acuerdo, a pesar de gozar de una evidente singularidad, debe ser incluido entre los desarrollos jurídicos que persiguen la protección de las comunidades minoritarias. Su interés no sólo radica en el establecimiento de nuevas instituciones internas e internacionales, sino principalmente en el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los habitantes de Irlanda del Norte en relación con su permanencia en el Reino Unido o su posible futura integración en la República de Irlanda.

## Conclusiones

La aproximación histórica que ha guiado nuestro estudio sobre la protección de las minorías en Europa ha pretendido demostrar que en las diferentes épocas históricas han sido los acontecimientos políticos y no criterios estrictamente protectores los que han motivado la aparición de los distintos desarrollos jurídicos. Las necesidades de estabilidad

---

<sup>120</sup> Vid. K. GAL: *The Role of Bilateral Treaties in the Protection of National Minorities in Central and Eastern Europe*, Documento de trabajo presentado a la Cuarta Sesión Anual del Grupo de Trabajo sobre Minorías de la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Ginebra, 1998 (Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/CRP.2).

y seguridad tanto en el ámbito interno como en el continental han presidido y condicionado la producción de instrumentos jurídicos de protección para las comunidades minoritarias. Ello evidencia a nuestro entender, que el papel desempeñado por el Derecho internacional en este ámbito resulta escasamente activo, e incluso plantea la conveniencia de acudir al mismo en busca de una solución para los problemas que puedan afectar a las minorías nacionales en Europa. No en vano, el recurso al Derecho internacional es mucho más frecuente en el oriente europeo que entre los Estados occidentales, tradicionalmente más proclives a la aplicación de soluciones constitucionales para la articulación de las distintas nacionalidades y minorías presentes en sus territorios. Ello no debe entenderse, en nuestra opinión, como una prueba del carácter mayormente refractario frente a las obligaciones internacionales de estos Estados sobre aquéllos, puesto que la aceptación por los países centro-orientales de disposiciones internacionales más parece deberse a la imposición exterior, directa o indirectamente expresada, que a la propia iniciativa interna. Así sucedió con el sistema de protección de minorías establecido tras la Primera Guerra Mundial y de igual forma se ha desarrollado el proceso reciente de ratificación de tratados bilaterales de buena vecindad como instrumento condicionante de su futura adhesión al entorno institucional europeo.

Resulta así que en la actualidad nos encontramos con un panorama jurídico que en muchos aspectos recuerda al diseñado en los años veinte de nuestro siglo. En la Europa occidental, con escasas excepciones, los problemas políticos planteados por la existencia de minorías nacionales en los diferentes Estados son mayormente considerados cuestiones de índole interna que, en su caso, pueden recibir determinadas soluciones de orden constitucional. Por el contrario, en la Europa central y oriental, las divergencias entre las fronteras políticas y las divisiones étnicas son vistas como un peligro para la estabilidad y seguridad de la zona. Frente a esta situación, idéntica a la vivida tras la Primera Guerra Mundial, las potencias occidentales, hoy en día agrupadas en torno a la bandera de la Unión Europea, exigen de forma más o menos abierta la ratificación de tratados multilaterales y bilaterales que aseguren el respeto de las fronteras y de las minorías nacionales a los Estados que desean pertenecer a las estructuras institucionales occidentales. Si entonces fue la Sociedad de Naciones el organismo encargado de velar para que los problemas provocados por el trato inadecuado a las minorías no degeneraran en conflictos internacionales, hoy en día este papel es repartido entre diversas instancias institucionales, correspondiendo a la OSCE la misión preventiva fundamental. Sin embargo, las deficiencias que presenta el sistema actual de protección de las mino-

rías son notorias. Entre ellas, la más destacable sin duda es la escasez y parquedad de los medios de implementación de las disposiciones previstas en los tratados internacionales vigentes y la práctica ausencia de una coerción internacional que asegure su cumplimiento.

Todo ello nos remite a las dificultades con que se encuentra el Derecho, tanto internacional como constitucional, para regular de una forma satisfactoria la cuestión que aquí nos ha ocupado. No en vano, existen elementos de base que dificultan dicha satisfacción. En la medida en que el Derecho siga siendo patrimonio, cuando no sinónimo, del Estado, y el Derecho internacional la simple yuxtaposición de la voluntad de los Estados que componen la sociedad internacional, existirá una asimetría entre los intereses representados por la voz del Estado, aún cuando éste revista una forma democrática, y los de muchas comunidades minoritarias, cuya desubicación respecto a los centros de poder establecidos les convierte por definición en meros sujetos pasivos del Derecho y nunca en agentes creadores del mismo. Esta asimetría condiciona cualquier desarrollo jurídico que se produzca en este área en la que con carácter frecuente los intereses y aspiraciones de los agentes creadores del Derecho son contrarios, o simplemente incompatibles, con los de los receptores del mismo. Ello no implica obviamente que no se hayan conseguido desarrollos jurídicos altamente convenientes en numerosas circunstancias, pero sí supone admitir que una resolución estable de los conflictos planteados por la existencia de importantes minorías nacionales en algunos Estados depende no tanto de concreciones jurídicas a partir de las estructuras actualmente existentes, sino más bien de reformulaciones profundas de los conceptos políticos que, aun estando algunos de ellos en plena decadencia, siguen presidiendo hoy día de manera determinante la forma de detentar el poder y, en definitiva, de crear el Derecho.

## Bibliografía

- BENOIT-ROHMER, F. and HARDEMAN, H.: *The Minority Question in Europe: Towards the Creation of a Coherent European Regime*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 1994.
- BOKATOLA, I.O.: *L'Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1992.
- BRÖLMANN, C.; LEFEBER, R. and ZIECK, M. (eds.): *Peoples and Minorities in International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1993.
- CAPOTORTI, F.: *Study on the Rights of Persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*, United Nations/Centre for Human Rights, New York, 1991.

- CRAWFORD, J. (ed.): *The Rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1988.
- CUTHBERTSON y LEBOWITZ: *Minorities: The New Europe's Old Issue*, Atlanta, 1993.
- DE BLAS GUERRERO, A. (dir.): *Enciclopedia del Nacionalismo*, Tecnos, Madrid, 1997.
- DINSTEIN, Y. y TABORY, M. (eds.): *The Protection of Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991.
- FENET, A.: *Le Droit et les minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1995.
- GIORDAN, H. (dir.): *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Kimé, Paris, 1992.
- HANNUM, H.: *Autonomy, sovereignty and self-determination: the accommodation of conflicting rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1992.
- HANNUM, H.: *Documents on Autonomy and Minority Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1993.
- HERACLIDES, A.: *The Self-determination of Minorities in International Politics*, Frank Cass, Londres, 1991. HÉRAUD, G.: *Peuples et langues d'Europe*, Denoël, Paris, 1966.
- LAPONCE, J.A.: *The protection of minorities*, University of California, Berkeley, 1960.
- MIALL, H. (ed.): *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*, Pinter Publishers, Londres, 1994.
- MICHEL, B.: *Nations et nationalisme en Europe Centrale, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Aubier, Paris, 1995.
- MINORITY RIGHTS GROUP, *Constitutional Law and Minorities*, London, 1978.
- MINORITY RIGHTS GROUP, *New Approaches to Minority Protection*, London, 1993.
- MINORITY RIGHTS GROUP, *Minorities and Human Rights Law*, London, 1987.
- MODEEN, T.: *The international protection of national minorities in Europe*, Abo Akademi, Abo, 1969.
- PACKER, J. y MYNTTI, K.: *The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe*, Abo Akademi University, Turku, 1993.
- PETSCHEN VERDAGUER, S.: *Las minorías lingüísticas de Europa Occidental: documentos (1492-1989)*, Eusko Legebiltzara, Vitoria-Gasteiz, 1990.
- PRIETO SANCHÍS, L.: *Tolerancia y minorías: problemas jurídicos y políticos*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 1996.
- RÄIKKÄ, J. (ed.): *Do We Need Minority Rights?*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1996.
- ROULAND, P. y POUMAREDE: *Droits des minorités et des peuples autochtones*, PUF, Paris, 1996.
- SANMARTI ROSET, J.M.: *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción europea*, IVAP, Oñate, 1996.
- SANTAMARÍA, Y. y WACHE, B.: *Du Printemps des Peuples à la Société des Nations. Nations, nationalités et nationalismes en Europe 1850-1920*, La Découverte, Paris, 1996.
- SIGLER, J.A.: *Minority rights: a comparative analysis*, Greenwood Press, Connecticut, 1983.

- STAVENHAGEN, R.: *The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights*, United Nations University Press, Tokyo, 1990.
- THORNBERRY, P.: *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1991.
- VARENNES, F.: *Language, Minorities and Human Rights*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1996.
- WHITAKER, B. (dir.): *Minorities. A questions of Human Rights?*, Pergamon Press, Oxford, 1984.
- YACOB, J.: *Les minorités. Quelle protection?*, Desclée de Brouwer, Paris, 1995.

# Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, núm. 3

Las cuestiones derivadas de la existencia de minorías nacionales en Europa han cobrado una inusitada actualidad tras la caída del muro de Berlín. La protección de estas comunidades ha estado estrechamente ligada al mantenimiento de la estabilidad política del continente, en el que prácticamente todos los Estados albergan en su seno minorías nacionales, étnicas, lingüísticas o religiosas. El autor analiza a través de un recorrido histórico el tratamiento jurídico que las minorías europeas han recibido en cada época, lo que permite sacar enseñanzas significativas para el presente ante este importante y delicado tema.

**Eduardo Ruiz Vieitez** es doctor en Derecho y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Deusto. Ha sido asesor jurídico del Ararteko-Defensor del Pueblo del Parlamento Vasco y en la actualidad es miembro del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe. Es autor de algunas publicaciones en el área de los derechos humanos y ha participado en varias conferencias internacionales sobre derechos de las minorías.



Universidad de  
Deusto

