

# **MOVIMIENTOS MIGRATORIOS Y PROTECCIÓN DE MINORIAS EN EUROPA**

**Dr. Rafael Calduch Cervera**  
**Catedrático de Relaciones Internacionales**  
**Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales**  
**Universidad Complutense de Madrid**

## **INDICE**

- 1.- Los flujos internacionales de personas: precisiones conceptuales
- 2.- Los movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental
- 3.- El fenómeno de las minorías y su incidencia en Europa
  - 3.1.- La imprecisión conceptual del fenómeno de las minorías
  - 3.2.- La cuestión de las minorías en Europa
- 4.- Soluciones regionales al problema de las minorías en Europa
  - 4.1.- El reconocimiento del problema y la búsqueda de soluciones regionales: la aportación del Consejo de Europa
  - 4.2.- La CSCE y la OSCE: soluciones ambiciosas al problema de las minorías
- 5.- Anexos Estadísticos y Gráficos

## 1.- Los flujos internacionales de personas: precisiones conceptuales

En el proceso histórico de configuración de la Sociedad Internacional, los flujos masivos de población han constituido siempre uno de los principales factores de cambio, diversificación y creciente interdependencia entre los diversos Estados, culturas y continentes que conforman la realidad internacional.

Tales flujos demográficos han sido provocados por los avances en los medios de transporte; los cambios en los sistemas de producción económica; las guerras con su corolario de conquistas; las catástrofes naturales y muchas otras causas. Sin embargo, el substrato último de tales movimientos de población siempre ha estado condicionado por la relación entre el ser humano y su entorno natural, de una parte, y la relación entre los propios seres humanos, de otra.

En efecto, la presión demográfica sobre los recursos naturales de una determinada región y las posibilidades que ofrecen para su explotación económica, resulta decisiva para entender los constantes procesos de expansión colonial que se han producido a lo largo de la historia. Análogamente, los enfrentamientos y rivalidades entre sociedades con distintas estructuras políticas, económicas y culturales, han ocasionado desplazamientos masivos de grupos humanos, unas veces de un modo forzoso y otras buscando asentarse en aquellas sociedades con las que se compartía una afinidad política o una identidad cultural. Solo en fechas muy recientes han surgido flujos internacionales de población vinculados al ocio, dando origen al fenómeno del *turismo*.

Conviene pues delimitar la naturaleza y alcance de las diversas categorías de desplazamientos demográficos internacionales, con objeto de precisar nuestro análisis. Básicamente existen tres grandes tipos de movimientos internacionales de población: los *refugiados* los *deportados* y los *migrantes*. Aunque desde la perspectiva teórica estos fenómenos son claramente diferenciables, no ocurre así en la práctica, pues se refieren a una población desplazada desde su lugar originario de existencia a otro de acogida o nueva residencia. Este cambio prolongado o definitivo de *hábitat* suscita problemas relacionales de carácter lingüístico; religioso; económico; legal; de costumbres; etc. entre los grupos desplazados y las sociedades en las que se establecen.

Sin embargo, las diferencias entre *refugiados* *deportados* y *migrantes*, son también fundamentales:

a).- El *migrante* se desplaza como consecuencia de una decisión personal y voluntaria, más exactamente, se desplaza por *su decisión personal y su voluntad de mejorar las condiciones de vida propias y las de su familia respecto de las que poseen en su lugar de origen*. El *refugiado*, por su parte, se desplaza *a pesar de su voluntad de permanencia en su lugar de origen debido a los riesgos o peligros que existen para su propia vida y la de su familia*. Finalmente, el *deportado* es *obligado a desplazarse de su lugar de origen mediante el uso directo de la fuerza*.

Tal vez podría considerarse al *deportado* como una categoría específica de *refugiado*, pero estimamos que mientras en este último los riesgos o peligros para su vida pueden proceder tanto de factores de la naturaleza ( sequías;

huracanes; terremotos; inundaciones; etc.) como del hombre ( conflictos bélicos; persecuciones; limpieza étnica; etc.), en el caso del *deportado* el origen es siempre el empleo de la violencia por una colectividad humana directamente destinado a desplazar de su lugar de origen a otra colectividad.

b).- Podemos apreciar que las causas básicas que generan el fenómeno de la *migración* son siempre de **carácter socio-económico**; mientras que las causas del fenómeno del *refugio* pueden ser de **políticas o de la naturaleza** y las del fenómeno de la *deportación* son siempre **políticas**.

c).- Finalmente, la *migración* se produce desde las **áreas o países de origen más pobres hacia las áreas o países de destino más ricos**, el *refugiado* se desplaza desde **las áreas o países de origen a las áreas o países contiguos**, mientras que el *deportado* es desplazado a **territorios o países de destino previamente planificados o elegidos por sus deportadores**.

Estas diferencias entre los tres fenómenos resultan esenciales a la hora de establecer las políticas, nacionales e internacionales, que deben adoptarse para regular los flujos de población y aportar soluciones eficaces a los diversos problemas que generan en las relaciones internacionales y en los propios países de acogida.

Resulta evidente, y así se reconoce por el Derecho Internacional Público, que la amplia discrecionalidad que se concede a los Estados en la regulación jurídica nacional del status del *migrante*, no podría aplicarse sin una clara vulneración de los derechos humanos y un atentado para la dignidad humana en el caso del *refugiado* o el *deportado*. Por esta razón, la legislación internacional establece especiales medidas de protección para estas dos últimas categorías, incluyendo la solicitud de asilo, que el Estado de acogida debe aplicar obligatoriamente aún cuando ello suponga una merma de su soberanía.<sup>1</sup>

Lamentablemente, en la práctica resulta difícil distinguir en muchas ocasiones cuando nos encontramos ante situaciones de *flujos migratorios masivos* y de *movimientos de refugiados* ya que suele ser frecuente que los países con altos índices de pobreza sean también países con regímenes políticos despóticos o países atezados por guerras civiles. Además, si a la diferencia de riqueza entre los países de origen y los de acogida se le una la vecindad fronteriza, entonces la nítida distinción teórica que hemos establecido se convierte en una difusa realidad que afecta directamente a la vida de decenas de miles de personas. En semejantes circunstancias, atribuir la calificación de *migrante*, *refugiado* o *deportado*, a esas poblaciones puede constituir la diferencia entre la vida y la esperanza de un futuro digno o la condena a la supervivencia en unas condiciones infrahumanas.

En este estudio no abordaremos los graves problemas de poblaciones refugiadas o deportadas que se han producido o se están produciendo en el área Mediterránea. Semejante temática sería objeto, por sí misma, de una investigación específica. Nuestro análisis se va a centrar en los flujos migratorios que se están produciendo entre los países del Mediterráneo Occidental y como dichos flujos además de incidir directamente en las relaciones interestatales, están originando la emergencia de un

---

<sup>1</sup> - PERAL, L.- Éxodos masivos. supervivencia y mantenimiento de la paz- Edit. Trotta. Madrid, 200, 413 págs.

fenómeno de *minorías* étnicas, religiosas y culturales en el seno mismo de los países europeos de acogida que, a medio y largo plazo, suscitará problemas políticos, económicos y sociales que no podemos ni debemos ignorar. <sup>2</sup>

## 2.- Los movimientos migratorios en el Mediterráneo Occidental

Desde la perspectiva de los fenómenos migratorios, el área occidental del Mediterráneo presenta una larga tradición durante el último siglo, tanto en su ribera norte como en los países del Magreb. En efecto, Italia, España y Portugal, experimentaron importantes salidas de población durante el último cuarto del siglo XIX y gran parte del siglo XX. Esos flujos de emigración se dirigieron mayoritariamente hacia el continente americano, aunque también los hubo hacia el Norte de África y, durante las décadas finales del siglo XX, hacia los países de Europa Occidental. <sup>3</sup>

Análogamente, los procesos de independencia de Marruecos, Túnez, Argelia y Libia, fomentaron los movimientos de emigrantes, especialmente hacia Francia, aunque en algunos casos, la guerra asociada al proceso independentista, provocó un importante flujo de refugiados que se confundió con el de la emigración. Tras la independencia algunos regímenes, como el del FLN en Argelia, trataron de controlar las salidas de emigrantes hacia los países de Europa occidental con políticas restrictivas que si bien alcanzaron a reducir la importancia cuantitativa de la emigración no lograron, sin embargo, impedirla. Tampoco faltaron los flujos migratorios entre los propios países magrebíes, pues Libia se convirtió en un fuerte polo de atracción de mano de obra habida cuenta su escasez demográfica y su rápido crecimiento económico al amparo de sus recursos petrolíferos.

En términos generales, podemos afirmar que salvo en el caso de Francia, el Mediterráneo occidental se ha caracterizado durante el pasado siglo por ser una región generadora de emigración debido a la conjunción de tres factores: sus altas tasas de crecimiento demográfico; su débil crecimiento económico y sus excedentes de mano de obra escasamente cualificada. El resultado fue que la emigración de estos países se caracterizó por su carácter predominante de *emigración temporal de larga duración*.

La emigración se convirtió así en un decisivo instrumento para el desarrollo socio-económico, especialmente de los países de la ribera europea del Mediterráneo occidental, pues al mismo tiempo que aliviaba la presión política y los costes sociales que hubiesen provocado las altas tasas de paro, facilitaba la entrada masiva de capitales extranjeros por la vía de las remesas que los emigrantes enviaban a sus familias.

Esta tendencia histórica comenzó a cambiar claramente en Italia, España y Portugal a partir de la década de los 70. Las recesiones económicas desencadenadas en los países europeos por los shocks petrolíferos de 1973 y 1979, provocaron un importante incremento del paro y la implantación de políticas migratorias restrictivas. Naturalmente, la población de inmigrantes sufrió más directamente los efectos de las

---

<sup>2</sup> - GARCIA, I. (ed.).- Las Minorías en una sociedad democrática.- Edit. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares. Alcalá de Henares, 2001.

<sup>3</sup> - CALDUCH, R.- "La emigración a Iberoamérica y la política exterior española (1898-1975)".- ESCUDERO, J.A. (ed.) - Españoles de ambas orillas. Emigración y concordia social.- Editorial: Sociedad Estatal Lisboa 98; Madrid, 1998; págs. 221-241.

crisis económicas debido a su precariedad social y jurídica en los países europeos de acogida, ocasionándose un reflujo migratorio hacia los países de origen que fue especialmente intenso en los casos de España y Portugal.

Las altas tasas de desempleo que experimentaron estos países durante la década de los 80 no se explica únicamente por la crisis económica internacional ni por los esfuerzos de reconversión industrial que impuso en las economías de ambos países. También hay que considerar la incidencia de otros dos factores sociales: el regreso de los emigrantes de larga duración y la progresiva incorporación de la mujer a la vida laboral.<sup>4</sup>

Esta situación explica, en buena medida, por qué durante la década de los 80 y a pesar del ingreso de ambos países en la Comunidad Europea en 1986, el flujo de emigración magrebí, que se acentuó a partir de la década anterior, siguió orientándose fundamentalmente hacia otros países europeos. En definitiva, ni España ni Portugal ofrecían unas condiciones sociales y económicas que pudiesen equipararse a las que existían en Francia y, en menor medida, en Italia.

Sin embargo, a comienzos de la década de los 90, España y Portugal habían pasado a formar parte de los países europeos receptores de población inmigrante procedente de los países del Magreb. Sin duda, varias son las causas que explican este cambio histórico en la tendencia migratoria de ambos países. De una parte, la incorporación a la Europa comunitaria se estaba traduciendo en un importante crecimiento económico y mejora del nivel de vida respecto de los vecinos magrebíes. Dicho crecimiento en la riqueza está asociado a un cambio en la estructura social y económica de estos países, en los que el sector terciario está incorporando a una parte sustancial de la mano de obra nacional que, al mismo tiempo, avanza en su grado de cualificación y especialización. Ello deja a sectores productivos como la agricultura y la construcción necesitados de mano de obra poco cualificada que se cubre de modo creciente con la inmigración.

Tampoco es ajena a esta corriente de inmigración el constante proceso de envejecimiento que se está produciendo como consecuencia de las bajas tasas de natalidad y el incremento de la esperanza media de vida que experimentan los países europeos, en general, y ambos países en particular. Este fenómeno no sólo provoca una reducción de la población activa nacional, que tiende a ser mitigado a través de la inmigración, sino que también ocasiona un constante incremento de los costes de cobertura social y sanitaria derivados de la atención a una población de pensionistas cada vez mayor.

Existe un tercer aspecto que frecuentemente es ignorado en los análisis migratorios y que resulta de la introducción del mercado único y la libre circulación de personas que se implanta en el seno de la Comunidad Europea. En efecto, los países de la ribera norte del Mediterráneo occidental se convierten así en la puerta natural de acceso a la Europa comunitaria no sólo de los emigrantes procedentes de sus vecinos del Magreb sino también de una parte importante de los países del África subsahariana. En consecuencia, una parte de la inmigración de Italia, España y Portugal, no suficientemente estimada

---

<sup>4</sup> - La tasa de paro en porcentaje de la población activa española pasó del 3,74 % en 1975 al 11,44 % en 1980 y al 20,75 % en 1985. Es decir en tan sólo una década se multiplicó por 6.

**GOMEZ CASTAÑEDA, J.-** *“La economía de la democracia española (1975-1995)”*.- **CALDUCH, R. (ed.)**.- *La política exterior española en el siglo XX (1898-1994)*.- Edit. Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1994; pág. 191

estadísticamente, es *inmigración de tránsito* hacia el resto de Europa aún cuando durante un cierto tiempo permanezcan en estos países, sobre todo a efectos de regularizar su situación legal.

Ello nos remite a una nueva causa movilizadora de las corrientes inmigratorias, especialmente de inmigración clandestina, hacia estos tres países. Se trata de las políticas de inmigración que han seguido durante la década de los 90. En efecto, a diferencia de Francia, tanto Italia como España y Portugal han realizado varios procesos de regularización jurídica de los inmigrantes ilegales existentes en sus territorios. Tales medidas se han adoptado en el marco de políticas más amplias tendentes a controlar y limitar los flujos migratorios a medio y largo plazo aunque han estimulado coyunturalmente un incremento de la inmigración clandestina.<sup>5</sup>

De cualquier modo, una parte mayoritaria de los inmigrantes terminan estableciéndose de un modo duradero en los países mediterráneos europeos de acogida. Con el tiempo y gracias a la aplicación de políticas de reunificación familiar así como a las altas tasas de natalidad que les caracterizan, estas poblaciones de origen inmigrante se constituyen en colectivos demográficamente importantes en el seno de las sociedades de acogida. Se suscita entonces la decisiva cuestión de su plena integración social, económica, política y, sobre todo, cultural en el país en el que han establecido su residencia definitiva.

Naturalmente el alcance y la importancia de esta cuestión se agudiza o mitiga en función de factores como el número y las características étnicas, lingüísticas, religiosas, culturales, nacionales, etc. de las poblaciones de inmigrantes. Incluso factores tales como el grado de tolerancia de las sociedades de acogida o el perfil de las relaciones históricas entre los países de acogida y de origen de las poblaciones migrantes, pueden llegar a convertirse en factores decisivos para facilitar la integración o marginación de estas colectividades.

De cualquier modo, los flujos migratorios se están convirtiendo en una de las principales fuentes de constitución de *minorías* en los países europeos del Mediterráneo occidental. Es esta una cuestión que en la medida en que no se desarrolla de forma inmediata sino tras varias décadas, incluso generaciones, suele ser ignorada o subestimada por las políticas migratorias de los países de acogida cuyos horizontes rara vez superan el medio plazo. En Francia, la situación de las minorías de origen magrebí está ya convirtiéndose en un problema social y político de alcance nacional, lo que debería estimular a España; Italia y Portugal a suscitar un amplio estudio del proceso mediante el cual la inmigración constituye en la actualidad el principal medio de formación de minorías en el seno de sus respectivas sociedades.

---

<sup>5</sup> - Entre algunas de las medidas complementarias integrantes de las políticas migratorias adoptadas debemos citar la instauración de un riguroso sistema de visados a países hasta entonces exentos de este requisito, como los países iberoamericanos, y la conclusión de tratados internacionales tanto para la repatriación de inmigrantes clandestinos a sus países de origen como para el control y legalización de las salidas de los emigrantes por sus países de residencia.

### 3.- El fenómeno de las minorías y su incidencia en Europa

#### 3.1.- La imprecisión conceptual del fenómeno de las minorías

La importancia del fenómeno de las *minorías* resulta sencilla de constatar. En la mayoría de los Estados de la sociedad internacional actual podemos apreciar la existencia de minorías nacionales, étnicas, lingüísticas, culturales o religiosas. Se trata, por tanto, de una realidad consustancial con las características de los Estados contemporáneos, precisamente porque forma parte de los propios procesos políticos mediante los cuales estos Estados se han constituido históricamente durante los últimos dos siglos. (véase *tabla estadística n° 3*)

Sin embargo, esta importancia intrínseca del fenómeno de las minorías contrasta abiertamente con la indefinición jurídica y la imprecisión politológica imperantes a la hora de proceder a una clara distinción entre las colectividades que deben ser consideradas como minorías de aquellas otras que no lo son. Ello demuestra, de manera palmaria, la escasa atención que las minorías han recibido en el seno de unas ciencias sociales dominadas por la perspectiva estatocéntrica.

La existencia de las minorías exige la concurrencia de una serie de requisitos fundamentales que debemos concretar. El primero de ellos lo constituye su *adscripción estatal*. En efecto, las minorías no existen como tales en abstracto o por referencia directa a un marco internacional de alcance mundial o regional, sino en relación a un determinado Estado en cuyo seno existen y se ven obligadas a actuar como colectividad. De ello se desprende que toda modificación sustantiva de los elementos esenciales del Estado al que pertenecen ocasiona también una alteración en las condiciones y características definitorias de la propia minoría. Los cambios de fronteras, los movimientos migratorios, los cambios constitucionales, las transiciones de unos regímenes políticos a otros, son otras tantas circunstancias que afectarán directamente a las condiciones en las que surgen u actúan las minorías de los Estados.

Evidentemente, la evolución de las relaciones interestatales incidirá sobre la situación de las minorías, del mismo modo que el tratamiento jurídico y político que los Estados concedan a sus minorías, podrá trascender los límites fronterizos repercutiendo en la estabilidad y la naturaleza pacífica de la sociedad internacional en la que dichos Estados participan. Por esta razón el derecho y la política internacionales no pueden ignorar la importancia del fenómeno de las minorías.

Un segundo elemento caracterizador de las minorías es su *base demográfica*. Las minorías constituyen una colectividad singularizada en el seno de la población que sustenta al Estado en el que se encuentran, razón por la cual experimenta una dinámica demográfica coincidente o discrepante con la del resto de la población pero que, en cualquier caso, siempre es relevante para el presente y el futuro de la colectividad minoritaria y de sus relaciones con el resto de la sociedad. Las tasas de crecimiento demográfico o de movilidad migratoria de la población minoritaria producirán consecuencias sociales, políticas y económicas que, a medio plazo, alterarán la estructura del Estado y, en ocasiones, también las de los países vecinos.

En tercer lugar, es esencial para las minorías la existencia de una *identidad colectiva diferenciada* de la del resto de la sociedad de la que forman parte. Esta *identidad colectiva* surge y se desarrolla a partir de la conjunción de dos elementos esenciales: un *elemento objetivo* y una *conciencia colectiva*. El elemento objetivo lo constituyen la pertenencia a una misma raza o etnia, la práctica de una misma religión, el uso de una misma lengua, la participación en una misma historia singular o una conjunción de varias de estas características.

Cada uno de los elementos objetivos señalados posee unas características propias que condicionan de modo diferente el proceso de gestión y desarrollo de las minorías. En este sentido, la pertenencia racial o étnica incide de forma más profunda y duradera que la religión o la lengua, pues estas últimas dependen más directamente de la voluntad individual y colectiva de su práctica, mientras que las primeras vienen condicionadas por los *vínculos de sangre* que de forma individual resultan imposibles de modificar.

De la forma en que estas características propias de cada elemento objetivo inciden en la existencia de las minorías se desprende claramente que el tratamiento igualitario que el derecho o la ciencia política conceden a las distintas minorías, no puede llevarse tan lejos que termine ignorando que los distintos derechos humanos reconocidos a sus miembros o su violación no provocan el mismo grado de movilización social y política en el seno de tales minorías, según cual sea el elemento objetivo que generó su formación como realidad social diferenciada. Por ejemplo, el respeto y protección de la libertad de expresión resulta más esencial para la supervivencia de una minoría lingüística o religiosa que para la de una minoría racial o étnica.

Por otra parte, la simple existencia de elementos objetivos no garantizan la conformación de una minoría como tal, es necesario la concurrencia de una conciencia colectiva que articule a las distintas personas que comparten un mismo elemento objetivo en una colectividad capaz de organizarse, de movilizarse social, política y culturalmente, de reivindicar su identidad diferenciada, en una palabra, de constituir un verdadero actor colectivo a través del sentimiento de pertenencia que provoca en todas y cada una de las personas que forman parte de la minoría.

El hecho de que esta conciencia colectiva se genere con frecuencia a partir de la marginación o de la dominación que el Estado y/o el resto de la sociedad ejercen sobre los miembros de la colectividad minoritaria no puede, de ningún modo, hacernos creer que la necesaria conciencia colectiva surge siempre por la vía de la reacción ya que resulta tanto o más importante para la pervivencia de la minoría el proceso de autoafirmación de dicha conciencia, pues tal afirmación es la que permite que la minoría conserve y desarrolle su propia identidad en los Estados y sociedades que le reconocen y respetan sus derechos.

De acuerdo con las características fundamentales que hemos señalado para delimitar la diversidad de realidades que se incluyen bajo el término de minorías, podríamos avanzar una definición señalando que son *aquellas colectividades formadas por los ciudadanos de un Estado pero demográficamente minoritarias en su seno, que han generado y mantienen una identidad colectiva diferenciada de la del resto de la población de dicho Estado, a partir de la singularidad de su raza, etnia, lengua, religión, historia o cultura.*

A pesar de las objeciones que pueda suscitar esta definición, resulta metodológicamente un procedimiento mucho riguroso que dejar el fenómeno sin definición alguna, como ocurre con el *Convenio marco para la protección de las minorías nacionales* (1995) del Consejo de Europa o en la mayoría de los documentos referidos a las minorías nacionales en el seno de la OSCE.<sup>6</sup> También discrepamos de algunas formulaciones que sólo toman en consideración los elementos objetivos, ignorando o subestimando la importancia de la conciencia colectiva.<sup>7</sup>

No resulta extraño que a la luz de esta falta de precisión conceptual se haya terminado generalizando un uso terminológico diferente en los documentos internacionales, según el ámbito de procedencia de los mismos. Así en el seno de la ONU se emplean los términos de minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, mientras que en el seno de la OSCE o del Consejo de Europa todas estas categorías quedan incluidas bajo el término genérico de minorías nacionales.<sup>8</sup>

Esta indefinición terminológica no resulta indiferente a la hora de proyectar el marco jurídico internacional a las realidades concretas para las que fue creado. En efecto, al abordar la realidad europea, las *minorías nacionales* merecen una especial atención por referencia a las restantes minorías (étnicas, lingüísticas, religiosas, etc.), pues como ya he tenido ocasión de señalar, el fundamento de la *nación* es de naturaleza histórico-cultural.<sup>9</sup> Ello supone que las minorías nacionales comparten este elemento objetivo con los miembros de una nación de la que se consideran parte integrante a la vez que discrepan de los elementos objetivos que caracterizan al resto del cuerpo social del Estado en el que se encuentran insertas.<sup>10</sup>

Es esta una situación que fácilmente suscita el conflicto político, en la medida en que la minoría nacional incluya, como parte de ese fondo histórico-cultural la aspiración a integrarse en un mismo Estado con el resto de la nación a la que pertenece, es decir en la medida en que el *nacionalismo* constituya una parte intrínseca de su identidad colectiva. Incluso en condiciones de respeto a sus derechos fundamentales, las minorías nacionales resultan difícilmente compatibles con los sistemas de organización centralizada del Estado, pues en tales circunstancias su situación demográfica

---

<sup>6</sup> **BAUTISTA, J.M.**- *El convenio marco para la protección de las minorías nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías*.- Revista de Instituciones Europeas, vol. 22, nº 3; págs. 939-957.

**PETSCHEN, S.**- *“La cuestión de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y cooperación en Europa”*.- Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz, 1995.- Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco / Tecnos. Madrid, 1996; págs. 169-194.

<sup>7</sup> **Huber** define a las minorías nacionales como *“una población cultural, étnica, religiosa y/o lingüísticamente distinta que se halla en minoría numérica dentro de un Estado”*. La ausencia del requisito de la identidad colectiva diferenciada y la explícita referencia a los elementos objetivos y a la dimensión cuantitativa de la base demográfica, impide diferenciar claramente el fenómeno de las minorías de otros fenómenos sociales próximos, pero jurídica y políticamente diferentes, como son los refugiados, inmigrantes, asilados, etc.

Citado por **PETSCHEN, S.**- op. cit.; pág. 174.

<sup>8</sup> **BAUTISTA, J.M.**- op. cit.; págs. 946-947.

<sup>9</sup> Conviene distinguir entre las minorías nacionales y las nacionalidades pues ambos conceptos aunque pueden coincidir en ciertos casos, no son teóricamente idénticos.

**CALDUCH, R.**- Relaciones internacionales.- Edit. Ediciones de Ciencias Sociales. Madrid, 1991; págs. 130-133.

<sup>10</sup> **GURR, T. R.**- *“Comunidades en conflicto y seguridad global”*.- **AGUIRRE, M.(ed.)**.- Raíces de los conflictos armados. Anuario CIP 1996.- Edit. FUHEM/CIP. Madrid, 1995; págs. 41-57.

minoritaria les impide gozar de la hegemonía política que alcanzarían si se incorporasen al Estado creado por la nación de la que se consideran parte consustancial.

Si bien es cierto que desde una perspectiva mundial, el tema de las minorías se suscita con mayor frecuencia en relación con las minorías no nacionales (raciales, étnicas, lingüísticas, religiosas, etc.), no ocurre lo mismo en el caso de Europa en cuyos Estados la mayor parte de las minorías han terminado configurándose como minorías nacionales como fruto de una historia en la que si bien la lengua o la religión desempeñaron un efecto identitario en sus orígenes, a lo largo del siglo XIX y XX tales factores trascendieron hasta generar una *conciencia nacional*.<sup>11</sup>

Esta constatación no justifica, sin embargo, su traslación a áreas regionales distintas de la europea, por la sencilla razón de que es más que discutible que podamos hablar con propiedad de *minorías nacionales* en la mayoría de los casos de minorías existentes en los continentes africano o asiático. Desde esta perspectiva nos parece más exacta la distinción terminológica recogida en la Resolución 47/135 de la Asamblea General de la ONU, de 18 de diciembre de 1992, por la que se aprueba la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*.<sup>12</sup>

### 3.2.- La cuestión de las minorías en Europa

Los sucesivos acuerdos realizados en el seno del *Concierto Europeo de Grandes Potencias*, desde el congreso de Viena de 1815 hasta el Congreso de Berlín de 1878 intentaron conjugar el mantenimiento de los grandes imperios europeos, bajo regímenes monárquicos, con el empuje de los movimientos nacionales y las aspiraciones democratizadoras de las pujantes burguesías, primero, y de los incipientes movimientos obreros más tarde.

Fruto del acuerdo entre ambas tendencias históricas fue la aparición del *principio de las nacionalidades*, que vino a sumarse al *plebiscito* como instrumento de expresión máxima de la voluntad política nacional. Sin embargo, en el siglo pasado este principio no entrañaba obligatoriamente el *derecho a la autodeterminación*. Básicamente consistía en el reconocimiento de la existencia de ciertas naciones y la posibilidad de consultar su voluntad de adscripción a un Estado mediante plebiscito o de reconocer su representación política en las instituciones del Estado al que pertenecían. Suele afirmarse que fue Napoleón III el primer monarca europeo que defendió el principio de las nacionalidades en relación con la unificación italiana.<sup>13</sup>

Sea como fuere, lo cierto es que el *principio de las nacionalidades* actuó unas veces como instrumento de legalización internacional de procesos políticos consumados, casos de Italia o Alemania, y en otras ocasiones se impuso en beneficio del orden internacional impuesto por las grandes potencias europeas y en contra de los intereses políticos de las colectividades nacionales y del resto de Estados.

---

<sup>11</sup> ACUÑA, R.L. (coord.).- La porfía de los nacionalismos.- Edit. Universidad Complutense. Madrid, 1998.

<sup>12</sup> A/RES/47/135

<sup>13</sup> DUROSELLE, J.B.- Europa de 1815 a nuestros días.- Barcelona, 1967. Edit. Labor; pág. 29

Un ejemplo de esta segunda modalidad de aplicación del principio lo constituyó la reordenación política que se realiza en los Balcanes en el Congreso de Berlín de 1878 que pone fin a la guerra ruso-turca.

En este caso el principio de las nacionalidades facilitó la independencia de Rumanía, Serbia y Montenegro, a Bulgaria se le concedió una autonomía política del Imperio Otomano, aunque formalmente siguió siendo tributaria de éste y tuvo que cederle parte de Macedonia. Por su parte Rusia se anexionó Besarabia y Armenia, otro tanto hizo Inglaterra con Chipre, mientras que Austria se atribuyó la administración de Bosnia-Herzegovina.

El constante cambio de fronteras estatales y los movimientos de población que se realizaron durante todo el siglo XIX, no sólo complicó el futuro político del continente europeo sino que potenció el desarrollo de movimientos nacionalistas radicales y suscitó ya el problema de las minorías. Esta última cuestión apareció ya recogida, en relación con las minorías cristianas existentes en el Imperio turco, en la Paz de París de 1856 que puso fin a la Guerra de Crimea.

Pero la verdadera revisión del *principio de las nacionalidades* se produjo al concluir la Primera Guerra Mundial. En la declaración que realizó el Presidente norteamericano Woodrow Wilson, en su Mensaje a la Nación del 8 de Enero de 1918, y que inspiraría el Tratado de Paz de Versalles, formulaba en su punto Xº un expreso reconocimiento del derecho a la autonomía política de los "*pueblos*" pertenecientes al Imperio austro-húngaro. Más explícita y genérica fue la formulación realizada en la *Propuesta Complementaria a sus Catorce Puntos*, que realizó en su discurso del 12 de Febrero de ese mismo año. En efecto, la 4ª propuesta complementaria afirmaba: "*Todas las aspiraciones nacionales bien definidas deberán recibir la más completa satisfacción que pueda concedérseles sin introducir nuevos o perpetuar antiguos elementos de discordia o antagonismo, susceptibles, con el tiempo, de romper la paz de Europa y, por consiguiente del mundo.*"<sup>14</sup>

Como podemos apreciar, este texto reconoce abiertamente la aplicación general del principio de las nacionalidades, sin más restricciones que las que se derivan de la propia constatación de la existencia nacional y del riesgo que entrañe para la paz del orden internacional, europeo y mundial. Las grandes potencias europeas ya no son libres de decidir si aplican el principio o la forma y el momento en que lo aplican. Por el contrario, se convierten en garantes de su aplicación y de la responsabilidad de que la satisfacción de las aspiraciones nacionales sea compatible con el sistema de seguridad colectiva que el propio Wilson preconizó a través de la Sociedad de Naciones. De este modo se establecieron las bases jurídicas y políticas para que el tema de las minorías nacionales pudiese ser supervisado por el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones.<sup>15</sup>

Pero si el final de la Primera Guerra Mundial abrió definitivamente en Europa el camino a la satisfacción de las aspiraciones nacionales irredentas, también impuso un nuevo reparto político-territorial en el continente, provocando así el violento afloramiento del *problema de las minorías*. A la formación de los Estados surgidos de la descomposición de Austria-Hungría y Turquía (Checoslovaquia; Hungría; Austria; Yugoslavia, Rumanía, Bulgaria, Grecia) vendría a sumarse la independencia de Polonia y el desmembramiento de los

<sup>14</sup> LE FUR, L.; CHKLAVER, G.- *Recueil de textes de Droit International Public*.- París, 2ª ed., 1934; págs. 287-289.

<sup>15</sup> WALTERS, F.P.- *Historia de la Sociedad de Naciones*.- Edit. Tecnos. Madrid, 1971; págs. 104-105; 181-183; 217-218.

Estados bálticos y Finlandia del Imperio ruso, radicalmente trastocado por el triunfo de la Revolución bolchevique de 1917. En resumen, una redefinición general de los territorios y sociedades que tendría como consecuencia directa oponer las aspiraciones nacionales con la protección de las minorías.

Esta oposición entre dos realidades a cual de ambas más injusta y, sobre todo, políticamente más amenazadora, explica la permanente inestabilidad que imperó en el seno de numerosos países europeos, así como los sucesivos intentos de alterar el reparto realizado al concluir la contienda mundial. Por ejemplo, en el territorio del nuevo Estado polaco habitaban, en 1919, 100.000 lituanos, un millón de alemanes, 1'5 millones de rutenos, 4 millones de ucranianos y 3 millones de judíos.

No resulta sorprendente que los alemanes, bajo el régimen nazi, reclamasen la anexión de los Sudetes, el "Anschluss" (unión) con Austria o la cesión de Prusia Oriental y de la ciudad de Dantzig (Gdansk en polaco); que los turcos recuperaran la Tracia oriental (Adrianópolis) tras la guerra greco-turca de 1920-1922, que los italianos obtuvieran de Yugoslavia parte de la costa Adriática por el Tratado de Rapallo de 1920 y se anexionaran las islas del dodecaneso en la Conferencia de Lausana (1923) o que los soviéticos aspirasen a Finlandia, los países bálticos, la parte oriental de Polonia o la Besarabia. En todos estos casos las motivaciones o, al menos, las justificaciones fueron siempre o bien la reunificación nacional o bien la protección de las minorías nacionales existentes en otros Estados. Con el Tratado de Munich (1938) por el que se reconocía la anexión alemana de los Sudetes checoslovacos, se abandonaron definitivamente las limitaciones impuestas en los principios wilsonianos y se facilitó la conclusión del Pacto de No Agresión germano-soviético o Pacto Ribbentrop-Molotov de 1939, en cuyo Protocolo secreto, Alemania y la URSS realizaban un nuevo reparto de Europa.

La Segunda Guerra Mundial consagró este reparto en lo que a la parte soviética se refiere, pero no así en las anexiones alemanas. Por el contrario, el triunfo de los aliados y la penetración del Ejército soviético en los países de Europa Central y Oriental, salvo en Yugoslavia, cuya presencia fue simbólica, dio paso a un tercer reparto en el que el principal país perjudicado fue Alemania, que quedó dividida en dos Estados, simbolizando la realidad en que iba a quedar sumida Europa en las siguientes cuatro décadas.

En efecto, la división del continente europeo, y de gran parte del resto del mundo, en dos bloques política, militar e ideológicamente antagónicos, constituyó el último gran reparto europeo y, por tanto, el antecedente inmediato de la realidad actual. La "guerra fría" y la formación de los bloques occidental y soviético, tuvieron como consecuencia inmediata el sacrificio internacional de las aspiraciones nacionales y el abandono de la protección de las minorías en el continente europeo.<sup>16</sup>

Puesto que cualquier crisis política interior o cualquier conflicto que afectase a las relaciones entre los Estados de un mismo bloque propiciaría la expansión del bloque y

---

<sup>16</sup> Paradójicamente, ello facilitó el desarrollo de los movimientos nacionales y el ejercicio del derecho a la autodeterminación en muchos territorios y por muchas poblaciones extraeuropeas, lográndose la culminación del largo proceso de la descolonización, que se había iniciado dos siglos antes en el continente americano. Con el final de la descolonización y el crecimiento exponencial del número de Estados, cuyas fronteras se correspondieron con el trazado arbitrario establecido durante la etapa colonial, el problema de las minorías, lejos de reducirse o resolverse se aumentó y se agudizaron sus efectos desestabilizadores y conflictivos.

superpotencia antagónicos, toda aspiración nacional y toda reclamación de las minorías quedó supeditada a los supremos intereses de la seguridad de los Estados integrados en un mismo bloque. Ello fue así tanto en la Europa occidental como en los países del bloque soviético, aunque en el primero la existencia de regímenes democráticos hizo más aceptable esta supeditación.

En resumen, la política de bloques no sólo no resolvió la cuestión de las reclamaciones nacionales o de la protección de las minorías, sino que al reprimirlas durante casi medio siglo propició la aparición, radical y violenta, de nuevos *movimientos nacionalistas* que brotaron en el mismo momento en que se produjo la desintegración del bloque soviético.

El renacimiento de las aspiraciones nacionales, con frecuencia catalizadas por grupos o partidos nacionalistas, está provocando una nueva reestructuración geopolítica de Europa, tal y como ya ha ocurrido en períodos anteriores. Aunque la tendencia dominante en este nuevo reparto sea la aparición de nuevos Estados independientes, no siempre es así y, lo que es tanto o más importante, no siempre estas independencias se realizan de forma violenta.

En efecto, en la última década (1989-1998) el impulso nacional ha propiciado la integración de los dos Estados alemanes en la R.F. de Alemania; se ha producido la desintegración pacífica de la URSS y de Checoslovaquia y la violenta fragmentación de la antigua República Federal de Yugoslavia. Todo ello sin contar con los procesos de transformación política y económica que han sufrido los países de Europa Central y Oriental, no siempre verdaderamente democratizadores en lo político ni desarrollistas en lo económico.

En términos generales, este amplio proceso de recomposición europea ha desencadenado siete graves conflictos armados: en Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Chechenia, Georgia, Moldavia y Kossovo, junto con numerosas crisis, como la del Transnistria en Moldavia, la de Crimea entre Rusia y Ucrania, la de Macedonia con Grecia, la de Chipre entre Grecia y Turquía, aunque ésta se viene arrastrando desde la década de los sesenta, o la de Kaliningrado entre Rusia y Lituania, por citar sólo las más significativas.

A ello habría que sumar los numerosos conflictos que pueden desencadenarse como consecuencia de las minorías nacionales que afectan a la inmensa mayoría de los países europeos, incluidos los occidentales. Como podemos apreciar en la tabla estadística que se adjunta, de los 21 países que se relacionan y de acuerdo con los datos de 1990, es decir antes del estallido de los conflictos armados, en 10 de ellos las minorías nacionales constituían más de una quinta parte de su población, siendo el caso extremo el de Bosnia-Herzegovina.

Si observamos la lista de los países que han experimentado crisis o conflictos armados asociados a las minorías, podemos apreciar la estrecha correlación que existe con aquellos que poseen un alto porcentaje de minorías: Bosnia-Herzegovina (46,2 %); Croacia (13,4%); Eslovenia (5,5 %); Federación Rusa (18,7 %); Georgia (30 %), Moldova (35,7 %), República Federal de Yugoslavia -Serbia y Montenegro- (24,9 %). (Véase tabla nº 4)

Ello nos permite suponer que países como Bulgaria (23,1 %); Eslovaquia (34,9 %); Estonia (30 %); Letonia (35 %) o Ucrania (27,7 %), constituyen potenciales áreas de conflictividad, susceptibles de degenerar en conflictos armados si no se anticipan

instituciones regionales de supervisión y control o soluciones estatales efectivas para lograr la plena integración política de estas minorías en sus respectivos países.

Una prueba clara de esta correlación la encontramos en la relación de países que fueron objeto de la actividad del **Alto Comisionado para las Minorías de la OSCE** durante 1997. De los 10 países europeos recogidos en el informe Anual de Actividades de la OSCE de ese año, seis de ellos (Estonia; Georgia; Letonia; República de Macedonia; República de Eslovaquia y Ucrania) poseían en 1990 más de un 20 % de su población formada por minorías.<sup>17</sup>

Junto a la gravedad de estas situaciones, los problemas suscitados por el *nacionalismo* o las *minorías*, en los países de Europa Occidental, aún siendo políticamente importantes, distan mucho de constituir una amenaza para la paz y la estabilidad de sus propios Estados y, por ende, del resto de Europa. Incluso cuando algunos de estos *movimientos nacionalistas* han optado por el empleo de la violencia terrorista o racista, como en el caso de los norirlandeses, corsos o vascos, el peligro que representan es cuantitativa y cualitativamente menor. A mayor abundancia, muchos de estos *movimientos nacionalistas* han optado por la negociación política y el juego electoral como principales instrumentos de sus reivindicaciones nacionales (bretones, catalanes, gallegos, gitanos en España, escoceses, galeses y, recientemente, irlandeses de Irlanda del Norte -tanto católicos como unionistas).

Considerando todos estos datos, podemos afirmar que en el momento actual el objetivo prioritario de las investigaciones y análisis sobre las cuestiones de los nacionalismos y las minorías en Europa, debe concentrarse en el estudio y valoración crítica de las instituciones que están abordando ambos problemas y las soluciones que a escala regional se están adoptando, con el fin de potenciar aquellas medidas que se están demostrando más eficaces y, paralelamente, proponer nuevas iniciativas que eviten el estallido de los conflictos latentes.<sup>18</sup>

#### **4.- Soluciones regionales al problema de las minorías en Europa**

Expuesta la situación de las minorías nacionales en la Europa que vislumbra el siglo XXI y de los riesgos que entraña para la paz y la seguridad regionales, conviene realizar un análisis de las soluciones puestas en práctica por las principales organizaciones intergubernamentales que operan en el continente.

##### **4.1.- El reconocimiento del problema y la búsqueda de soluciones regionales: la aportación del Consejo de Europa**

El Consejo de Europa, creado en 1948, constituyó el primer organismo regional que abordó la cuestión de las minorías nacionales, en el marco jurídico de la protección de los derechos humanos.

---

<sup>17</sup> OSCE. SECRETARY GENERAL.- Annual Report 1997 on OSCE Activities.-Viena. Sec.Doc./1/97 de 18 de Diciembre de 1997. Este documento puede consultarse en las páginas web de la OSCE. <http://www.osce.org>

<sup>18</sup> Se puede encontrar una abundante y actualizada documentación sobre las diversas naciones y minorías en Europa en las siguientes direcciones web:  
**ERCOMER (European Research Center on Migration and Ethnic Relations) :**  
<http://www.ercomer.org>  
**University of East London :** <http://www.uel.ac.uk>

En efecto, la *Convención Europea para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales*, de 1950, establecía en su art. 1, en conexión con el 14, el compromiso de los Estados miembros con la protección y garantía de los derechos humanos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. Esta formulación aparecía reforzada en el art. 9,1; que al introducir el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión admitía su práctica "*individual o colectiva*", lo que implicaba que la protección de este derecho debía también aplicarse a las colectividades, como las minorías nacionales, existentes en cada Estado.

Aunque este planteamiento inicial pudiese parecer exclusivamente indirecto, lo cierto es que permitía la introducción del tema de los derechos de las minorías y abría la puerta para el debate de tan importante problema europeo. Además posibilitaba la aplicación del principal instrumento institucional que durante décadas protegió los derechos humanos a escala europea, me refiero a la actuación de la **Comisión de Derechos Humanos** y del **Tribunal de Derechos Humanos** del Consejo de Europa, ante los cuales cabía la formulación de demandas individuales en aquellos países miembros que habían aceptado el Protocolo, como era el caso de España.

Las sentencias del Tribunal Europeo en los casos de: *sentencias lingüísticas en Bélgica* (1968); *Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra el Reino Unido* (1985), *Marckz contra Bélgica*, *Airey contra Irlanda* o *Johnson contra Irlanda*, evidenciaron la preocupación de ambas instituciones, **Comisión** y **Tribunal**, por abordar la cuestión de las minorías.

Sin embargo, hubo que esperar a la desaparición del bloque soviético, en 1989, para que el **Consejo de Europa** plantease un ambicioso programa de medidas legales, institucionales, políticas y culturales que contemplasen la especificidad de los derechos de las minorías. Tales medidas aparecen recogidas en la *Declaración de Viena*, de 1993, y pueden resumirse en las siguientes:

1ª.- Reforma del sistema institucional de protección de los Derechos Humanos, unificando la **Comisión** y el **Tribunal** en una única **Corte de Justicia** (Anexo I);

2ª.- La adopción de una *Declaración sobre las Minorías Nacionales* (Anexo II), en la que se encargaba al Comité de Ministros diversas medidas, entre las que destacaban la conclusión de Tratados internacionales para la protección de las minorías, incluida la elaboración de un Convenio-Marco y un Protocolo a la Convención sobre los derechos humanos de naturaleza cultural;

3ª.- Lanzamiento de un *Programa de medidas contra el Racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia* (Anexo III), que incluye, además de campañas de concienciación, la constitución de un Comité de Expertos gubernamentales que ha pasado a denominarse **Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia** (ECRI).<sup>19</sup>

Más tarde, en la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Estrasburgo, en octubre de 1997, se decidió la creación del **Comisario para los Derechos Humanos** con la finalidad de promover la educación sobre los derechos humanos, determinar las lagunas legales o los incumplimientos de los Estados miembros en esta materia y

<sup>19</sup> La dirección de Internet de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia es: <http://www.ecri.coe.int>

promover la observancia de las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en los instrumentos jurídicos adoptados por el Consejo de Europa.

De acuerdo con las decisiones recogidas en la *Declaración de Viena*, el Consejo de Europa elaboró el *Convenio-Marco para la protección de las minorías nacionales*, firmado en Estrasburgo el 1 de Febrero de 1995. En el conjunto de sus 32 artículos se enuncian, de forma detallada, los derechos a la educación, al empleo de la lengua, a la libertad de pensamiento y expresión, etc. de las minorías. Destacan, entre otros aspectos del *Convenio*, la expresa prohibición de las políticas de asimilación desarrolladas por los Gobiernos contra las minorías (art. 5,2) o las medidas destinadas a modificar la proporción demográfica de aquellas áreas geográficas donde se concentran las minorías (art. 16).<sup>20</sup>

La responsabilidad de llevar a cabo la supervisión en el cumplimiento de este Convenio, corresponde al **Comité de Ministros**, a pesar de que su firma y ratificación quedaba abierta a los Estados que no son miembros del Consejo de Europa (art. 24). En las tareas de supervisión, el **Comité de Ministros** contará con la ayuda de un **Comité Consultivo** dependiente de él y cuyos miembros deberán gozar de una reconocida competencia en el tema de minorías (art.26).<sup>21</sup>

Como podemos apreciar, las iniciativas del Consejo de Europa constituyen una primera aproximación jurídico-política para proteger a las minorías nacionales en el ámbito europeo. Sin embargo, estas iniciativas presentaron y presentan una importante limitación: la naturaleza eminentemente jurídica de las medidas aportadas por el Consejo de Europa. Sin embargo, como es bien sabido, la solución del problema de las minorías nacionales requiere medidas de naturaleza política, económica y cultural, además de la adopción de normas legales, porque también en estos ámbitos se manifiesta la discriminación. En este terreno, el Consejo de Europa carece de competencias efectivas, más allá de las recomendaciones a sus miembros.

#### 4.2.- La CSCE y la OSCE: soluciones ambiciosas al problema de las minorías

En los orígenes de la CSCE se encuentra una idea que, con el tiempo, se demostró auténticamente revolucionaria respecto de la política de bloques que imperaba en Europa a comienzos de la década de los setenta. Dicha idea sostenía que *la paz y la seguridad europeas se podían alcanzar y reforzar mucho mejor mediante la cooperación y las medidas de confianza entre los dos bloques aliancistas que mediante la carrera de armamentos y la disuasión militar*. Desde entonces, esta idea ha presidido todas las iniciativas y acciones desarrolladas por la CSCE, primero, y por la OSCE más tarde.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> **JIMENEZ PIERNAS, C.**- *“El Convenio marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales y su aplicación en España”*.- **RODRIGUEZ, I. (ed.)**.- Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural.- Edit. Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá, 1999. págs. 107-130.

<sup>21</sup> El texto íntegro del Convenio marco puede consultarse en:

**TRUYOL, A.**- Los derechos humanos.- Edit. Tecnos. Madrid, 4ª ed., 2000; págs. 214-221.

<sup>22</sup> **RUPEREZ, J.**- Europa entre el miedo y la esperanza.- Madrid, 1976. Edit. EDICUSA  
**QUEVEDO, J.**- *“El futuro de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa”*.- Papeles del instituto del General Gutiérrez Mellado de estudios sobre la paz, la seguridad y la defensa, n° 1 (2000); págs. 68-89.

En el *Acta final de Helsinki*, firmada en 1975, el tratamiento de las minorías se abordó en relación con otros temas como los de seguridad y derechos humanos. Esta Declaración introdujo un criterio de compatibilidad entre dos principios que hasta ese momento se habían revelado histórica y políticamente antagónicos: *el principio de inviolabilidad de las fronteras y el reconocimiento y protección de las minorías nacionales*.

En efecto, ambos principios aparecen recogidos en la parte del *Acta final* titulada *Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes*, en los siguientes términos:

*"III.- Inviolabilidad de las fronteras*

*Los Estados participantes consideran mutuamente como inviolables todas sus fronteras, así como las fronteras de todos los Estados en Europa y, en consecuencia, se abstendrán ahora y en el futuro de atacar dichas fronteras.*

*En consecuencia, se abstendrán también de toda exigencia o de todo acto encaminado a apoderarse y usurpar todo o parte del territorio de cualquier Estado participante.*

(....)

*VII.- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.*

(....)

*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 las libertades fundamentales y, de esta manera, protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera." <sup>23</sup>*

Semejante criterio de compatibilidad sólo podía ser políticamente eficaz si también se reconocía la aplicación del *derecho de autodeterminación de los pueblos* (principio VIII), pero imponía la condición de que toda modificación de fronteras, resultante del ejercicio del citado derecho, *sólo sería admisible si se alcanzaba mediante la negociación diplomática y no mediante el uso de la fuerza*.

Este planteamiento resultaba tan lógico como impracticable en una Europa dividida por dos bloques antagónicos. Hubo que esperar hasta 1989 para que su aplicación comenzase a resultar decisiva en el mapa europeo que comenzaba a diseñarse y que todavía no ha concluido. Por ej. la reunificación alemana tuvo que admitir la *línea Oder-Neisse*, es decir la frontera con Polonia tal y como había resultado de la Segunda Guerra Mundial, lo que obligó al Gobierno alemán a abandonar sus reivindicaciones territoriales sobre la Prusia Oriental, habitada por una significativa minoría alemana.

Es en el contexto histórico abierto por la "*perestroika*" de Gorbachov y consolidado por la desaparición del Pacto de Varsovia en 1990, cuando se impone una revisión del decisivo papel desempeñado por la CSCE durante los tres lustros de existencia y se decide dotarla de una nueva estructura institucional y de unas competencias ampliadas que, respetando el *espíritu de Helsinki* permitan hacer frente a los nuevos retos que están surgiendo en Europa. Los cambios que se introducen en la CSCE aparecen recogidas en la *Carta de París para una nueva Europa*, firmada el 21 de Noviembre de 1990.

---

<sup>23</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores.- Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Textos fundamentales.- Madrid, 1992. Págs. 22-24.

Uno de los primeros cambios que se advierten en la redacción de la *Carta de París* es que la cuestión de los derechos humanos se asocia con la democracia y el Estado derecho y que estos tres conceptos aparecen como objetivos prioritarios por delante de los aspectos de la seguridad que habían dominado en la redacción del Acta de Helsinki. Tomando en consideración este cambio en las prioridades decidido por los Estados signatarios de la Carta de París, podemos entender en todo su alcance el protagonismo que se le concede al tema de las minorías cuando dentro de este apartado se señala:

*" Afirmamos que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales será protegida y que las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de expresar, preservar y desarrollar libremente esa identidad sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley."* <sup>24</sup>

Los cambios institucionales introducidos en la CSCE se recogieron en el *Documento suplementario para dar validez a algunas disposiciones que figuran en la Carta de París para una nueva Europa*, firmado al mismo tiempo que el documento principal. Entre las principales modificaciones orgánicas figuran la creación de un **Comité de Altos Funcionarios**, una **Secretaría** de la CSCE y un **Centro para la Prevención de Conflictos** como órganos dependientes del **Consejo de Ministros** y destinados a coadyuvar en sus tareas. Además se establecieron la **Oficina pro Elecciones Libres** y las **Reuniones de Expertos sobre Instituciones democráticas y sobre Minorías Nacionales** como órganos complementarios.

La concreción de las medidas orientadas a proteger los derechos de las minorías se realizó en la **Reunión de Expertos** celebrada en Ginebra entre el 1 y el 19 de Julio de 1991. Observemos que en las fechas señaladas todavía no se había producido el fracasado golpe de Estado que precipitaría la desintegración soviética y, por otra parte, los conflictos armados de la antigua Yugoslavia se encontraban en sus primeros momentos, sin haber alcanzado la virulencia y gravedad que se apreciaría tan sólo dos meses más tarde. En otras palabras, los expertos sobre minorías nacionales todavía carecían de elementos de juicio suficientes para apreciar la amenaza que para la paz y la seguridad europeas supondrían los nacionalismos radicales de algunos países balcánicos y la urgente necesidad de aplicar mecanismos internacionales de protección de las minorías ante la aparición de las nuevas repúblicas independientes surgidas en el espacio ex-soviético. <sup>25</sup>

El resultado de la **Reunión de Expertos** influyó notablemente en la *Conferencia de Helsinki* de 1992, en la que se constituye y se determinan las competencias la figura del **Alto Comisario de la CSCE para las Minorías Nacionales**, como un órgano dependiente del **Comité de Altos Funcionarios**. Al frente de esta institución se nombró al Ministro de Estado holandés **Max van der Stoep**, reelegido en la Conferencia Ministerial de Budapest de 1995.

Básicamente las funciones del **Alto Comisario** son de dos tipos: *funciones informativas*, destinadas a *asesorar* al Consejo de Ministros sobre las condiciones en que se encuentran

<sup>24</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores.- *op. cit.*: pág. 214.

<sup>25</sup> CALDUCH, R.- *"La perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos"*- *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1991.- Bilbao, 1992. Edit.: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. págs.: 271-333.

**Idem.**- *"Los Balcanes: entre la democracia y la guerra civil"*- *Tiempo de Paz* n.º: 22 (invierno 1992); págs.: 32-49.

las minorías nacionales en los diversos países y *alertar* sobre aquellas situaciones de tensión que pueden desencadenar conflictos armados, de una parte, y *acciones de diplomacia preventiva*, orientadas a evitar la escalada de tensiones surgidas en relación con las minorías, de otra. Como se puede fácilmente apreciar, ambas funciones son complementarias de las que realizan otros órganos de la OSCE, como la *Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos*.<sup>26</sup>

Durante estos años, la labor del *Alto Comisario* se ha concentrado en aquellos Estados en los que existen conflictos políticos, y en ocasiones armados, asociados a las minorías. Específicamente estos países son:

Albania (minoría griega)  
 Croacia (relaciones interétnicas)  
 Eslovaquia (minoría húngara)  
 Estonia (minoría rusa)  
 Georgia (relaciones interétnicas)  
 Grecia (minoría religiosa de la Tracia)  
 Hungría (minoría eslovaca)  
 Kazajstán (relaciones interétnicas)  
 Kyrgizistán (relaciones interétnicas)  
 Letonia (minoría rusa)  
 Rumanía (minoría húngara)  
 Antigua República Yugoslava de Macedonia (minoría albanesa)  
 Ucrania (situación en Crimea)<sup>27</sup>

Si realizamos una valoración general de las aportaciones realizadas por la CSCE/OSCE a la cuestión de las minorías en Europa, debemos reconocer que desde sus inicios no sólo existe una clara voluntad política por abordar de forma directa y específica esta cuestión, sino que además se hace desde un enfoque plural en el que se toman en consideración tanto la dimensión jurídica, como la política y la cultural, al tiempo que se promueven medidas internacionales que refuercen las que adopta cada Estado en su ámbito interno. La vinculación entre la protección de las minorías y la seguridad regional, así como la instauración de una nueva concepción de la seguridad basada en la cooperación y la confianza, antes que en la defensa y la disuasión, constituyeron las grandes aportaciones políticas y doctrinales de la CSCE que asumiría plenamente la OSCE hasta nuestros días.<sup>28</sup>

Además, la CSCE/OSCE aglutinó, desde el primer momento a todos los países europeos, salvo Albania, junto con Estados Unidos y Canadá. En nuestros días y tras la desintegración soviética, su influencia se extiende también a las nuevas Repúblicas caucásicas (Georgia, Armenia, Azerbaiyán) y centroasiáticas (Kazajstán, Kyrgizistán, Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán). Ello significa que carece de las limitaciones de membrecía que concurren en otras organizaciones regionales como el Consejo de Europa y la CE/UE.

<sup>26</sup> Ministerio de Asuntos Exteriores.- *op. cit.*; págs. 301-304

<sup>27</sup> Ref. HCNM/FS-ENG/001 (Febrero 1997)

OSCE. *The Secretary General.- Annual Report 1997 on OSCE Activities*.- Viena, 1997. Ambos documentos pueden consultarse en la dirección de Internet de la OSCE mencionada anteriormente.

<sup>28</sup> OSCE.- *Charter for European Security*.- Istanbul, November 1999. (documento electrónico obtenido en la dirección de la OSCE en Internet señalada con anterioridad).

Los problemas y limitaciones de las CSCE/OSCE han sido y son de otra índole. De una parte existen serias dificultades vinculadas al proceso de toma de decisiones, pues cada decisión debe adoptarse por unanimidad lo que confiere un *derecho de veto efectivo* a cualquier país miembro y complica extraordinariamente las decisiones en un *Consejo de Ministros* en el que participan más de cincuenta Estados.

En segundo término, la OSCE carece de unos recursos materiales y humanos suficientes para garantizar las funciones que tiene atribuidas. Esta limitación convierte a las OSCE en rehén de sus propios países miembros, especialmente de aquellos con mayor poder político, militar y económico, a la hora de ejecutar aquellas decisiones tan dificultosamente alcanzadas.

Bastarán algunos ejemplos para demostrar la gravedad de estas restricciones. En el presupuesto de 1997, con un monto total de 661.413.000 dólares, el *Alto Comisario para las Minorías Nacionales*, tan sólo dispuso de 12.727.000 dólares equivalentes al 1'92 % del total. El grueso de los recursos financieros se destinaron a las denominadas *misiones OSCE* (Bosnia-Herzegovina; Croacia; Chechenia; etc.) con un monto de 433.386.000 dólares.

Lo mismo ocurre con los recursos humanos. Cada misión OSCE debe realizarse con los funcionarios (militares o civiles) aportados por los países miembros. Esto constituye una dificultad importante en el caso de las funciones atribuidas a la *Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos* por el elevado número de intervenciones que debe realizar anualmente para supervisar las elecciones en los países miembros que se encuentran inmersos en complicados procesos de transición política.

Finalmente existe una seria dificultad en la OSCE de naturaleza esencialmente ideológica o de filosofía política. Se trata de la ingenua presunción de que existe una relación directa y automática entre la creación de unas condiciones propicias para el respeto y protección de las minorías y la paralela reducción de los conflictos o tensiones con el Estado o con otras minorías. En otras palabras, que la democracia y el respeto de los derechos de las minorías reduce o neutraliza el radicalismo de los movimientos nacionalistas y de este modo se garantiza la paz y la seguridad europeas. Semejante idea no siempre se corresponde con la realidad y conviene tenerlo bien presente.

En efecto, el caso de la antigua Yugoslavia resulta paradigmático. No sólo era el país comunista más abierto a Occidente y donde existía un régimen político, social y económico más participativo de todos los existentes en el área balcánica, salvando el caso de la restauración de la democracia en Grecia tras el "*golpe de los coroneles*", sino que era en el que existían los mayores estándares de reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, religiosos y culturales de las minorías en toda la Europa Central y Oriental de los años setenta y ochenta. Esta realidad, sin embargo, no impidió que fuese precisamente en este país donde las fuerzas nacionalistas radicales se desatasen con mayor virulencia y desencadenasen los conflictos armados más violentos de Europa desde que concluyó la Segunda Guerra Mundial.

### 4.3.- La integración europea: una fórmula innovadora pero limitada

Otra de las organizaciones que ha aportado soluciones al tema de las minorías es la Comunidad Europea (CE) / Unión Europea (UE). Aunque los *Tratados fundacionales* no sólo no abordaron el tema de las minorías sino que ni tan siquiera formularon de manera expresa la protección de los derechos humanos, semejante omisión no fue mas que la consecuencia directa de los propios orígenes del proceso de integración.<sup>29</sup>

En efecto, los seis Estados fundadores (Francia; R.F. de Alemania; Italia; Bélgica; Holanda y Luxemburgo) eran países con sistemas democráticos, con una rigurosa legislación constitucional en la que los derechos humanos y las libertades fundamentales gozaban de suficientes garantías a la hora de su aplicación, incluso a las minorías. Resulta comprensible, por tanto, que considerasen innecesarias las referencias a estas cuestiones. No olvidemos que el objetivo último de la integración europea fue, desde el principio, alcanzar la *integración política supranacional a través de la integración sectorial progresiva* (sector energético y siderúrgico; sector energético nuclear; sector comercial; sector financiero; etc.).

¿Por qué incluyo entonces la CE/UE entre las instituciones que han aportado y aportan soluciones al problema de las minorías?. La respuesta es sencilla. Porque, probablemente, las soluciones de la CE/UE sean las más innovadoras que se han experimentado nunca en Europa para encauzar la protección de las minorías. Para ello analizaré las grandes aportaciones realizadas por la CE/UE durante las más de cuatro décadas de su existencia.

A).- El propio éxito del proceso de integración está demostrando que muchos de los problemas y necesidades básicas que afectan a una sociedad, incluyendo las naciones, sólo se pueden resolver de modo eficaz mediante la articulación de órganos y relaciones que superan a los Estados.

Semejante principio sustenta toda la filosofía y la práctica de la construcción comunitaria desde la *Declaración Schuman* en 1950, sin embargo también supone un ataque directo al principio ideológico y político fundamental de los *nacionalismos* según el cual el garante último de la existencia nacional no puede ser otro que el Estado independiente. Al demostrar que la mejor forma de resolver muchas de las necesidades existenciales de las naciones, consiste en la integración supranacional y no en la independencia estatal y que, además, ello es perfectamente compatible con el *pleno respeto a la diversidad cultural, lingüística y religiosa* de cada uno de los países miembros, la CE/UE ha creado un marco internacional nuevo para abordar las reivindicaciones nacionales sin ampararse en las ideologías nacionalistas decimonónicas.

B).- Por otro lado, al implantar la progresiva eliminación de las barreras administrativas y las fronteras estatales que impedían la libre circulación de trabajadores entre los países miembros, la CE/UE ha facilitado extraordinariamente los contactos entre las minorías nacionales de distintos Estados y con ello ha contribuido a que la *tolerancia* y la *transculturación* pasen a formar parte sustancial del proceso de integración europea.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> La primera referencia expresa a que los derechos humanos y las libertades fundamentales formaban parte de los requisitos esenciales exigibles a los miembros de la CE, lo encontramos en el *Informe Birkelbach*, elaborado en 1962. Sin embargo hubo que esperar al *Acta Unica Europea*, firmada en 1987, para que esa referencia expresa a los derechos humanos apareciese en un texto jurídico fundacional.

<sup>30</sup> Sobre el concepto de *transculturación* véase:

Esta movilidad social y cultural en el seno de la CE/UE ha quedado reforzada desde el Tratado de Maastricht al instaurar la *ciudadanía europea*, la figura del *defensor popular* y el *Comité de las Regiones*, como órgano consultivo. Gracias a estas innovaciones jurídicas, la CE/UE facilita el que los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros, incluyendo aquellos que forman parte de las minorías, puedan compatibilizar sus singularidades culturales, lingüísticas, étnicas o religiosas con una serie de derechos políticos comunes que los igualan ante las instituciones comunitarias.

C).- Además, desde la celebración de las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo, la CE/UE ha potenciado la participación política de todos aquellos partidos políticos democráticos. De este modo, los *partidos nacionalistas* han logrado una representación y participación política en el Parlamento que, merced al sistema de *codecisión* implantado por el Tratado de la Unión Europea (Maastricht), ha visto reforzados sus poderes y competencias legislativas. Esta participación parlamentaria de los *partidos nacionalistas*, dificulta su marginación política y, por tanto, la radicalización de sus discursos y estrategias de acción política.

D).- En el proceso de ampliación a los 13 países candidatos, especialmente a los países de Europa Central y Oriental, la Unión Europea ha introducido como uno de los criterios políticos exigibles el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, lo que resulta coherente con la elaboración de la *Carta de Derechos Fundamentales*, que debe aprobarse próximamente, y la instauración en el *Tratado de Amsterdam* (1997) de un sistema de sanciones a los países miembros que incumplan sus compromisos en esta materia (art. 7 en relación con el art. 6 del Tratado de Amsterdam).<sup>31</sup>

E).- Finalmente, y tras el impulso recibido en el Tratado de Amsterdam por la dimensión de la *seguridad*, como parte consustancial de la *Política Exterior y de Seguridad Común*, los Consejo Europeos de Helsinki (diciembre 1999) y de Sta. María da Feira (junio 2000) han aprobado la articulación de una *Política Europea Común de Seguridad y Defensa* (PECSO), cuya principal finalidad es la de asumir las funciones básicas desempeñadas hasta ahora por la UEO en las denominadas *misiones Petersberg*, y cuya estructura institucional debe estar concluida para los inicios del año 2003.

---

CALDUCH, R.- Dinámica de la Sociedad Internacional.- Madrid, 1993. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces; págs. 180 y ss.

<sup>31</sup> MANGAS, A.; LIÑAN, D.J.- Instituciones y derecho de la unión Europea.- Edit. McGraw Hill. Madrid, 2ª ed. 1999.

## 5.- Anexos Estadísticos y Gráficos

Tabla Estadística nº 1

## EVOLUCION DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE DE ORIGEN MAGREBI ESTABLECIDA EN FRANCIA, ITALIA Y ESPAÑA (1990-2001)

Años	España	Francia	Italia
1990	-----	1,220,298	-----
1991	-----	-----	-----
1992	52,597	-----	-----
1993	58,059	-----	-----
1994	65,470	-----	120,402
1995	68,232	-----	129,680
1996	79,678	-----	137,985
1997	82,026	-----	170,643
1998	118,345	-----	191,379
1999	149,803	1,298,273	211,134
2000	174,209	-----	240,118
2001	218,200	-----	-----

**Fuente:** FARGUES, Ph.- Les politiques migratoires en Méditerranée Occidentale: contexte, contenu, perspectives.- Institut National d'Etudes Démographiques. París y Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Florencia

Tabla Estadística nº 2

## PAISES DE DESTINO DE LA POBLACIÓN EMIGRANTE DEL MAGREB

Países de Acogida (*)	Países magrebíes originarios de emigrantes				
	Argelia	Libia	Marruecos	Mauritania	Túnez
Francia	574,208	609	522,504	10,037	201,561
Italia	11,435	1,924	170,905	641	55,213
Portugal	91	42	330	24	27
España	13,847	164	199,782	3,764	643
<b>TOTAL</b>	<b>599,581</b>	<b>2,739</b>	<b>893,521</b>	<b>14,466</b>	<b>257,444</b>

**Fuente:** FARGUES, Ph.- Les politiques migratoires en Méditerranée Occidentale: contexte, contenu, perspectives.- Institut National d'Etudes Démographiques. París y Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute. Florencia

**Observaciones:**

(\*) Los datos de Francia corresponden al 15 de Marzo de 1999; de Italia y Portugal al 1 de Enero de 2000; de España al 1 de Enero de 2001.

Tabla Estadística n° 3

**SITUACION DE LAS MINORIAS EN PELIGRO POR AREAS  
REGIONALES (1994)**

<b>REGIONES</b>	<b>N° Países con Minorías en peligro</b>	<b>N° Minorías en peligro</b>	<b>Población Total de Minorías</b>	<b>% Regional</b>
Democracias Occidentales y Japón (28 países)	<b>15</b>	<b>31</b>	<b>94.291.000</b>	<b>12</b>
Europa Oriental y antigua URSS (27 países)	<b>25</b>	<b>59</b>	<b>59.671.000</b>	<b>14</b>
Este, Sudeste y Sur de Asia (34 países)	<b>21</b>	<b>62</b>	<b>397.494.000</b>	<b>13</b>
Norte de Africa y Oriente Próximo (19 países)	<b>11</b>	<b>27</b>	<b>89.840.000</b>	<b>26</b>
Africa Subsahariana (48 países)	<b>30</b>	<b>81</b>	<b>294.460.000</b>	<b>51</b>
Latinoamérica y Caribe (34 países)	<b>18</b>	<b>32</b>	<b>52.965.000</b>	<b>11</b>
<b>TOTAL (190 países)</b>	<b>120</b>	<b>292</b>	<b>988.701.000</b>	<b>18</b>

Fuente: **GURR, T. R.**- "*Comunidades en conflicto y seguridad global*".- **AGUIRRE, M. (ed.)**.-  
*Raíces de los conflictos armados. Anuario CIP 1996.*- Edit. FUHEM/CIP. Madrid, 1995. Pág. 45.

Tabla Estadística n° 4

**DISTRIBUCION DE LAS MINORIAS EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL  
(1990)**

<b>PAISES</b>	<b>POBLAC.TOTAL 1990</b>	<b>MINORIAS NAC. %</b>	<b>PRINCIPALES MINORIAS</b>
ALBANIA	3.250.000	10,7	Griegos, Valacos, Macedonios
AZERBAIDJAN	7.020.000	17,4	Rusos, Armenios
BOSNIA - HERZEGOV. (*)	4.479.000	46,2	Serbios, Croatas
BULGARIA	8.636.000	23,1	Turcos, Pomacos, Gitanos
CROACIA (*)	4.770.000	13,4	Serbios, Húngaros, Eslovenos
ESLOVAQUIA	5.298.000	34,9	Húngaros, Gitanos, Ucrucianos
ESLOVENIA (*)	2.000.000	5,5	Croatas, Serbios, Italianos
ESTONIA	1.530.000	30	Rusos
FEDERAC. RUSA	147.386.000	18,7	Chechenos, Tártaros, Buriatos, etc.
GEORGIA	5.395.000	30	Rusos
HUNGRIA	10.553.000	7,3	Gitanos, Alemanes, Eslovacos
LETONIA	2.510.000	35	Rusos
LITUANIA	3.710.000	10	Rusos
MOLDOVA	4.341.000	35,7	Rusos, Alemanes, Gagauzes, Ucrucianos.
POLONIA	38.119.000	4	Alemanes, Ucrucianos, Bielorrucos
REP. CHECA	10.297.000	16,8	Moravos, Eslovacos, Polacos
REP. DE MACEDONIA (*)	2.132.000	21,9	Albaneses, Turcos, Serbios
REP. FED. YUGOSLAVIA (*)	10.431.000	24,9	Albaneses, Húngaros, Croatas
RUMANIA	23.200.000	11,8	Húngaros, Gitanos
UCRANIA	51.704.000	27,7	Rusos

Fuentes: **Anuario Internacional CIDOB, 1991**  
**Anuario Internacional CIDOB, 1994**

GRAFICO n° 1

