

JOSÉ MANUEL FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

Teólogo seglar. Junta de Andalucía. Consejería de educación y ciencia

<https://orcid.org/0000-0001-6863-055X>

## Minorías étnicas religiosas en la Europa de las naciones (II)<sup>1</sup>

### Ethnic Religious Minorities in the Europe of Nations (II)

#### Abstract

In this second part, we focus on the question of the right to exist of religious minorities and the protection provided by European and international law, taking into account the implications of the new migratory flows caused by certain transitory or circumstantial factors (economic crises, wars or religious or ethnic persecution), which bring with them a multi-religious, multi-ethnic and multicultural mix in which they have to learn to live together, wherever they settle on a temporary or permanent basis. We conclude with a series of hints on the problems and challenges posed by a multiculturalism that is not fully integrated into the values and way of life of modern Europe and its repercussions on the future model of European coexistence.

**Keywords:** minorities, ethnicities, religions, rights, duties, problems, challenges, coexistence.

### Mniejszości etniczne i religijne w Europie narodów (II)

#### Abstrakt

W drugiej części artykułu podejmuje się kwestię prawa do istnienia mniejszości religijnych i ochrony zapewnianej przez prawo europejskie i międzynarodowe. Uwzględnia się przy tym implikacje wynikające z nowych fal migracyjnych spowodowanych przez aktualne czynniki (kryzysy gospodarcze, wojny lub prześladowania religijne lub etniczne), które przyczyniają się do powstania wieloreligijnych, wieloetnicznych i wielokulturowych społeczności. Nowe środowiska tymczasowego lub stałego osiedlania się wymagają dostosowania się wspólnego życia. Sformułowano ponadto szereg wskazówek dotyczących problemów i wyzwań związanych z wielokulturowością, która nie jest w pełni zintegro-

---

<sup>1</sup> La primera parte se publicó en *Studia Oecumenica* 23 (2023): 315–360; DOI: 10.25167/so.5282.

wana z wartościami i stylem życia współczesnej Europy oraz jej reperkusji dla przyszłego modelu europejskiego współistnienia.

**Słowa kluczowe:** mniejszości, grupy etniczne, religie, prawa, obowiązki, problemy, wyzwania, współistnienie.

## 4. Protección de las minorías por el derecho europeo e internacional<sup>2</sup>

Varios organismos e instituciones europeas e internacionales se crearon, a lo largo del siglo XX, con el fin de promover, garantizar y salvaguardar la protección jurídica y los derechos de las minorías en los países que las contienen. Tales derechos implican, como es lógico, también deberes para estas mismas minorías.

### 4.1. El derecho internacional de las minorías

#### 4.1.1. La Sociedad de Naciones (SDN) y las minorías

La Sociedad de Naciones, creada en 1920 para promover las alianzas entre los pueblos y mantener la paz, se mostró incapaz de hacer frente a los conflictos derivados de los profundos cambios fronterizos que asolaban el mundo en aquel entonces. En efecto, no hizo más que desplazar los problemas planteados por las minorías en Europa.

La labor de la Sociedad de Naciones fue constante y positiva, y fue seguida de grandes esfuerzos de definición, codificación, declaración y mecanismos de garantía y control, pero adoleció de una serie de debilidades teóricas y prácticas. A esto hay que sumarle que los factores políticos, jurídicos, nacionales e internacionales contribuyeron a socavar el antiguo régimen de protección de las minorías.

El antiguo régimen de las minorías de la Sociedad de Naciones tenía cuatro principios básicos: la igualdad de todos ante la ley y la prohibición de la discriminación por motivos de raza, lengua o religión; el reconocimiento de ciertos de-

---

<sup>2</sup> Para el abordaje histórico nos apoyamos en varias obras contrastadas entre sí: Joseph Yacoub. 1992. "Genèse et évolution d'un concept", en AA. VV. "Face à l'État, la permanence des Minorités". Confluences Méditerranée 4: 13–25; Joseph Yacoub. 1995. *Les minorités. Quelle protection?*. Paris: Desclée de Brouwer; Joseph Yacoub. 1998. *Les minorités dans le monde. Faits et analyses*. Paris: Desclée de Brouwer; Joseph Yacoub. 2000. *Au-delà des minorités. Une alternative à la prolifération des États*. Paris: Les Éditions de l'Atelier/Les Éditions Ouvrières; Yves Plasseraud. Dir. 2005. *Atlas des minorités en Europe. De l'Atlantique à l'Oural, diversité culturelle*. Paris: Éditions Autrement, 14–15; André Liebich. 1997. *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale*. Genève: Georg Editeur; Florence Benoît-Rohmer. 1999. *Les minorités, quels droits? Étude de la Convection-cadre pour la protection des minorités nationales*. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe.

rechos especiales, incluido el libre uso de la lengua; el reconocimiento de ciertos derechos humanos fundamentales; y el derecho de las personas pertenecientes a minorías a las vías jurídicas internacionales de petición y queja ante la Sociedad de Naciones.

Desde 1919, varios países han asumido la obligación de proteger a sus nacionales pertenecientes a las minorías étnico-nacionales. Los documentos que rigen la actividad de la comunidad internacional en este ámbito incluyen:

- cinco tratados especiales, denominados “de minorías”, que protegían a estos grupos en Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia, Rumanía y Turquía;
- cuatro capítulos especiales en los tratados de paz firmados con Austria, Bulgaria, Hungría y Turquía;
- seis declaraciones de Finlandia, Albania, Lituania, Letonia, Estonia e Irak, en las que se comprometen a garantizar los derechos de sus respectivas minorías;
- diez capítulos especiales en siete convenios y un acuerdo<sup>3</sup>.

Los derechos y las garantías otorgados por estos compromisos internacionales a las minorías de raza, lengua y religión eran:

- el derecho a adquirir una nacionalidad;
- derecho a la vida, a la libertad personal y a la libertad de culto;
- derecho a la igualdad ante la ley, a la igualdad de derechos civiles y políticos, a la igualdad de trato y garantías de hecho y de derecho;
- libre uso de la lengua en los siguientes ámbitos:
  - en las relaciones privadas y comerciales, en materia de religión, en la prensa o publicaciones de cualquier tipo y en las reuniones públicas;
  - en la admisión a empleos, cargos y honores públicos y en el ejercicio de profesiones e industrias;
  - oralmente, por escrito, ante los tribunales;
  - en las escuelas para la enseñanza de los hijos de los nacionales de una lengua distinta de la oficial;
- el derecho a fundar, dirigir y controlar, a sus expensas, instituciones benéficas, religiosas o sociales;

---

<sup>3</sup> Estos son: el Convenio germano-polaco sobre la Alta Silesia; el Convenio de Memel sobre el territorio de Memel y su estatuto en Lituania; el Convenio entre Grecia y Bulgaria relativo a la emigración recíproca entre estos dos países; el Convenio de Varsovia entre Polonia, Estonia, Finlandia y Letonia; el Convenio greco-turco relativo al intercambio obligatorio de nacionales turcos de religión greco-ortodoxa establecidos en territorios turcos y de nacionales griegos de religión musulmana establecidos en territorios griegos; el Convenio germano-polaco relativo a la elección de la nacionalidad; el Convenio entre Polonia y la ciudad libre de Dánzig; el Acuerdo rumano-yugoslavo relativo a la cuestión escolar de las dos partes rumana y yugoslava del Banato.

- el derecho a una parte equitativa de los fondos públicos asignados por el Estado para fines educativos, religiosos o benéficos.

Pese a la buena voluntad, la práctica ha sido muy desigual de unos a otros, los Estados se han mostrado, a menudo, lentos o reacios a aplicar estas disposiciones.

#### 4.1.2. La ONU y las minorías

La ONU ha intentado, desde su creación, promover y proteger los derechos de las minorías mediante la construcción de una declaración universal.

Cuando la ONU debatió la “Declaración Universal de los Derechos Humanos” en diciembre de 1948, el problema de las minorías se incluyó en el orden del día. Se debatió en la Tercera Sesión Plenaria y en la Tercera Comisión de la Asamblea General de esta institución internacional (21 de septiembre – 8 de diciembre de 1948).

La Asamblea General decidió, en su resolución del 10 de diciembre de 1948, nº 217C(III), relativa a la “suerte de las minorías”, rechazar la adopción de una “solución uniforme de esta cuestión compleja y delicada, que presenta aspectos particulares en cada Estado donde se plantea”. Por tanto, la cuestión de las minorías no se menciona en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En contrapartida, tan sólo el artículo 2 de esta Declaración se considera hoy como un “reconocimiento” implícito de las nacionalidades y minorías:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición (art. 2).

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, tras veinte años de debate y a pesar de la resistencia del mundo occidental, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, en el que, en uno de sus afanados artículos, el art. 27, reconoció sin ambigüedades a las minorías como una cuestión de derecho internacional:

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

Además de su trabajo sobre la redacción del artículo 27 del Pacto Internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, sin votación, una declaración bajo el título “Declaración de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas”, el 18 de diciembre de 1992, marcando así un acontecimiento capital y una fecha crucial en los anales onusianos, relativa a un campo reservado a los Estados.

Considerando el artículo 27 del Pacto Internacional, “inspirándose” en sus disposiciones, destacando los resultados obtenidos en los marcos regionales, subregionales y bilaterales, la Asamblea de las Naciones Unidas subraya la necesidad de garantizar el disfrute y el ejercicio de los derechos humanos para todos sin discriminación y la importancia de este proyecto de declaración sobre las minorías. Compuesto de nueve artículos, este texto enuncia los derechos de las minorías y precisa las obligaciones de los Estados hacia ellos. El artículo 1 es el de mayor importancia dado que estipula:

Los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos, y fomentarán las condiciones necesarias para la promoción de esa identidad (art. 1).

#### 4.1.3. La Unesco y las minorías

A pesar de que carece de fuerza compulsiva, un instrumento de la Unesco abordó la cuestión racial e identitaria: la “Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales”, adoptada por aclamación el 27 de noviembre de 1978 por la XX sesión de la Conferencia de Ministros de Educación. Ésta establece que:

Todos los individuos y grupos tienen derecho a ser diferentes, a concebirse a sí mismos y a ser percibidos como tales.

La identidad de origen no afecta a la capacidad de los seres humanos de vivir de forma diferente, ni a las diferencias basadas en la diversidad de culturas, orígenes e historia, ni al derecho a mantener una identidad cultural.

Todos los pueblos del mundo están dotados de las mismas facultades que les permiten alcanzar la plenitud del desarrollo intelectual, técnico, social, económico, cultural y político (art. 1, párrs. 2, 3 y 4).

La Convención de la Unesco relativa a la “Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza”, adoptada el 14 de diciembre de 1960 y entró en vigor el 22 de mayo de 1962, tiene en cuenta de manera aún más precisa los derechos especiales de las personas pertenecientes a minorías nacionales cuyo trato preferente no se considera discriminatorio.

La Unesco ha elaborado un protocolo por el que se crea una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios encargada de procurar la solución de las controversias que puedan surgir entre los Estados miembros en dicha Convención. Este protocolo fue adoptado el 10 de diciembre de 1962 y entró en vigor el 24 de octubre de 1968. Véase “Informe del Comité de Convenios y Recomendaciones”<sup>4</sup>.

Es necesario señalar que la Convención Internacional de la ONU sobre la “Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”, que entró en vigor el 4 de enero de 1969, también reconoce la concesión de *medidas especiales* a determinados grupos raciales o étnicos o individuos que necesiten la protección necesaria para garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 1, apdo. 4).

Según la resolución del 17 de septiembre de 1991 de la Conferencia General de la Unesco, en 1993 debía someterse a los debates de la 27ª sesión un proyecto de declaración de los derechos culturales de las minorías, pero aún no se ha adoptado.

#### 4.1.4. La Santa Sede y las minorías

Diversos documentos públicos emitidos por el Vaticano a lo largo de su historia han abordado la cuestión de los pueblos, las comunidades dominadas y las minorías desde el papa León XIII (véase su encíclica *Rerum novarum*, 1891). El papa Benedicto XV (1914–1922) defendió el derecho de los pueblos a la autodeterminación en dos documentos: los mensajes del 28 de julio de 1915 a los pueblos beligerantes y del 1 de agosto de 1917. El papa Juan XXIII, en su encíclica *Pacem in terris* (11 de abril de 1963), hablando de la suerte de las minorías, declaró:

Desde el siglo XIX, existe una tendencia creciente y generalizada a que los pueblos de un mismo origen se independicen y formen una sola nación. Por diversas razones, esto no siempre es factible, y el resultado es que a menudo las minorías quedan incluidas en el territorio nacional de otro grupo étnico, lo que plantea graves problemas.

Durante el encuentro ecuménico europeo del 15 al 21 de mayo de 1989, celebrado en Basilea, con motivo de la celebración mundial de la paz, Juan Pablo II dedicó todo su discurso al problema de las minorías. Este importante mensaje consta de una introducción, principios fundamentales, derechos y deberes de las

---

<sup>4</sup> Cf. “Report of the Committee on Conventions and recommendations regarding the fourth consultation of member states on the implementation of the Convention and recommendation against discrimination in education”. Sofía 1985. General Conference, Twenty-Third Session, 23C, p. 3–5, 90–93, 279–281, 284–286.

minorías y una conclusión sobre la paz. El Papa dice que, en una sociedad nacional compuesta por varios grupos humanos, hay dos principios fundamentales que no pueden ser derogados, y que incluso deben ser colocados en la base de toda organización social, a saber, la dignidad inalienable de cada persona humana sin ninguna distinción y la unidad fundamental de la raza humana:

- En cuanto al primer principio, las minorías tienen un derecho a la identidad colectiva que debe ser protegido.
- Para el segundo principio, la unidad del género humano supone que toda la humanidad, forma una comunidad sin discriminación entre los pueblos, y que lucha por la solidaridad mutua<sup>5</sup>.

En su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 5 de octubre de 1995, el Papa insistió en los derechos de las naciones y el problema de las nacionalidades.

En la búsqueda universal de la libertad, el Papa ve el resurgimiento con fuerza de las demandas de los particularismos étnicos y culturales, como imperiosa demanda de identidad y supervivencia y como una especie de contrapeso a las tendencias hacia la estandarización.

En el plano político, este derecho fundamental a la existencia no presupone necesariamente la “soberanía estatal”, ya que son posibles diversas formas de vinculación jurídica entre diferentes naciones, como es el caso, por ejemplo, en los estados federales, en las confederaciones o en los estados con grandes autonomías regionales. El derecho a existir implica naturalmente para cualquier nación, el derecho a conservar su propia lengua y cultura, a través de las cuales un pueblo expresa y defiende lo que el Papa llama su “soberanía espiritual originaria”.

El Papa hace hincapié en las exigencias de la universalidad, expresadas por la conciencia de los deberes que las naciones tienen con respecto a las demás y a toda la humanidad. El primero de todos es el deber de vivir en actitud pacífica, respetuosa y solidaria con las demás naciones.

#### **4.2. El derecho europeo de las minorías**

Han sido dos instituciones, el Consejo de Europa y la Organización sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, las que han contribuido sobremanera a construir un derecho europeo de las minorías.

---

<sup>5</sup> Cf. Yacoub. 2000. *Au-delà des minorités. Une alternative à la prolifération des États*, 69–70; Yacoub. 1998. *Les minorités dans le monde. Faits et analyses*, 195.

#### 4.2.1. El Consejo de Europa y las minorías

- La Convención europea de los Derechos Humanos

La contribución del Consejo de Europa a la cuestión de las minorías es de suma importancia desde su fundación el 5 de mayo de 1949. En efecto, la cuestión de las minorías es una de las principales preocupaciones de esta organización, en la que se está debatiendo el significado, el alcance y la forma de llevar a la práctica el artículo 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (4 de noviembre 1950), en el que se especifican y amplían los derechos de las minorías y su reconocimiento:

El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente, por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

- Un proyecto de Convenio para la protección de las minorías no consumado

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, órgano consultivo del Consejo de Europa, inició el examen de la protección de las minorías en forma de un proyecto de Convenio aplicable a las minorías nacionales, adoptado en su 6ª reunión, el 8 de febrero de 1991, y presentado desde entonces al Comité de Ministros.

Este texto, que consta de 37 artículos, reconoce en su preámbulo la existencia de minorías en los Estados miembros del Consejo de Europa y en los Estados de Europa central y oriental, cuya presencia contribuye a su carácter polifacético y a su diversidad cultural. La Comisión considera que la elaboración de un instrumento jurídico europeo vinculante ofrecería la mejor solución a largo plazo para los problemas de las minorías.

El proyecto de convenio define el término “minoría” como “un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, cuyos miembros, teniendo la nacionalidad de dicho Estado, poseen características étnicas, religiosas o lingüísticas que difieren de las del resto de la población y están motivados por el deseo de preservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su lengua” (art. 2).

De aquí se deduce que cualquier grupo que responda a los elementos de esta definición debe ser tratado como minoría étnica, religiosa o lingüística.

Este texto enuncia los derechos y los deberes de las minorías, donde doce artículos están dedicados a los derechos y las obligaciones de los Estados y dos a los deberes de los grupos minoritarios. Entre estas disposiciones, el documento pide que se promueva la identidad de las minorías en todas sus formas, “libres de todo intento de asimilación contra su voluntad” (art. 6) y, entre las obligaciones de los Estados, se les pide que se abstengan de “aplicar o fomentar una política encaminada a la asimilación de las minorías o a alterar intencionalmente las proporciones de población en las zonas habitadas por minorías” (art. 13). Para garantizar el respeto de estos derechos, es esencial que los Estados consideren la posibilidad de establecer un mecanismo europeo que garantice la protección de los derechos de las minorías. Todo el capítulo III sobre el mecanismo de control (art. 18–30) establece un “Comité Europeo para la Protección de las Minorías”, al que los Estados miembros deben presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a las obligaciones que les incumben en virtud del presente Convenio.

Desde 1992, el Comité de Ministros, órgano decisorio competente para actuar en nombre del Consejo de Europa y como portavoz de los gobiernos, sabe de este proyecto. Pero la Asamblea Parlamentaria, órgano deliberativo sin poder real de decisión, considera que, aunque define bien los derechos que deben garantizarse, el proyecto presenta, sin embargo, debilidades en cuanto a los mecanismos de control.

- La Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias<sup>6</sup>

El 16 de marzo de 1988, la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPPLRE), órgano del Consejo de Europa que representa a los poderes locales y regionales, adoptó la Resolución 192 sobre “Las lenguas regionales o minoritarias en Europa”, en preparación desde 1984, en la que pedía al Comité de Ministros, órgano diplomático, que elaborara un convenio sobre la cuestión.

Ya el 7 de octubre de 1981, la Asamblea Parlamentaria adoptó una recomendación (988) sobre los problemas de educación y cultura que plantean las lenguas y los dialectos minoritarios en Europa. También cabe mencionar la Recomendación nº R (82) 18 del Comité de Ministros, a los Estados miembros, relativa a las lenguas modernas, adoptada el 24 de septiembre de 1982.

---

<sup>6</sup> Véase el texto completo: “Charte des langues régionales ou minoritaires”, en Benoît-Rohmer. 1999. *Les minorités, quels droits? Étude de la Convection-cadre pour la protection des minorités nationales*, 155–175.

El 4 de octubre de 1988, la Asamblea Parlamentaria adoptó el Dictamen nº 142, la Resolución 192 sobre las lenguas regionales o minoritarias. En mayo de 1989, el Comité de Ministros decidió crear un comité *ad hoc* de expertos sobre este tema (CAHLR) y le encomendó el siguiente mandato específico:

Elaborar, teniendo en cuenta la Resolución 192 sobre las lenguas regionales o minoritarias en Europa y, en particular, el apéndice de dicha resolución adoptado el 16 de marzo de 1988 por la CPPLRE, así como el Dictamen nº 142 de la Asamblea Parlamentaria sobre dicha resolución, un proyecto de Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias.

El Comité *ad hoc* de expertos presentó su informe en junio de 1991, incluyendo un proyecto de Carta. Finalmente, el 22 de junio de 1992, en su 478ª reunión, el Comité de Ministros adoptó la Carta en forma de convenio, tras cuatro años de negociaciones. Los pocos Estados que se oponían a la adopción de un Convenio, y proponían una simple recomendación (Turquía, Grecia y Francia<sup>7</sup>), levantaron finalmente su veto, tras haber conseguido introducir algunas modificaciones (adiciones, supresiones) en el texto elaborado por el Comité de Expertos en 1991. Por el contrario, cinco países se abstuvieron en la votación, los tres mencionados más Chipre y el Reino Unido. El Convenio quedaba abierto a la firma de los Estados miembros y no miembros el 5 de noviembre de 1992 y estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación.

- Un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre las minorías no cursado

Teniendo en cuenta que la cuestión de las minorías es de extrema urgencia, la Asamblea Parlamentaria, órgano deliberativo del Consejo de Europa, adoptó el 1 de febrero de 1993 una recomendación (1201) sobre un protocolo adicional al CEDH, a raíz de una propuesta presentada por Austria sobre los derechos de las minorías nacionales.

Antes de ésta, la Asamblea Parlamentaria adoptó varias recomendaciones y textos relativos a los derechos de las minorías. Tales documentos muestran claramente que el continente europeo es:

un mosaico de pueblos con diferentes lenguas, culturas, tradiciones y costumbres, y prácticas religiosas. Estos pueblos están tan mezclados y entrelazados que ninguna división territorial puede circunscribirlos total y exclusivamente. Sin embargo, dentro de estas enti-

---

<sup>7</sup> Para el caso de Francia véase: Pierre Klein. Dir. 2013. *Les langues de France et la ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Alsace: ICA Initiative citoyenne alsacienne 2010.

dades, los ciudadanos que comparten características específicas con otros –de carácter cultural, lingüístico o religioso– pueden, sin embargo, desear ser reconocidos y garantizados la posibilidad de expresarlos.

Así pues, la Asamblea recomienda al Comité de Ministros que adopte dicho protocolo y ha preparado un proyecto a tal efecto. Consta de 20 artículos, en los que la Asamblea se muestra convencida de que “el reconocimiento de los derechos de las personas pertenecientes a una minoría nacional dentro de un Estado y la protección internacional de estos derechos pueden poner fin de forma duradera a los enfrentamientos étnicos y contribuir así a garantizar la justicia, la democracia, la estabilidad y la paz”. Se define el término “minoría nacional” y se enuncian una serie de principios generales y derechos sustantivos.

- El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales

En su recomendación (1214), adoptada el 30 de junio de 1993, sobre la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Viena (8–9 de octubre de 1993), la Asamblea Parlamentaria recuerda al Comité de Ministros que la aprobación de su proyecto de protocolo sobre los derechos de las minorías nacionales en la cumbre “sería la mejor prueba de que se están aprendiendo algunas lecciones de la tragedia de la antigua Yugoslavia y de que se están tomando medidas para limitar el riesgo de futuros conflictos”.

En la Declaración de Viena del 9 de octubre de 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa, reunidos por primera vez en una cumbre, decidieron contraer compromisos políticos y jurídicos relativos a la protección de las minorías nacionales en Europa y otorgar un mandato al Comité de Ministros para que elabore los instrumentos jurídicos internacionales adecuados.

Las minorías nacionales, que “las convulsiones de la historia han establecido en Europa”, deben ser protegidas y respetadas para “contribuir a la estabilidad y a la paz”. “Consciente de que la protección de las minorías nacionales es esencial para la estabilidad y la seguridad democrática de nuestro continente”, el Consejo de Europa debe esforzarse por traducir lo más ampliamente posible los compromisos políticos en instrumentos jurídicos. En consecuencia, los Jefes de Estado y de Gobierno deciden encargar al Comité de Ministros (Apéndice II de la Declaración):

- que elabore medidas de confianza destinadas a aumentar la tolerancia y la comprensión entre los pueblos;

- proporcionar toda la asistencia solicitada para la negociación y aplicación de tratados sobre cuestiones relativas a las minorías nacionales y de acuerdos sobre cooperación transfronteriza;
- redactar lo antes posible un convenio marco en el que se especifiquen los principios que los Estados contratantes se comprometen a respetar para garantizar la protección de las minorías nacionales. Este instrumento también estaría abierto a la firma de Estados no miembros;
- iniciar los trabajos sobre un protocolo que complete el Convenio Europeo de Derechos Humanos en el ámbito cultural con disposiciones que garanticen los derechos individuales, en particular de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

La Cumbre declaró asimismo su intención de proseguir “la estrecha cooperación entre el Consejo de Europa y el Alto Comisionado de la CSCE para las Minorías Nacionales”.

A partir de esta cumbre, en relación a la ampliación de la vía normativa, el Comité de Ministros adoptó el 4 de noviembre de 1993 un mandato por el que se encarga a un Comité *ad hoc* para la protección de las minorías nacionales que inicie los trabajos de redacción de un protocolo que complete el Convenio Europeo de Derechos Humanos en el ámbito cultural, con un mecanismo de control, mediante disposiciones que garanticen los derechos individuales, en particular para las personas pertenecientes a minorías nacionales

El mismo día (4 de noviembre), el Comité de Ministros encargó también a este Comité *ad hoc* la redacción del Convenio Marco sobre las Minorías. El Consejo de Europa adoptó este Convenio Marco el 10 de noviembre de 1994, y debía ser ratificado por al menos doce Estados para entrar en vigor en los países que se adhieran a él.

Este Convenio Marco, abierto a la firma el 1 de febrero de 1995, entró en vigor el 1 de febrero de 1998 tras su ratificación por doce Estados. En febrero de 1995, veintidós de los treinta y cuatro Estados miembros del Consejo de Europa lo habían firmado, pero no Francia. En mayo de 1997, treinta y un Estados de cuarenta lo habían formado ya, salvo Francia. En enero de 1998, once estados, entre ellos España, ratificaron esta Convención.

Sin embargo, la cumbre de Viena decidió no dar curso a la iniciativa de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de añadir un protocolo adicional al Convenio de Derechos Humanos sobre los derechos de las minorías.

Con motivo del 50 aniversario de la Declaración universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1998, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adopta una declaración formal en la que insiste en la aplicación efectiva del mecanismo de seguimiento de este Convenio Marco.

El Consejo de Europa también desarrolla desde 1991 la idea de “proyectos-piloto”, en el ámbito de la educación y de las relaciones interculturales, dirigidos a los países de Europa oriental.

#### 4.2.2. La Organización sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y las minorías

- Fiel a su base fundacional: la dimensión humana

Las cuestiones relativas a los derechos de las minorías ocupan un lugar central en las deliberaciones de la originariamente llamada *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa* CSCE/OSCE, desde su creación el 1 de agosto de 1975. La dimensión humana de la CSCE, antes llamada “tercera cesta”, relativa, entre otras cosas, a los derechos humanos y de las minorías nacionales ha ido adquiriendo a lo largo de su historia cada vez más importancia. De ahí que la institución haya prestado, desde entonces, especial atención a los problemas comunitarios y a los conflictos interétnicos.

En el capítulo 8 dispone que los Estados respeten la igualdad de los derechos de los pueblos y su derecho a disponer de ellos mismos incluyendo su integridad territorial. A su vez, sobre los principios que rigen las relaciones mutuas de los Estados, el documento de Helsinki reconoce y reafirma la igualdad soberana y el respeto de los derechos inherentes a la soberanía, la inviolabilidad de las fronteras, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en asuntos internos. Así se pronuncia entorno a las fronteras:

Los Estados participantes mantienen mutuamente inviolables todas las fronteras, así como las de todos los Estados de Europa, y, por tanto, se abstendrán ahora y en el futuro de cualquier ataque a sus fronteras. En consecuencia, también se abstendrán de cualquier demanda o acto de toma de la totalidad o parte del territorio de otro Estado participante.

En cuanto a la cooperación en materia humanitaria, se hace una mención explícita a las minorías y sus culturas regionales en la tercera cesta:

Los Estados participantes, reconociendo la contribución que las minorías nacionales o las culturas regionales pueden aportar a la cooperación entre ellos en diversos campos de la cultura, se proponen, cuando tales minorías o culturas existan en su territorio, y teniendo en cuenta los intereses legítimos de sus miembros, facilitar esta contribución.

Después de Helsinki, la reunión tuvo lugar en Belgrado en 1977. Pero fue en la reunión de Madrid (11 de noviembre de 1980 al 9 de septiembre de 1983) donde se volvió a hablar de las minorías. En el documento de clausura, los repre-

sentantes de los Estados insistieron en la necesidad de actuar para garantizar el disfrute efectivo de los derechos de las minorías.

Desde el Acta Final de Helsinki (1975), esta institución dio un nuevo impulso al problema de las minorías como se reflejó en la Conferencia Diplomática de Viena en enero de 1989. En el documento de clausura firmado el 15 de enero de 1989, tras las vacilaciones de Belgrado (1977–1978) y Madrid (1981–1983), entre los temas de seguridad en Europa, la cuestión de las minorías recibió la atención de los gobiernos en los que el acuerdo se vio facilitado por los cambios en el Este:

- Los Estados participantes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, judiciales y de otra índole que sean necesarias, y aplicarán los instrumentos internacionales pertinentes por los que puedan estar obligados, para garantizar la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas pertenecientes a minorías nacionales en su territorio. No discriminarán a esas personas y promoverán sus intereses y aspiraciones legítimos en la esfera de los derechos humanos y las libertades fundamentales (párrafo 18).
- Además: Protegerán las identidades étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas de las minorías nacionales en su territorio y crearán condiciones favorables a la promoción de esas identidades. Respetarán el libre ejercicio de los derechos de las personas pertenecientes a dichas minorías y velarán por que gocen de plena igualdad con las demás (párrafo 19).

- La Conferencia de Copenhague y las minorías (junio de 1990)

Fue la Conferencia de seguimiento sobre la “Dimensión Humana de la CSCE” (5–29 de junio de 1990), celebrada en Copenhague, la que hizo hincapié en los derechos de las minorías de manera firme y detallada. Uno de los cuatro capítulos del documento final (Parte IV) se dedicó por primera vez a los “derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales”. Los 34 Estados participantes reconocieron que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo pueden resolverse satisfactoriamente en un marco político democrático basado en el Estado de Derecho, con un sistema judicial independiente y eficaz. Los Estados también reafirman que el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías es “un factor esencial para la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia”. Entre las medidas específicas que los Estados deben adoptar en favor de las minorías se encuentran:

- (1) El libre uso de la lengua materna en privado y en público, (2) la creación y el mantenimiento de instituciones educativas, culturales y religiosas minoritarias que pueden solicitar contribuciones financieras, incluidas las públicas. (3) En materia religiosa, esto se

extiende al derecho a impartir enseñanza religiosa en la lengua materna minoritaria. (4) En la enseñanza de la historia y la cultura, los Estados también tendrán en cuenta la historia y la cultura de las minorías nacionales. (5) Los Estados también respetarán el derecho de las minorías a participar efectivamente en los asuntos públicos, incluidos los relativos a la protección y promoción de su identidad. (6) Entre los esfuerzos realizados en este ámbito figura el establecimiento, como uno de los medios para alcanzar estos objetivos, de «administraciones locales o autónomas apropiadas», que correspondan a la situación histórica y territorial específica de las minorías (Parte IV, párrafos 30–40)<sup>8</sup>.

Sin embargo, este documento no contiene ninguna definición del concepto de minoría nacional y tampoco se reconocen derechos a las minorías como grupos. Además, las obligaciones de los Estados son sólo de carácter político y no se prevé ningún mecanismo de aplicación para garantizar la realización efectiva de los derechos prescritos. Por ello, en la Tercera Reunión de la Dimensión Humana, celebrada en Moscú del 10 de septiembre al 4 de octubre de 1991, se intentó mejorar el “mecanismo de los derechos humanos” adoptando tres tipos de medidas:

- envío, por uno u otro Estado, de solicitudes de información que deben ser contestadas en un plazo de diez días, seguidas de reuniones bilaterales;
- envío, a petición del Estado interesado, de una comisión de expertos y árbitros de la CSCE;
- si, a pesar de la solicitud, dicha comisión no ha sido invitada o si su acción ha sido infructuosa, deberá crearse una comisión de relatores para presentar los hechos y las eventuales sugerencias a los Estados interesados y al “Comité de Altos Funcionarios” (CAF) en un plazo de tres semanas.

- La Carta de París y su seguimiento

La Carta de París para una Nueva Europa reiteró, en la Cumbre de la CSCE, el 21 de noviembre de 1990, la determinación de los 34 Estados miembros de promover los derechos de las minorías.

Los Ministros de Asuntos Exteriores de la Conferencia, reunidos en Helsinki, el 24 de marzo de 1992 para una reunión extraordinaria del Consejo, debatieron una propuesta de los Países Bajos para la creación de un “Alto Comisionado de la CSCE para las Minorías Nacionales”, cuya función sería recoger información sobre las tensiones étnicas antes de que degeneren en un conflicto abierto.

---

<sup>8</sup> Medidas recogidas por Yacoub. 1995. *Les minorités. Quelle protection?*, 100.

“Sin embargo, el Alto Comisionado no considerará las cuestiones relativas a las minorías nacionales en situaciones que impliquen actos organizados de terrorismo” y “no se comunicará ni responderá a comunicaciones de individuos u organizaciones que se dediquen al terrorismo o la violencia o los excusen públicamente”<sup>9</sup>. Max Van der Stoep, diplomático holandés, fue nombrado Alto Comisionado en diciembre de 1992.

Las minorías nacionales se han convertido en una preocupación constante y ocupan un lugar preeminente en los documentos adoptados y las actividades de esta institución. Esta cuestión se considera uno de los principales factores de inestabilidad en los Balcanes y el Cáucaso y prácticamente en todo el continente europeo. Estos documentos no son necesariamente vinculantes en el sentido de un tratado o convenio, pero al menos testimonian el interés político por la cuestión y la necesidad de abordarla.

En la cumbre de Budapest, celebrada el 5 y 6 de diciembre de 1994, los 52 Estados miembros reiteraron sus compromisos sobre las minorías. Para las cuestiones regionales, se optó por desarrollar la cooperación tras-regional e intensificar la acción relativa al conflicto de Naborno-Karabagh, Georgia y Moldavia. Asimismo, se decidió que la CSCE se denominará, en adelante, *Organización para la seguridad y la cooperación en Europa* (OSCE), convirtiéndose así en una verdadera organización internacional.

Nuevamente, ahora los 54 Estados miembros de la OSCE (a excepción de la República federal de Yugoslavia) en la cumbre de Lisboa, celebrada el 2 y 3 de diciembre de 1996, se centraron en el problema de la seguridad y estabilidad en Europa. Y en esta misma reunión tuvieron a bien reiterar los mismos compromisos sobre las minorías.

A finales de diciembre de 1996, el Alto Comisionado para las minorías decidió emprender un estudio comparativo sobre cómo son aplicados los derechos lingüísticos en el espacio geográfico de la OSCE. A este respecto, se adoptaron una serie de recomendaciones: la recomendación de La Haya de 1996 sobre el derecho a la educación de las minorías nacionales y las relaciones interétnicas, y la recomendación de Oslo de 1998 sobre los derechos lingüísticos.

Durante la 8ª asamblea plenaria de la OSCE (san Petersburgo, del 6 al 11 de julio de 1999), el documento adoptado recuerda, entre otros asuntos, los compromisos adquiridos por los Estados de condenar el totalitarismo, el odio racial y étnico, sobre todo, contra los romaníes, el antisemitismo, la xenofobia y la discriminación contra cualquiera, así como las persecuciones por motivos religiosos e ideológicos.

---

<sup>9</sup> Esta cláusula fue añadida bajo presión de Turquía y Reino Unido.

### 4.2.3. La Unión Europea y las minorías

Aunque el Parlamento Europeo, órgano sin poder legislativo, es de menor alcance jurídico, su contribución no es menos significativa. Los artículos 126 y 128 del tratado de la Unión Europea (Maastricht) ofrecen un marco jurídico, lingüístico y cultural para la protección de las minorías europeas. Desde 1981, el Parlamento europeo ha adoptado algunas resoluciones para defender la idea de una Europa respetuosa con su diversidad lingüística y cultural.

- Una Carta Cultural de las Minorías

El 16 de octubre de 1981, el Parlamento Europeo, a iniciativa del eurodiputado italiano Gaetano Arfé, adoptó una resolución relativa a una Carta comunitaria de las lenguas y culturas regionales y de los derechos de las minorías étnicas. En el preámbulo de esta resolución, el Parlamento Europeo constata un vigoroso resurgimiento de los movimientos protagonizados por minorías étnicas y reconoce en el fenómeno concomitante del renacimiento de las lenguas y culturas regionales un “signo de la vitalidad de la civilización y una señal de su enriquecimiento”.

El 30 de octubre de 1987, el Parlamento Europeo adoptó otra resolución sobre las lenguas y culturas de las minorías regionales y étnicas en la Comunidad Europea por iniciativa del diputado Willy Kuijpers.

- En busca de un derecho comunitario de las etnias

Ante la persistencia de conflictos étnicos y políticos, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad Europea adoptaron paralelamente el 16 de diciembre de 1991, en el marco de la Cooperación Política Europea (EPC), una declaración sobre las directrices en torno al reconocimiento de nuevos estados en Europa del Este y la Unión Soviética.

Este documento exige que los países candidatos se establezcan sobre bases democráticas, emprendan un proceso pacífico y negociado y acepten las obligaciones internacionales pertinentes, entre las que se menciona la inviolabilidad de fronteras, los compromisos de desarme y la obligación de dirimir por acuerdo o recurriendo al arbitraje las cuestiones de sucesión de Estados y controversias regionales. En esta enumeración, cabe mencionar un párrafo dedicado a las minorías:

La garantía de los derechos de los grupos étnicos y nacionales y de las minorías de conformidad con los compromisos contraídos en el marco de la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa (CSCE).

El Parlamento Europeo también adoptó el 9 de febrero de 1994, con una amplia mayoría de los votos emitidos (318 a favor, 1 en contra y 6 abstenciones), la resolución A3-0042/94, presentada por Marc Killilea, eurodiputado irlandés, sobre minorías lingüísticas y culturales en la Unión Europea.

#### 4.2.4. La *Carta Ecuménica* de Europa<sup>10</sup>

El 22 de abril de 2001, en Estrasburgo, la Conferencia de Iglesias Europeas (KEK) y el Consejo de Conferencias Episcopales Europeas (CCEE) aprobaron una *Carta ecuménica* con vistas a una colaboración creciente entre las Iglesias en Europa. Se trata de un importante documento suscrito por todas las iglesias europeas.

En la introducción al texto se afirma que las Iglesias adoptan la *Carta* como compromiso común por el diálogo y la colaboración. El documento describe una serie de tareas ecuménicas básicas, de las que se desprende una serie de directrices y compromisos.

Pretende promover, en todos los niveles de la vida eclesial, una cultura ecuménica de diálogo y colaboración, proporcionando con ese fin una norma vinculante.

Con todo, esta *Carta* adolece de un carácter doctrinal, dogmático o canónico. Ahora bien, el carácter vinculante se refiere más bien al deber que asumen las mismas Iglesias y organizaciones ecuménicas que la suscriben.

El punto 4 del texto anima a actuar conjuntamente en varios ámbitos de trabajo, y presenta el ecumenismo como una realidad ya presente en numerosas modalidades de acción común. Además, de una manera especial, hace hincapié en la ayuda que se debe prestar a los matrimonios mixtos, para que aprendan a confraternizar y a vivir el ecumenismo a diario.

En esta línea, las iglesias firmantes recomiendan que se organicen y se patrocinen grupos de colaboración ecuménica –bilaterales y multilaterales– a todos los niveles: local, regional, nacional e internacional. En el hipotético caso de que surgieran conflictos entre iglesias, apuntan a que se deberán realizar o apoyar los correspondientes esfuerzos de mediación y pacificación.

---

<sup>10</sup> Este documento ecuménico fue publicado en varios idiomas: *Charta Oecumenica: A Text, a Process, and a Dream of the Churches in Europe*. 2003. Geneva: World Council of Churches (WCC Publications); *Charte œcuménique: Un rêve, un texte, une démarche des Églises en Europe*. 2003. Paris: Parole et Silence; *Charta Oecumenica. Leitlinien für die wachsende Zusammenarbeit unter den Kirchen in Europa*. 2001. St. Gallen/Geneva: Rat der Europäischen Bischofskonferenz/Konferenz Europäischer Kirchen. Puede consultarse una edición española en: <https://es.catholic.net/op/articulos/19338/cat/703/carta-ecumenica-de-europa.html#modal> (consulta 21 de diciembre de 2023).

Así pues, las Iglesias se comprometen:

- A actuar juntos en todos los ámbitos de la vida de la Iglesia cuando las condiciones lo permitan, siempre y cuando motivos de fe o de mayor conveniencia no se opusieran a ello;
- A defender los derechos de las minorías y ayudar a reducir en nuestros países las incomprensiones y prejuicios entre Iglesias mayoritarias y minoritarias.

El punto 8 se centra en la titánica tarea de reconciliar los pueblos y las culturas. El documento destaca como un gran tesoro de Europa la diversidad de sus tradiciones regionales, nacionales, culturales y religiosas. Pero frente al gran número de conflictos, que siguen emergiendo incluso en suelo europeo, la misión de las Iglesias es trabajar, conjuntamente, por la reconciliación de los pueblos y las culturas, y, qué duda cabe que la paz entre las iglesias es un factor determinante previo para lograrla.

Los esfuerzos comunes van encaminados a la valoración crítica y la solución de las cuestiones políticas y sociales conforme al espíritu evangélico. Las iglesias rubricantes se presentan como garantes de la absoluta igualdad del valor de todo ser humano.

Las iglesias subrayan su ineludible compromiso con un orden pacífico, sobre la base de la solución no-violenta de los conflictos. Asimismo, condenan rotundamente toda forma de violencia contra los seres humanos, en especial, contra las mujeres y los niños, las primeras víctimas en las guerras. Algo que, como vemos, sobre la base del derecho internacional humanitario, no siempre –o casi nunca– es respetado en los conflictos bélicos pasados y presentes.

Para llevar a cabo esta tarea de reconciliación es necesario superar el abismo entre pobres y ricos, así como alcanzar el pleno empleo en el continente europeo. Ante el gran desafío de la migración en todas sus formas (refugiados, demandantes de asilo...), las iglesias desean juntas contribuir a que los migrantes se vean acogidos con dignidad en Europa.

En base a estos presupuestos, el texto señala que las iglesias están comprometidas:

- A oponernos a toda forma de nacionalismo, doctrina que lleva a la opresión de otros pueblos y de las minorías nacionales, y a comprometernos con vistas a soluciones no-violentas;
- A reforzar el papel de la mujer y la igualdad de sus derechos en todos los ámbitos de la vida, y a alentar una comunidad equitativa de mujeres y hombres en la Iglesia y en la sociedad.

Finalmente, el punto 11 se centra en promocionar y fomentar el diálogo interreligioso, en especial, las relaciones con el mundo islámico. Esto teniendo en cuenta la convivencia tradicional con los musulmanes en Europa, dado que constituyen fuertes minorías en muchos países europeos, sobre todo en los Balcanes. El texto puntualiza que al igual que existieron y existen contactos positivos y buenas relaciones de vecindad entre los musulmanes y los cristianos, también bastantes reservas y prejuicios generalizados por ambas partes, a raíz de las dolorosas vivencias de la historia y del pasado más reciente.

En este encuentro y diálogo islamo-cristiano que las iglesias pretender intensificar, recomiendan hablar juntos de la fe en el Dios único y clarificar el sentido de los derechos humanos.

Por tanto, las iglesias se comprometen:

- A salir al encuentro de los musulmanes con actitud de estima;
- A trabajar con ellos con vistas a objetivos comunes.

Los presidentes de la KEK y del CCEE sugieren a todas las Iglesias y Conferencias Episcopales de Europa que acojan esta Carta Ecuménica como documento de base, y que la adapten según las necesidades particulares.

#### **4.3. Los deberes de las minorías<sup>11</sup>**

Los derechos implican lógica y consecuentemente deberes correspondientes para con la sociedad de acogida (cf. *Gaudium et spes*, 73). La libertad presupone la autonomía y la responsabilidad. También supone obediencia y resistencia.

La cuestión de la lealtad, es decir, la fidelidad al cumplimiento de los compromisos y la demostración de afecto a la sociedad que acoge, al Estado del que es nacional la minoría y a otros ciudadanos en regiones donde los miembros de las minorías representan la mayoría de la población, es la consecuencia<sup>12</sup>. En cualquier caso, coincidiendo con Joseph Yacoub, subrayamos que este camino parece ser el más justo y razonable.

---

<sup>11</sup> Cf. Yacoub. 1995. *Les minorités. Quelle protection?*, 140–143; Yacoub. 1998. *Les minorités dans le monde. Faits et analyses*, 234–235.

<sup>12</sup> Por ejemplo, la ley fundamental rumana insiste, a cambio de los derechos concedidos (cap. II, “Derechos y libertades fundamentales”), en los deberes fundamentales de los ciudadanos (cap. III), siendo el principal la lealtad al país: “Lealtad al país es sagrada” (art. 50, al. 1) y “los ciudadanos a quienes se les asignan funciones públicas, así como los militares, responden del leal cumplimiento de las obligaciones que les incumben y, a tal fin, prestarán el juramento exigido por la ley” (id., art. 2).

La observancia de las prescripciones de las minorías supondría la fiel aplicación de las obligaciones asumidas por los Estados para con las minorías y, a cambio, un comportamiento igual de fiel y leal de las minorías con respecto a sus Estados. Por tanto, es necesario encontrar un justo equilibrio entre los derechos de las minorías y las obligaciones hacia la sociedad en su conjunto, de la que las minorías son partícipes.

Ausente en la mayoría de los documentos del Parlamento Europeo, la noción del deber aparece, por el contrario, en la citada propuesta de Convención sobre las minorías de la Comisión para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa que en su artículo 15 establece:

- Las personas pertenecientes a minorías cumplen lealmente las obligaciones derivadas de la condición de ciudadanos de su Estado.
- En el ejercicio de los derechos que les reconoce el presente Convenio, las personas pertenecientes a minorías deberán respetar la legislación nacional y los derechos de los demás, en particular los de los miembros de la mayoría y de otras minorías.

El Parlamento Europeo trató de llenar, justamente, este vacío en el proyecto de informe de Siegbert Alber de mayo de 1993. Su artículo 26 sobre el reconocimiento del orden constitucional establece que:

- En el ejercicio de los derechos establecidos en esta Carta, los grupos étnicos y sus miembros respetarán el orden constitucional del Estado miembro del que son ciudadanos y sus leyes y los derechos de los demás, en particular los derechos de los miembros de la población mayoritaria y otros grupos.
- Cada miembro de un grupo étnico tiene, frente al Estado miembro del que es ciudadano, los mismos deberes que los miembros de la población mayoritaria.

El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, aprobado en el marco del Consejo Europeo de 1994, en su capítulo 4 señala, expresamente, las obligaciones de las minorías, su art. 1 cita la prohibición de secesión, y el art. 2 exige una obligación de lealtad<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Cf. Benoît-Rohmer. 1999. *Les minorités, quels droits? Étude de la Convection-cadre pour la protection des minorités nationales*, 67–69.

## 5. Problemáticas y desafíos para la plena integración europea de los grupos minoritarios

Uno de los grandes desafíos son las mismísimas aspiraciones y reivindicaciones no atendidas de cualquier grupo minoritario que se sienta con una plena identidad étnica y religiosa o bien que reclamen derechos esenciales que han sido lesionados, vulnerados o discriminados en el Estado del que forma parte. Tales aspiraciones y reivindicaciones pueden ser el mantenimiento de la vida y el derecho a la existencia, a la supervivencia y a la integridad física, la salvaguardia de su patrimonio histórico, su herencia epigráfica y arqueológica y su identidad lingüística y cultural.

Otro de los restos y problemas graves a los que se enfrenta la Unión Europea puede ser el juego sucio que puede darse entre Estados de usar las minorías con fines geopolíticos y geoestratégicos, porque, como bien constata Yacoub:

Tanto dentro como fuera de los Estados, las minorías pueden ser utilizadas con fines políticos, nacionalistas y expansionistas. Además, existe el riesgo de que las minorías se conviertan en el centro de la política de los Estados vecinos y de que sus reivindicaciones pasen repentinamente del plano nacional, étnico, lingüístico, cultural, educativo y religioso al plano político<sup>14</sup>.

Esto es algo que ya se ha visto en la invasión a Ucrania, cuyas motivaciones rusas, es decir, la injerencia de la Federación Rusa en asuntos internos de otro Estado soberano, han sido, entre otras, la de ayudar a los hermanos prorrusos oprimidos y masacrados por Kiev, y la de expandir sus fronteras por intereses geoestratégicos a costa de provocar consecuencias imprevisibles (desplazamientos, masacres, destrucción...). Con infortunio, las autoridades ucranianas habían sido acusadas injustamente por las autoridades rusas de limpieza étnica en el este de Ucrania, esto desde que estalló el conflicto civil en 2014.

Justamente hay conflictos étnicos congelados en Europa no resueltos como es la cuestión de Kosovo o Transnistria, que pueden provocar nuevas contiendas en el corazón mismo de la Comunidad Europea<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Yacoub. 1992. "Genèse et évolution d'un concept", en "Face à l'État, la permanence des Minorités", 20.

<sup>15</sup> En este sentido, sobre los conflictos entre mayorías y minorías nacionales en Europa del Este o el papel de las minorías en la desintegración de Yugoslavia o en la de la Unión Soviética, véanse, por ejemplo: Carmen González Enríquez. Dir. 2005. *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*. Madrid: Uned; Thierry Mudry. 2005. *Guerre de religions dans les Balkans*. Paris: Ellipses; Eladi Romero García. 2021. *Las Guerras de Yugoslavia (1991–2015): Una visión actual* (Laertes 134). Barcelona: Laertes; Jean-Arnault Dérens, Laurent Geslin. 2023. *Les Balkans en 100 questions: Carrefour sous influences*. Paris: Tallandier.

Finalmente, uno de los desafíos más graves a los que se enfrenta Europa quizás sea la migración, sobre todo, desordenada, como ya pasara en 2015 con los migrantes y refugiados de Oriente (sirios, kurdos, iraquíes...), por el empuje de los conflictos civiles y fundamentalismos religiosos. Hoy, la integración de nuevos flujos migratorios es, a menudo, más difícil que la de los migrantes de la primera mitad del siglo XX, que procedían, principalmente, de Europa. Esta cuestión se presenta, especialmente, relevante e inquietante para las distintas minorías religiosas, como los musulmanes, los judíos y los cristianos, migrantes, exiliados o refugiados.

Precisamente, por todos estos contratiempos, el modelo de vida y la convivencia europea pueden verse amenazados, porque en numerosos núcleos de concentración y agrupamiento las minorías no integradas en la sociedad suelen ser focos de conflictos, discriminaciones y enfrentamientos entre un mismo grupo o entre otras minorías étnicas que cohabitan en ese mismo territorio. Tales fenómenos migratorios son sobrevenidos por la eclosión de nuevos conflictos bélicos imprevistos o bien por las crisis sociales o económicas y las hambrunas que están surgiendo ya como consecuencia del cambio climático.

Muy a nuestro pesar es probable que las futuras guerras sean las “guerras por el agua”, que estallarán quizás hacia mediados del siglo XXI, esto provocará revueltas y conflictos sociales en los países afectados, y, por consiguiente, flujos migratorios masivos de personas de los países más áridos de los terceros mundos a los países europeos u occidentales más húmedos.

## 6. Balance final y conclusiones

Hemos tenido la ocasión de comprobar cómo la cuestión de las minorías sigue siendo una cuestión bastante compleja de analizar y es una realidad que está presente en el modo de vida europeo, algunas de ellas generan contradicciones o bien son fuente de crispación.

A pesar de que hay bastantes declaraciones y convenios, bien sean de alcance internacional o europeo, el inconveniente mayor que vemos es que muchos de los textos son jurídicamente poco o nada vinculantes para los Estados, y sólo unos pocos de ellos reconocen, explícitamente, los derechos de la minoría como tales.

A modo de recapitulación, hemos visto que las minorías nacionales, tanto en Europa central y oriental como en otros lugares, se benefician de las cláusulas protectoras (aunque no siempre jurídicamente vinculantes) contenidas en documentos de alcance internacional, repasamos los de mayor peso de la ONU:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

- La Declaración de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1992).

Las minorías europeas también están protegidas por disposiciones de ámbito europeo. En el marco de la OSCE, se trata del Acta Final de Helsinki (1975) y sus sucesores, el Documento de Viena (1989), el Documento de Copenhague (1990) y la Carta de París (1990). El Documento de Viena prescribe la protección y la creación de condiciones para la promoción de las “identidades étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas”. El Documento de Copenhague compromete a los países europeos a adoptar “medidas especiales” para garantizar la plena igualdad de las minorías nacionales, aunque esta disposición se ve debilitada por la aclaración “cuando sea necesario”. La OSCE dio un paso más concreto en la reunión de Helsinki II (1992), al crear la oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. El Consejo de Europa remonta sus primeros pasos por la protección de las minorías a los años cincuenta, aunque se ha interesado activamente por dicha protección recientemente. El primer instrumento específico que elaboró fue la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias, adoptada por el Consejo de Ministros en 1992, que sigue a la espera de alcanzar el número necesario para su ratificación. En 1993, los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Viena pidieron al Consejo que elaborara un Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, y revivieron la vieja idea de un protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos sobre los derechos de las minorías. El Convenio Marco se abrió a la firma en 1995 y quedó ratificado en 1998. En cuanto a los trabajos sobre el protocolo adicional, estos se interrumpieron a principios de 1996 a petición del Comité de Ministros. En 2001, la KEK y el CCEE congregados en Estrasburgo lograron un acuerdo conjunto con la Carta Euménica, con el fin vinculante de promover una cultura ecuménica de diálogo y colaboración entre las mismas iglesias europeas, y entre las iglesias cristianas y las minorías islámicas.

Algunas minorías de Europa central y oriental recibieron en su día algunas garantías específicas de protección, sobre la base de algunas disposiciones del derecho internacional. Tras la Primera Guerra Mundial, los Estados recién creados y derrotados reconocieron, mediante tratados internacionales o declaraciones solemnes, obligaciones para con algunas de sus minorías. Las disposiciones constituían un verdadero sistema, administrado por la Sociedad de Naciones, pero este sistema mal acogido y poco respetado por las partes contratantes, e insuficientemente apoyado por la Sociedad de Naciones, cayó por los cambios provocados por la Segunda Guerra Mundial.

Hay quienes apuntan que, para evitar el problema de las minorías, habría que tender a homogeneizar las poblaciones dentro de un mismo estado, esto se tradu-

ce en la *asimilación* de las minorías en la población mayoritaria. Pero, a nuestro juicio, esto sería una mera y cómoda postura de querer erradicar de un plumazo la cuestión de las minorías, que no resolvería el problema de la *plausible* reactivación de la identidad o conciencia étnico-minoritaria ni el de las futuras aspiraciones o deseos reivindicativos, los cuales pueden acarrear nuevas tensiones de convivencia social en los Estados-nación en particular y en Europa en general. Uno de los mayores “problemas para la integración europea”, que genera urticaria a los Estados, sigue siendo el problema de la minoría étnica romaní, a la que no se le ha dado aún un encaje estatutario de protección jurídica en numerosos países europeos<sup>16</sup>.

Algunos autores sostienen que para evitar posibles problemas de convivencia entre las mismas minorías étnicas religiosas en un territorio compartido habría que educar en valores, en el respeto mutuo y en la tolerancia, y, sobre todo, enseñar las particularidades de los otros grupos minoritarios; en definitiva, enseñar en las escuelas primarias y secundarias no sólo a convivir, sino también el derecho a ser y a existir de la otra minoría, de igual a igual.

En última instancia, ante cualquier atropello de los derechos, las minorías nacionales pueden apelar a las constituciones de sus respectivos Estados-nación. Los Estados poscomunistas emprendieron una profunda revisión de las leyes básicas heredadas del antiguo régimen soviético. En varios de ellos, el proceso aún no ha concluido.

En cuanto a las reivindicaciones soberanistas de las minorías, tras las experiencias acontecidas por la descomposición de estados federados en Europa (Yugoslavia, Checoslovaquia) y la URSS, debemos subrayar que hoy la solución federalista apenas si goza de popularidad entre los pueblos mayoritarios. Es muy significativo que, en Europa oriental y occidental y en otros lugares, muchos países ven la federalización como un primer paso hacia la desintegración del Estado, y sospechan que las federaciones son secesionistas disfrazados<sup>17</sup>. Cabe subrayar que ningún instrumento internacional obliga a los Estados a satisfacer las reivindicaciones de las minorías mediante la creación de unidades territoriales.

Queda, pues, todavía camino por recorrer para el respeto y la aplicación efectiva de los derechos de las minorías. En este sentido, planteamos la siguiente cuestión controvertida que dará que hablar: ¿se podría crear un organismo interna-

---

<sup>16</sup> Cf. Bernard Leblond. 1992. “Tsiganes: une tenace résistance à l’assimilation”, en “Face à l’État, la permanence des Minorités”. *Confluences Méditerranée* 4: 105–118; Jean-Pierre Liégeois 2005. “Les Tsiganes, citoyens de l’Europe”. *Atlas des minorités en Europe. De l’Atlantique à l’Oural, diversité culturelle*. Paris: Éditions Autrement, 18–19; Jean-Pierre Liégeois. 2012. “Los romaníes, una crispación europea”. *El atlas de las minorías*. Valencia: Uned, 118–121.

<sup>17</sup> La cuestión del federalismo ha sido ampliamente tratada en: Theodor Veiter. Dir. 1989. *Fédéralisme, Régionalisme, et droit des Groupes Ethniques en Europe: Hommage à Guy Héraud* (Ethnos, vol. 30). Wien: Braumüller.

cional (al estilo de la ONU o La Haya) con potestades jurídicas vinculantes que exigiera a los Estados que cumplan sus obligaciones y compromisos adquiridos para con sus minorías?

## References

- Benoît-Rohmer Florence. 1999. *Les minorités, quels droits? Étude de la Convection-cadre pour la protection des minorités nationales*. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe.
- Déréns Jean-Arnault, Geslin Laurent. 2023. *Les Balkans en 100 questions: Carrefour sous influences*. Paris: Tallandier.
- González Enríquez Carmen. Dir. 2005. *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*. Madrid: Uned.
- Klein Pierre. Dir. 2013. *Les langues de France et la ratification de la charte européenne des langues régionales ou minoritaires*. Alsace: ICA Initiative citoyenne alsacienne 2010.
- Leblond Bernard. 1992. Tsiganes: une tenace résistance à l'assimilation, 105–118. En *Face à l'État, la permanence des Minorités*. Confluences Méditerranée 4.
- Liebich André. 1997. *Les minorités nationales en Europe centrale et orientale*. Genève: Georg Éditeur.
- Liégeois Jean-Pierre. 2005. Les Tsiganes, citoyens de l'Europe. 18–19. En *Atlas des minorités en Europe. De l'Atlantique à l'Oural, diversité culturelle*. Paris: Éditions Autrement.
- Liégeois Jean-Pierre. 2012. “Los romaníes, una crispación europea”. *El atlas de las minorías*, 118–121. Valencia: Uned.
- Mudry Thierry. 2005. *Guerre de religions dans les Balkans*. Paris: Ellipses.
- Plasseraud Yves. Dir. 2005. *Atlas des minorités en Europe. De l'Atlantique à l'Oural, diversité culturelle* (Atlas/Monde). Paris: Éditions Autrement.
- Romero García Eladi. 2021. *Las Guerras de Yugoslavia (1991–2015): Una visión actual* (Laertes 134). Barcelona: Laertes.
- Veiter Theodor. Dir. 1989. *Fédéralisme, Régionalisme, et droit des Groupes Ethniques en Europe: Hommage à Guy Héraud* (Ethnos, vol. 30). Wien: Braumüller.
- Yacoub Joseph. 1992. Genèse et évolution d'un concept, 13–25. En *Face à l'État, la permanence des Minorités*. Confluences Méditerranée 4.
- Yacoub Joseph. 1995. *Les minorités. Quelle protection?* (Habiter). Paris: Desclée de Brouwer.
- Yacoub Joseph. 1998. *Les minorités dans le monde. Faits et analyses*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Yacoub Joseph. 2000. *Au-delà des minorités. Une alternative à la prolifération des États*. Paris: Les Éditions de l'Atelier/Les Éditions Ouvrières.