

REGIONALIZACION Y MINORIAS EN EL AREA DEL CONSEJO DE EUROPA

Por JUAN DE MIGUEL ZARAGOZA

Sumario: I. PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS.—II. APROXIMACIÓN A DOS CONCEPTOS PREVIOS: A) Sobre el concepto de minoría. B) Autodeterminación y minorías.— III. EL SISTEMA EUROPEO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS MINORÍAS: A) El tema de las minorías en el Consejo de Europa. B) Igualdad ante la ley y no discriminación: análisis del artículo 14 de la Convención Europea de Derechos del Hombre. C) Legitimación procesal de las minorías. D) Estatuto jurídico de las minorías en el marco de la Convención Europea de Derechos del Hombre. E) Regionalización y minorías: 1) Datos de Derecho comparado (Francia, Bélgica, Yugoslavia, República Federal de Alemania, Suiza, Italia). 2. El tema regional en las instancias europeas: a) El sistema comunitario. b) El sistema del Consejo de Europa.

RESUMEN

Este trabajo intenta encontrar las coordenadas europeas del tema, como posible dimensión orientadora de la tarea constituyente española.

El análisis efectuado permite descartar actitudes maximalistas, que el orden jurídico europeo —entendiendo por tal el orden jurídico del Consejo de Europa— no admite como legítimas. Tampoco lo son a la luz del Derecho internacional general.

En una primera parte, se analiza la transformación operada en el Derecho de gentes, en orden a la protección internacional de las minorías, desde el sistema establecido por la Sociedad de las Naciones hasta el vigente, bajo el sistema de las Naciones Unidas. Razones metodológicas aconsejan, en esta parte, una consideración especial de dos conceptos: el mismo concepto de «minoría» y la noción de «autodeterminación», en relación a ellas.

En una segunda parte se realiza un examen jurídico, a la luz de la Convención Europea de Derechos del Hombre y otros textos del Consejo de Europa.

Finalmente, se intenta enlazar aquella temática con la ideología y las realizaciones jurídico-administrativas en materia de regionalización. Este examen se plantea a dos niveles: 1) en el del Derecho comparado europeo, y 2) en el de la política regional de dos organizaciones europeas: la Comunidad Económica Europea y el Consejo de Europa.

Las fuentes utilizadas son, en su mayor proporción, de primera mano, poco divulgadas y difícilmente accesibles, incluidas varias confidenciales, y han estado constituidas por las actas de las sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, textos de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales, informes de los Gobiernos europeos, jurisprudencia de los Organos de la Convención de Derechos del Hombre, textos de la Asamblea Consultiva del Consejo, etc.

I. Problemática actual de la protección de las minorías

1. El Derecho internacional contemporáneo, en materia de protección de las minorías, se asienta en premisas y dispositivos técnico-jurídicos, básicamente diferentes de los que rigieron bajo la Sociedad de Naciones. El sistema entonces establecido fue un efecto reflejo de una determinada estrategia de la paz, una búsqueda convencional de nuevas fronteras, precisamente en Europa y no en el resto del mundo.

2. La omisión de toda referencia a la protección de las minorías en el Pacto de la Sociedad de Naciones, pese a la relevancia de la cuestión en aquella época y a los intentos incluso de universalizar su régimen jurídico (tesis del presidente Wilson), se explica porque se aceptó, en definitiva, la tesis que buscaba la protección en el marco de los tratados relativos a situaciones territoriales (tesis inglesa). El concepto de minoría con que entonces se operaba se reducía a las «minorías nacionales», y se temía que el trato que pudieran recibir estas minorías, en sus nuevas fronteras, podría inestabilizar a algunos Estados y suscitar tendencias proteccionistas en otros (1). Así surgieron los tratados de minorías y las declaraciones unilatera-

(1) Documento básico: Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/L582, de 25 de junio de 1973. Policopiado. Distribución limitada «Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas», pp. 14 y 17. (Informe Capotorti.)

les de algunos países, comprometiéndose, al respecto de su estatuto de minoría, para las existentes bajo su soberanía (2).

3. Actualmente, por el contrario, la protección de las minorías —que tampoco figura en la Carta de las Naciones Unidas—, ni se incluye en el marco de arreglos fronterizos, ni se limita a Europa, sino que se presenta como un aspecto de la protección internacional de los derechos y libertades fundamentales. Proclamados éstos en la Carta y en la Declaración Universal de 1948 —aun sin carácter jurídico positivo—, no se hizo urgente establecer un sistema específico de protección, semejante al anterior, aunque desde el principio se inició una cierta forma de protección institucionalizada específicamente en el ámbito de las competencias del Comité Económico y Social, atribuyendo al Comité de Derechos Humanos competencia en materia de protección a las minorías (3).

4. Este diferente nivel de planteamiento traduce en el plano jurídico la alteración sustancial de los datos hecho y, con ella, la caducidad del sistema anterior, según es doctrina que se puede considerar, al menos como oficiosa, en las Naciones Unidas:

«...al considerar el problema en su conjunto, parece claro que en 1919 todo el régimen de protección a las minorías formaba parte integrante del sistema establecido para resolver las consecuencias de la primera guerra mundial y crear una organización internacional, la Sociedad de las Naciones. Uno de los principios de este sistema consistía en que determinados Estados y sólo determinados Estados (principalmente los recién creados o que se hubieran extendido considerablemente) debían someterse a obligaciones y a un control internacional en lo relativo a minorías. Ahora bien, todo este sistema fue trastocado por la segunda guerra mundial. Todas las decisiones internacionales adoptadas a partir de 1947 se inspiran en una filosofía distinta. Se ve surgir la idea de la protección general y universal a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Así, pues, ya no son sólo las minorías de de-

(2) La Corte Permanente de Justicia Internacional en su dictamen consultivo de 6 de abril de 1935, equiparó estas declaraciones unilaterales a compromisos internacionales.

(3) Resoluciones del Consejo 5(II) de 16 de febrero de 1946, 9(III) y Res. 217 C(III) de 10 de diciembre de 1948, relativa a la «suerte de las minorías». En 1947 se crea el Subcomité de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

terminados países quienes gozan de una cierta protección internacional, sino todos los seres humanos de todos los países. Dentro de este sistema se pueden concebir también normas especiales en favor de determinadas minorías, pero el ángulo desde el que se aborda el problema es totalmente distinto del de 1919.

La Carta de San Francisco, las decisiones de Postdam, los tratados de paz ya concertados o en preparación, presentan claramente este nuevo concepto...

Al considerar el cuadro completo se llega a la conclusión de que de 1939 a 1947 el conjunto de las circunstancias ha cambiado en tal medida que es menester considerar que, en general, el sistema ha perdido su vigencia» (4).

5. Aunque el TIJ, en un caso concreto (mandato de la Sociedad de Naciones a Africa del Sur respecto al Suroeste africano) ha declarado intacto el valor jurídico de este mandato, transfiriéndose a la Asamblea General de las Naciones Unidas la función de vigilancia que antes incumbía al Consejo de la Sociedad de Naciones, la doctrina se inclina, al igual que los órganos de las Naciones Unidas, a la tesis de la caducidad del sistema anterior (5).

6. Partiendo de este vacío, producido al no ser la ONU sucesor *de iure* de la Sociedad de Naciones, debe investigarse el nuevo marco en que se inscribe actualmente la protección de las minorías.

7. Ante todo, debe constatarse que los textos internacionales más importantes de la sociedad internacional de posguerra omiten toda referencia a la cuestión. Lo único que proclaman o garantizan esos textos es el principio de no discriminación por motivos raciales, religiosos, lingüísticos, etc., pero no como Derecho del grupo, sino del individuo. Así, en Carta de las Naciones Unidas (arts. 1.º y 55), Declaración Universal (art. 2.º), Pro-

(4) Doc. E/CN.4/367. *Etude sur la validité juridique des engagements relatifs aux minorités.*

(5) Así, TORE MODEEN: «La protection internationale des minorités: les îles d'Aaland», *Revue des Droits de l'homme*, vol. VI-2, 1973, p. 298; S. CALOGEROPOULOS-STRAITIS: *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Ed. Bruylant, Bruselas, 1973, p. 83; A. VERDOOT: *La protection des droits de l'homme dans les Etats plurilingues*, Labor, Bruselas, p. 38.

clamación de Teherán (párrafo 11), Declaración Americana de Derechos Humanos (art. 1.º), Carta de la OEA (art. 5.º), Convención Europea de Derechos del Hombre (art. 14).

8. Para la efectividad de la protección, a nivel mundial, se creó la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías; pero si se examina la abundante documentación emanada de este órgano, se advierte que, junto a la labor doctrinal encaminada a identificar los problemas y precisar conceptos, el primer aspecto de su competencia ha prevalecido sobre el segundo. Hay una amplia problemática de difícil respuesta en el campo jurídico, y que exige un planteamiento multidisciplinar, que no parece entrar en la línea de preocupaciones de la Subcomisión:

i) Si la protección de las minorías exige estructuras de poder político no centralizadas, adecuadas a los elementos tipificadores de cada minoría, por cuanto este aspecto desplazaría la cuestión hacia un plano político ajeno a la competencia del Subcomité.

ii) Si la protección de las minorías puede concebirse como un sistema transitorio, a la espera de una asimilación, inducida o emergente, a la sociedad mayoritaria, o si, por el contrario, tal sistema tiene como misión preservar la identidad y el desarrollo cultural autónomo del grupo, favoreciendo un pluralismo cultural enriquecedor de la sociedad nacional en su conjunto (6).

9. Por el contrario, en el examen de esa documentación, si vemos reaparecer dos principios, que ya estaban en el sistema anterior:

i) El de la legitimación activa de las minorías, como grupo,

(6) ECOSOC.Doc. E/CN.4/1101; E/CN.4.Sub.2/332, pp. 28 y 35, Informe de la Subcomisión en 25 Período de Sesiones. Varios oradores expresaron la idea de que el término «minoría», debía ser definido de manera suficientemente flexible para permitir la integración final de las minorías que lo desearan en la «más amplia sociedad nacional».

Contrariamente a este planteamiento, el Seminario de las Naciones Unidas, sobre la promoción y protección de los derechos humanos de las minorías nacionales, étnicas u otras (Yugoslavia, julio 1974), se pronunció en favor del derecho de las minorías a evolucionar como grupo, lo que algún autor equipara a un derecho a la autonomía. Vide texto de las Conclusiones en *Information*, editada por Comité de la RDA pour les Droits de l'homme, Berlín, octubre-diciembre 1974. Comentarios a este Seminario en THEODOR VETTER: «Commentary on the concept of "national minorities"», en *Revue des Droits de l'homme*, vol. VII, 2-4/1974, pp. 273 y ss.

para accionar ante instancias internacionales, no obstante las limitaciones contenidas en los textos básicos.

ii) El principio de lealtad al Estado de que forman parte.

10. Junto a este planteamiento general de la idea de protección a las minorías, otros textos internacionales, en vigor o pendientes de positivación, ya contemplan o protegen específicamente a las minorías.

11. Un caso límite de protección, por cuanto responde a un caso límite de ataque, es la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio de 1948, una de las primeras convenciones de posguerra, surgida de los recuerdos de aquélla. Por genocidio se entiende la destrucción física del grupo, directamente o por sometimiento a condiciones tales que le acarreen la deportación de niños, etc. Se trata de un delito internacional, en cuyo favor no juega el principio de no extradición por motivos políticos.

La Convención de la OIT, sobre poblaciones indígenas y tribales, de 1957, tiene un carácter tuitivo, y aunque establece el principio del respeto a las «costumbres e instituciones», responde a una filosofía asimilacionista, concibiéndose el indigenato, al estilo de la filosofía colonial española y portuguesa, como una situación de minoría de edad—transitoria, por supuesto—, y admitiéndose por ello una discriminación a la inversa, es decir, un trato desigual por tuitivo, hasta que los grupos indígenas puedan «beneficiarse de la legislación general del país».

Este principio de discriminación a la inversa reaparece después en la Convención internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965 (7):

«Las medidas especiales adoptadas con el exclusivo fin de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, no se considerarán como medidas de discriminación racial» (art. 1.4).

(7) Adhesión de España, véase *BOE* de 17 de mayo de 1969.

La Convención de la UNESCO de 1960 (8), relativa a la lucha contra las discriminaciones en materia de enseñanza, contempla especialmente a las minorías nacionales y lingüísticas y reconoce el derecho de sus miembros a:

«...ejercer las actividades docentes que les sean propias, entre ellas la de mantener escuelas y según la política de cada Estado, en materia de educación, emplear y enseñar su propio idioma» (art. 5.1).

Esta Convención es importante, desde el punto de vista de un planteamiento general del tema de este estudio, en cuanto «la lengua puede constituir un punto de impacto en que se encuentran las ideas y los sentimientos del hombre moderno en la búsqueda de una distinción que los separa del resto de los hombres, por entender que las demás fuentes de división son demasiado arcaicas o primitivas», pero también conducir a lo que Deutch ha llamado una «ideologización de las diferencias lingüísticas» (9). Por ello no podían dejar de marcarse, precisamente en esa Convención, ciertos límites al ejercicio de los derechos de la minoría, unos explícitos y otros implícitos: no comprometer la soberanía nacional, no excitar a la intolerancia o la incomprensión entre los grupos y no desviar la enseñanza de su específico fin de «añadir nuevas posibilidades de enseñanza a las que proporciona el poder público» (cfr. arts. 2.º, c), y 5.º, c), i)1. Esas prevenciones no hacen sino recoger unos principios tradicionales de Derecho internacional en materia de protección a las minorías no caducados.

Finalmente, el artículo 27 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966 asienta sobre nuevas bases el régimen jurídico de las minorías, puesto que ya no se trata

(8) Aceptación por España, véase BOE de 1 de noviembre de 1969. El Decreto 1433/1975, de 30 de mayo (BOE de 1 de julio de 1975) introduce la enseñanza de las lenguas nativas españolas en la EGB.

En las respuestas de algunos países europeos al cuestionario de la UNESCO, así como algunos americanos, sobre la aplicación de la Convención y la Recomendación, se declara no «existir minorías nacionales». España declara no poseer minorías lingüísticas, pero que los programas escolares comportan la enseñanza de las lenguas y literatura de las diferentes regiones. Cfr. PIERRE MERFENS: *L'application de la Convention et de la Recommendation de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement*, RDH, vol. 1, 1, 1968.

(9) Véase VERDOOT, *ob. cit.*, p. 7.

solamente de hacer efectivo el principio de no discriminación o de una protección sectorial, o individualizada, sino de un estatuto más amplio:

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, profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

II. Aproximación a dos conceptos previos

A) SOBRE EL CONCEPTO DE MINORÍA

12. Los textos que hasta aquí hemos citado no definen este concepto, limitándose a señalar unos datos objetivos, más o menos identificables, como la raza, la lengua, la religión. La cultura o la historia no son mencionadas como condicionantes de un estatuto jurídico de minorías. Ese es un problema distinto.

Si, como hemos visto, las bases del sistema anterior han desaparecido y con ellas el régimen jurídico que determinaron, obviamente no nos puede servir el concepto de minoría operativo en aquel sistema. Así, cuando Calogeropoulos (10) define a las minorías como «grupos especiales incorporados a un Estado que se sienten pertenecer a otro Estado cuya población es de una raza, lengua o religión semejantes a la suya», es claro que está pensando en las que se llamaron minorías nacionales, en los tratados de minorías, pero que no serían aplicables a otras minorías en que la cuestión no se plantea en términos de nacionalización o desnacionalización, sino de uniformización y alineación con el grupo mayoritario o de autonomía en ciertos aspectos relacionados con sus características diferenciales. Quizá por ello los juristas, sociólogos o antropólogos iberoamericanos puedan negar o soslayar la existencia de problemas de minorías en esa área; sólo a base de identificar «minorías» con «minorías extranjeras», a despecho de datos sociológicos bien accesi-

(10) *Ob. cit.*, p. 78.

bles, tiene sentido este sorprendente párrafo de un conocido jurista mejicano:

«Como en América no existen minorías étnicas, religiosas o lingüísticas al margen de la colectividad, el Consejo Interamericano de Jurisconsultos no tomó en cuenta el artículo 25 (ahora 27) del proyecto de las Naciones Unidas...» (11).

Por ello, los sociólogos americanos, tanto si plantean la dialéctica de las sociedades americanas, en términos de «dualismo estructural», como de dos polos de un *continuum* (12), no se plantean el problema en términos de minorías susceptibles de un régimen diferencial, sino que parten de una hipótesis integracionista a la sociedad nacional, entendida como «progreso» (13). Las diversas proclamaciones del Instituto Indigenista Interamericano revelan claramente esta filosofía (14).

13. Aunque los textos citados parten del concepto como de un dato sabido y no cuestionable, es lo cierto que la definición se presenta muy controvertida, tanto a nivel doctrinal como en el seno de las instancias internacionales competentes. Tan es así que la propia Subcomisión de protección a las minorías lleva dos décadas funcionando sin haber llegado a una definición definitiva.

14. Contribuye a esta desorientación la heterogeneidad de los precedentes históricos, tanto próximos como remotos. Durante siglos, el concepto de minoría y los instrumentos de protección estaban concebidos en función de las minorías religiosas. A partir del Congreso de Viena hasta el Congreso de Berlín, sigue predominando este aspecto, pero ya aparecen elementos nuevos, que aportan amplitud al concepto: así, el derecho a conservar la nacionalidad o al uso del idioma propio; pero es

(11) P. P. CAMARGO: *La protección jurídica de los derechos humanos y de la democracia en América*, México, 1960, p. 288.

(12) Cfr. JULIO TRESIERRA: *Heterogeneidad cultural y desarrollo integral*. *América Indígena*, Instituto Indigenista, tercer trimestre 1970, pp. 635 y ss.

(13) Declaración sobre Integración Racial en América. Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria: se «reafirma el propósito de los gobiernos de desarrollar una política tendente a la completa integración de los elementos de su ciudadanía, sin distinción alguna basada en sus orígenes raciales».

(14). Aunque el respeto a la personalidad indígena y sus culturas aparece ya en el Primer Congreso (Patzcuaro, 1940) y se inscribe en la Proclamación de Derechos de las Poblaciones Indígenas, la idea de la integración aparece expresa o sobreentendida. Cfr. Acta final del Quinto Congreso Indigenista, Quito, 1984, p. 26.

a partir de la Conferencia de la Paz de 1919 y los diversos tratados y declaraciones sobre minorías cuando ya se empiezan a definir éstas, desde el punto de vista de la raza o del idioma. También empieza a desarrollarse la idea—que será elaborada con más matices en la época presente—de que no es suficiente con afirmar el principio de igualdad ante la ley—principal preocupación del sistema—si paralelamente no se aseguraba a los miembros de esos grupos los medios apropiados para la salvaguardia y protección de sus caracteres diferenciales, y así, la CPJI pudo declarar en 1935 (asunto de las escuelas minoritarias de Albania) que «no cabe hablar de igualdad real entre la mayoría y la minoría si se privaba a ésta de sus instituciones y se la obligaba en consecuencia a renunciar a lo que constituía la esencia misma de su vida como minoría». La preocupación por la igualdad de derecho, pero sobre todo por la igualdad de hecho, en todos los niveles de la convivencia, fue una constante en la doctrina del presidente Wilson, la que muchos años después veremos reaparecer, en el plano interno, en la Ley de Derechos Civiles (15).

15. También, a partir de 1919, comienza a desarrollarse un elemento de la definición, el principio de lealtad de las minorías hacia la sociedad nacional, que reaparece en nuestra época con otro matiz, como consecuencia de los nuevos datos del problema. El peligro de «irredentismo», entonces, derivado fundamentalmente del desplazamiento de siete millones de alemanes (16), ya fue previsto por personalidades de la época (Chamberlain, Benes, Briand) (17) e intentado superar por vía que podemos llamar procesal, al exigirse como requisito de procedibilidad, para la admisión de las «peticiones»—que fue una novedad del régimen bajo la Sociedad de Naciones—, que no entrañasen una ruptura de lazos políticos con el Estado (resolución del Consejo de 5 de septiembre de 1923), haciendo así efectivo el principio contenido en la resolución de 21 de septiembre de 1922:

«La Asamblea, reconociendo el derecho fundamental de las minorías a la protección de la Sociedad de Naciones contra

(15) Texto en *Informations constitutionnelles et parlementaires*, U. I., enero 1965. Ley relativa a la aplicación de la Enmienda Quince, ídem, enero 1966.

(16) Dato en Informe Capotorti, cit., p. 16.

(17) Cit. por J. ROCLETTE: *L'individu et le Droit International*, Montchrestien, p. 58.

cualquier género de opresión, insiste en el deber que incumbe a las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, de cooperar como ciudadanos leales con la Nación a la que ahora pertenecen.»

16. La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y de Protección a las Minorías, adoptó, en su primera sesión la siguiente definición provisional:

«...grupos no dominantes en un país y que deseando una igualdad de trato con la mayoría, desean un trato diferencial para proteger las características fundamentales que les distinguen de la mayoría» (18).

17. Las evidentes insuficiencias de esta definición, han llevado a la Subcomisión a preparar un amplio cuestionario, para la reunión de datos, partiendo provisionalmente del concepto siguiente:

«...una minoría étnica, religiosa o lingüística es un grupo numéricamente inferior al resto de la población del Estado al que pertenece y que posee características culturales, físicas o históricas, una religión o un idioma diferentes de los del resto de la población» (19).

Aunque se hace una referencia a la «cultura» y a la «historia», no aparecen como elementos autónomos de la definición.

18. La dificultad de una definición, operativa en el plano jurídico, deriva de la problemática que traslucen los siguientes posibles elementos de una definición:

a) Importancia numérica de la minoría en relación al resto, que haga razonable un régimen jurídico especial. Aunque algún autor considera que la práctica internacional fija como umbral una quinta parte de la población (20), es lo cierto que en muchos casos se establece un régimen especial, a partir de cifras infe-

(18) Doc. E/CN, 4152, sección V, 1947.

(19) Informe Capotorti, anexo, p. 1.

(20) Así se establece para el Gobierno húngaro en un documento por éste sometido a la Conferencia de la Paz de París de 1946, art. 32. Cit. por J. W. BRUZEL: *A neglected field. The promotion of minorities*, RDH, vol. IV, 1971, p. 442.

riores (caso del romanche en Suiza, de las minorías alemanas en Italia) o responde a premisas distintas: caso de Bélgica.

b) Estatuto de las minorías en función de una localización geográfica determinable o diseminadas en el conjunto de territorio nacional. Si en este caso podría ser efectivo el principio de no discriminación, es dudosa la posibilidad del ejercicio de otros derechos o facultades, por ejemplo, el empleo de su lengua en sus relaciones con la Administración, mientras aquel principio daría una respuesta insuficiente en aquellas regiones donde la minoría es dominante, pero de hecho se encuentra «minorizada». A partir de esta hipótesis aparece una amplia problemática en muchos planos (21).

c) Rol de la minoría, en contraposición a una sociedad nacional homogénea o de los distintos grupos en una sociedad multinacional. Parece que el sistema de minorías es adecuado a aquel planteamiento, pero no es aplicable en los mismos términos, en sociedades compuestas por «nacionalidades cohabitantes» (22) como es el caso de Rumania, Yugoslavia o Rusia, donde existe una estructura federal, correspondiente a la geografía humana e histórica. Este punto suscitará, desde luego, amplia polémica en las respuestas que se den al cuestionario de la Subcomisión, que plantea la siguiente pregunta:

«...observaciones y opiniones sobre las relaciones entre el concepto de minoría étnica, religiosa o lingüística y el concepto de grupo étnico, religioso o lingüístico, en sociedades multinacionales.»

d) Importancia del elemento subjetivo, es decir, la conciencia del grupo sobre sus características diferenciales y el deseo de preservar su identidad. Este elemento no se incluye en la

(21) El II Congrés Jurídic Catalá adoptó (por aclamación) una conclusión proponiendo «l'admissió de l'ús de la llengua catalana en tots els acts jurídics i davant els tribunals i organismes oficials a Catalunya», proponiendo igualmente que «el Estado, en el marco de sus diversos poderes, cuide de que las funciones públicas sean desempeñadas en Cataluña por personas que por su nacimiento y por un adecuado proceso de asimilación al país, conozcan debidamente sus elementos culturales y entiendan al menos su lengua». Actas de las sesiones, conclusión 49 de la sección 1.ª, pp. 837 y 838. La Constitución alemana prevee (art. 38) que los funcionarios de los *länder* deberán ser escogidos preferentemente en el *land* donde han de servir.

(22) Término utilizado por el delegado rumano en el 24 período de sesiones de la Subcomisión.

actual definición provisional de las Naciones Unidas, pero, en cambio, parece estar presente en la técnica jurídica del Consejo de Europa (23).

En todo caso, importa no confundir la conciencia del grupo con la de los líderes.

e) Determinación, con precisión, de los elementos objetivos diferenciadores: lengua, religión o raza, sobre todo este último concepto, sometido a revisión en la antropología y sociología contemporánea. Importa despejar una posible contradicción entre un régimen de protección diferenciador para las minorías raciales y la doctrina oficial de las Naciones Unidas, cuando declara que «los grupos nacionales, religiosos, geográficos, lingüísticos y culturales no coinciden, necesariamente, con los grupos raciales, y los aspectos culturales de estos grupos no tienen ninguna relación demostrable con los caracteres propios de una raza.» Dicho de otra forma, no existe una determinación genética de la cultura y aceptar lo contrario es una forma de racismo, en cuanto atribuye el subdesarrollo de ciertas culturas a una inferioridad racial (24).

Si, por el contrario, se admiten diferenciaciones históricas, se puede llegar a una síntesis entre las exigencias de no discriminación y el reconocimiento de las diferencias accidentales:

«Los grupos étnicos que son víctimas de discriminaciones, son a menudo aceptados y tolerados por los grupos dominantes a condición de renunciar totalmente a su identidad cultural. Conviene subrayar la necesidad de estimular a estos grupos étnicos a preservar sus valores culturales, contribuyendo así a enriquecer la cultura total de la humanidad» (25).

(23) La Recomendación 285/61 de la Asamblea Consultiva habla de grupos no dominantes de población, «conscientes» de pertenecer a una minoría. Esta es también una opinión oficiosa: así Karel Vasak, ante la Subcomisión, en su 28 período de sesiones (como observador del Consejo): «en fin de compte, le plus sage serait de considerer comme minorité le groupe que lui-même se regarderait comme tel».

(24) La ruptura de esa ecuación aparece ya en la «Declaración sobre la Raza», París, 1950; se reitera en la «Declaración sobre la Raza y las diferencias raciales», de 1951, y en las «Proposiciones sobre los aspectos biológicos de la cuestión racial», Moscú, 1964. Vide textos en *Quatre Déclarations sur la question raciale*, Ediciones UNESCO, 1970.

(25) Declaración de 1967, suscrita, entre otros, por G. Balandier y Keba M'Baye.

B) AUTODETERMINACIÓN Y MINORÍAS

19. El término «autodeterminación», utilizado en los artículos 1.º y 73 de la Carta de las Naciones Unidas y, sobre todo, en el artículo 1.º de los Pactos Internacionales de 1966, si se aísla del contexto jurídico en que aparece o de sus precedentes históricos y la praxis de la Organización, puede tener significaciones diversas, algunas con claro apoyo en esos textos y otras que se sitúan al margen de ellos.

Así podrían señalarse las siguientes variantes:

- i) derecho del «pueblo» a elegir su propia forma política, donde ese término sería el equivalente de la nación y autodeterminación se confunde con la democracia;
- ii) derecho a mantener o cambiar su forma política, sin intervención extranjera, donde autodeterminación es la consecuencia del principio de no intervención;
- iii) derecho del pueblo, con clara identidad y evidente carácter nacional a constituirse en Estado por vía de:
 - a) descolonización
 - b) secesión (26).

20. En la práctica de las Naciones Unidas vemos aparecer algunas de estas significaciones. Así, para algunos Estados (27), es el presupuesto para el ejercicio de los demás derechos y libertades; para otros, el derecho a determinar libremente su condición política y disponer libremente de sus recursos (tesis rumana). En algún caso se especifica que la «libre determinación supone la existencia de una oposición legal y activa, así como el recurso frecuente a la consulta electoral». En tesis norteamericana, el concepto no es sólo aplicable a situaciones coloniales o a una región particular del mundo, ya que muchos pueblos, libres antes de la Segunda Guerra Mundial, están ahora privados de su soberanía. Para la Unión Soviética, por el contrario, el

(26) Vide M. SEARA VÁZQUEZ: «Los límites del principio de autodeterminación de los pueblos», UNAM, México, 1974, p. 473 de la obra colectiva *Veinte años de evolución de los Derechos Humanos*.

(27). Comisión de los Derechos Humanos, 29 período, Doc. E/CN/4/SR, vol. II, 1973.

concepto se aplicaría únicamente a los países a que se refiere la Declaración sobre la concesión de independencia a los pueblos coloniales: en resumen, es el derecho de los pueblos sometidos a regímenes «colonialistas y racistas». Esta interpretación tiene el valor de auténtica, pues es conocido que los artículos de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de 1960 obedecen a una proposición soviética, con el apoyo de algunos países socialistas, y no es lógico pensar fuese concebida en forma que permitiese su aplicación a territorios europeos, que pudiesen afectar a dicho país (28). Para el Chile de la época de Allende, es el derecho a librarse del «neocolonialismo y el imperialismo», pues «hay pueblos libres desde el punto de vista político, pero esclavizados desde el punto de vista económico» (29).

21. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ha elaborado una definición provisional, preparatoria de un estudio más amplio, «pluridisciplinario y universal»:

«Se trata, en primer término, del derecho de los pueblos que todavía se encuentran bajo dominio colonial a lograr su independencia. En segundo lugar, del derecho de los pueblos a consolidar la independencia ya obtenida, a protegerse contra toda fuerza dominante y toda injerencia o presión extranjera, a promover en todos los campos su auténtico carácter nacional y a contribuir más eficazmente y en un plano de igualdad al progreso de la cooperación internacional» (30).

22. Como se ve, en estos planteamientos doctrinales y officiosos, el derecho de autodeterminación no se pone en relación con el estatuto jurídico de las minorías, existiendo un consenso doctrinal amplio en el sentido de que «el derecho de los pueblos a disponer de sí mismos, no es aplicable más que en el terreno de la descolonización y que este principio no puede jugar nunca para los Estados ya existentes». El antiguo secretario general de

(28) FRANCISZEK PRZTACZNIK: *L'attitude des Etats socialistes à l'égard de la protection internationale des Droits de l'homme*. RDH, 1974-1, 175 y ss.

(29) Vide en Doc. citado *supra*. También «Souveranité sur les richesses naturelles et les Droits de l'homme», *Information*, Berlín, febrero 1971.

(30) Definición contenida en el Doc., policopiado, de distribución limitada, E/CN/4 Sub 2/L.590, de 17 de septiembre 1973, del ECOSOC.

las Naciones Unidas manifestó rotundamente, a propósito de la secesión de Biafra:

«La ONU, no puede aceptar y no aceptará jamás, una secesión en cualquiera de los Estados miembros» (31).

23. Pero entendido el derecho de autodeterminación, como plataforma para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, algún autor entiende que cuando un Estado oprime a una parte de su población, rebasa los límites de su soberanía y por ello, la secesión, no hace sino colocar al grupo en el mismo terreno extrajurídico (32). Otro autor entiende (33) que si bien el artículo 29 de la Declaración Universal, en cuanto impone al individuo deberes hacia la comunidad, vedaría el derecho de secesión, este deber no sería exigible si la comunidad no le permite el libre y pleno desenvolvimiento de su personalidad, aunque este mismo autor entiende que «importa destacar que se asiste un poco en todo el mundo a tentativas de integración política que tienden a sobrepasar el Estado-Nación y van contra el derecho de secesión, para instaurar vastos conjuntos adaptados a las exigencias de la civilización planetaria». Esta idea es también determinante en la posición del profesor René Cassin—cuya labor en la creación de instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos es bien conocida—, cuando dice:

«El verdadero problema planteado por una aplicación amplia del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos es el inconveniente de la multiplicación de nuevos Estados de dimensiones y población demasiado exiguas para constituir verdaderas entidades independientes.» (Prefacio a CALOGEROPOULOS, *ob. cit.*)

24. Junto a este planteamiento doctrinal, veamos qué nos revela un examen jurídico sistemático.

Recordemos que el derecho de libre determinación, aunque reconocido en la Carta de las Naciones Unidas, no fue proclamado

(31) Cit. por CALOGEROPOULOS-STRATIS: *Le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, *ob. cit.*, p. 193.

(32) N. POLITIS: *Les limitations à la souveraineté et les abus de souveraineté. Recueil des Cours*, ADIH, t. 6, 1925.

(33) VERDOOR, *ob. cit.*, p. 154.

en la Declaración Universal de 1948, omisión sin duda deliberada, pues en marzo de 1947 un memorándum y cuestionario distribuido por la UNESCO, proponía el examen, entre los derechos y libertades de las minorías, del derecho de autodeterminación (34). Sí lo está también en los pactos de 1966. Se debe observar que este derecho no tiene como sujetos a los «estados», sino a los «pueblos», con lo cual, en principio, tanto puede referirse a la nación, en el sentido de titular de la soberanía y legitimadora del poder político como a unidades sociológicas, homogéneas o no, con aptitud y voluntad para devenir Estados independientes.

25. ¿Legítima el artículo 1.º de esos pactos, así concebido, el derecho a la secesión de una minoría que, por su tradición histórica, su componente étnico, sus características culturales o su localización geográfica, tendría aptitud para devenir Estado? La respuesta no puede encontrarse en este artículo por su evidente insuficiencia o ambigüedad. En consecuencia, debe ser interpretado a la luz de otros datos del sistema.

26. En la propia economía de los pactos de 1966 no parece existir relación alguna entre autodeterminación y minorías, pues aquella se regula en el artículo 1.º y los derechos de las minorías en el artículo 27; ahora bien, los derechos que aquí se regulan y cuyo ejercicio colectivo se legitima son los de tener su propia vida cultural, profesar y practicar su propia religión y emplear su propio idioma, y no sería correcto, jurídicamente, establecer una relación cualquiera entre ambos artículos e interpretar el uno por el otro. Si se quiere emplear el término autodeterminación no se le puede dar otro sentido que el del derecho a evolucionar en grupo (35).

27. Sí es correcto, en cambio, dentro de la Carta, referir el artículo 1.º al artículo 73, pues no mencionándose a las minorías, el principio de libre determinación no puede sino referirse, si ha de tener algún sentido, a los llamados territorios «no autónomos»,

(34) Texto, en *Los Derechos del Hombre*, Laia, Barcelona, 1973, p. 388.

(35) En el sentido de la conclusión 10 del Seminario de la ONU sobre promoción y protección de las minorías. Diciembre 1974 (Yugoslavia): «Members of minority groups are entitled to preserve their identity and to enjoy and developed their own culture and traditions in conditions of full equality with the majority while making their own distinctive contribution in all respects to the life and development of the country in which they live». Texto en *Informations. Boletín de la R. D. A.*, Berlín, diciembre 1974, p. 37.

contemplados en el artículo 73. Resta por saber qué se entiende por «territorio no autónomo».

28. En una interpretación auténtica, la Asamblea General ha determinado que:

«...los autores de la Carta de las Naciones Unidas, tenían la intención de que el Capítulo XI de la Carta (artículos 73 y siguientes) se aplicase a los territorios considerados entonces de tipo colonial» (36).

Idéntica precisión aparece en la Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960, donde, con más claridad, se habla de colonialismo, referido a «pueblos sujetos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras», lo que se clarifica aún más en la lista de territorios sujetos a la competencia del Comité de los 24, y que, obvio es decirlo, no comprende territorio europeo alguno, salvo Gibraltar. Se trata, en suma, de territorios separados geográficamente del país administrador y además distintos desde el punto de vista étnico o cultural, ratificándose esta presunción de colonialismo, si estas circunstancias influyen en una situación de subordinación arbitraria.

29. Desde este punto de vista, sería a todas luces desenfocado aplicar el concepto de territorio no autónomo a un territorio nacional de componente minoritario. En el área hispanoamericana, la hipótesis es inimaginable, incluso para quienes hablan de un «colonialismo interno» (37), pues de ahí no extraen la lógica consecuencia de una «descolonización». Dos testimonios de dos autoridades en materia de indigenismo son suficientemente elocuentes, sin más comentarios:

«Los países mestizo-americanos pueden aparecer como Estados multinacionales, sólo si se analizan estáticamente; cuando se contemplan como procesos, son Estados nacionales en formación. Por eso quienes propalan el establecimiento formal de naciones múltiples o de un Estado no nacional, acaso sin saberlo, están proponiendo detener el proceso de conjugación de la dualidad social existente» (38).

(36) Resolución 1514 (XV) de 1960.

(37) ASÍ, GONZÁLEZ CASANOVA: *La democracia en México*, Era, México, 1969, p. 104.

(38) AGUIRRE BELTRÁN: *Regiones de refugio*, Ed. Instituto Indigenista, México, 1967.

«Tampoco sería conveniente ni factible, aceptar en su totalidad las ideas y tendencias democráticas del criterio convencional indígena, reviviendo la soberanía política de las tribus prehispánicas y trasformando a los grupos aborígenes en pequeñas nacionalidades aisladas y absolutamente autónomas, pues ello equivaldría a condenarlas a un muy deficiente desarrollo demográfico y quizá, a su rápida extinción» (39).

30. En realidad, el sistema de protección a las minorías descansa en otras premisas: en el principio de lealtad al Estado de que forman parte. Este principio ya estaba en el sistema anterior y la Comisión de Derechos Humanos lo restableció en 1950 (40). Ciertamente que ahora se insiste menos en este aspecto que bajo el sistema anterior, precisamente porque los datos del problema son distintos. Pero aparece en diversos planos. Así, en el procedimiento para las peticiones ante la Subcomisión, aunque no se exige, de manera expresa, como requisito de procedibilidad, la no ruptura de lazos con el Estado, sí se exige que la petición no tenga carácter político ni sea contraria a los principios de la Carta (41). En la Recomendación 285/61 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, se enmarcan los derechos de las minorías en los límites del «orden público». En la Convención de la UNESCO de 1960 sobre eliminación de la discriminación en el terreno de la enseñanza, se subordinan los derechos lingüísticos de las minorías a que no comprometan la «soberanía nacional» (art. 5.º). En diversos tratados contemporáneos que afectan a minorías, este deber de lealtad aparece implícito en sus cláusulas: acuerdo entre Italia y Austria de 1946, referido a las minorías de habla alemana en el Trentino y Bolzano; Tratado de Estado en Austria de 1945 referido a las minorías eslovena y croata; estatuto de la minoría danesa en Alemania, de 1955, etc. La Conferencia de Helsinki, de 1975, no altera, sino que ratifica estos planteamientos (42).

(39) MANUEL GAMIO: *Consideraciones sobre el problema indígena*, Ed. Instituto Indigenista, México, 1966, p. 36.

(40) UN Document E/CN.4/641, cit. por BRUEGEL, *ob. cit.*

(41) ECOSOC. Doc. E/CN.4/1070; E/CN.4/Sub.2/323, policopiado, de 6 octubre 1971, contiene reglamento de procedimiento para las «peticiones» ante la Subcomisión, página 57.

(42) Véase *Acta Final*, p. 11. Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1976.

III. El sistema europeo de protección y promoción de las minorías

A) EL TEMA DE LAS MINORIAS EN EL CONSEJO DE EUROPA

31. Las cuestiones de minorías y las tentativas para su protección jurídica internacional obedecen a una problemática específicamente europea.

Pese a ello, no existe en el orden jurídico europeo (entendiendo por tal el orden jurídico del Consejo), texto positivo alguno que contemple el estatuto jurídico de las minorías, puesto que el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos del Hombre sólo regula el principio de no discriminación por razón de pertenencia a una minoría nacional, alineando esta protección con la otorgada a cualquier individuo, miembro o no de una minoría diferente, desde el punto de vista de la raza, la religión, las opiniones políticas, etc. En suma, la protección es acordada no a la minoría, sino a los individuos que la componen.

32. Existen, ciertamente, algunas recomendaciones de la Asamblea Consultiva, cuyo valor es el normal en Derecho internacional (aunque no se dirigen a los Estados, sino al Comité de Ministros), unas de carácter general (43), como la que invita a los Gobiernos de Estados directamente interesados a celebrar negociaciones bilaterales y, en su caso, acudir a la Convención Europea para la solución pacífica de diferencias, y otras específicas, como la referida a Chipre (44), Rusia (45), los judíos en Siria (46). En algunas otras, aunque no referidas específicamente a minorías, aparecen datos que pueden contribuir a enmarcar la idea de su protección. Así la referida a la política cultural del Consejo de Europa (47):

«...crear las condiciones necesarias para una mejor definición y apreciación de las culturas que podrían verse desfavorecidas por factores lingüísticos o históricos y que no tienen la posibilidad de manifestarse por vía comercial.»

(43) Rec. 136, 213, Doc. 10:2, 11/4.

(44) 290/65, en la colección *textes adoptés par l'Assemblée*.

(45) Rec. 295/65, misma colección.

(46) Declaración escrita núm. 17. Doc. 3139, DS/1972.

(47) Doc. 3185/72. *Rapport sur les problèmes culturels en Europe*. DS, vol. V.

En ese plano tiene también interés la que aborda el problema del renacimiento de actitudes racistas en Europa y los intentos para la adopción de una ley-tipo punitiva (48).

32 bis. Especialmente importante fue la Recomendación 285/61, donde se definen las minorías, como grupos no dominantes de población, conscientes de pertenecer a una minoría nacional, y se prevé su estatuto jurídico en términos semejantes a como después ha sido redactado el artículo 27 del Pacto de 1966, comprensivo del derecho ejercitable en común con los demás miembros de su grupo y en la medida en que sea compatible con el orden público a tener su propia cultura, emplear su propio idioma, recibir enseñanza en el idioma de su elección y practicar su propia religión. El cauce formal para el reconocimiento y garantía de estos derechos sería un protocolo adicional a la Convención.

33. En cumplimiento de esa Recomendación, y con evidente retraso, la cuestión se incluyó en el programa de trabajo intergubernamental (1973-74), siendo su motivación la «necesidad de garantizar a las minorías nacionales ciertos derechos no incluidos en la Convención o en los Protocolos». Sin embargo, este «Objetivo» (49) ha sido abandonado, puesto que el comité de expertos que ha trabajado en el proyecto ha llegado a la conclusión siguiente:

«...desde el punto de vista jurídico, no es necesario que la protección de las minorías nacionales sea objeto de un protocolo adicional a la Convención.»

Esta conclusión ha sido aceptada por el Comité de Ministros del Consejo (50).

34. Dado que el informe es confidencial —aunque no la conclusión— no conocemos el razonamiento que haya inspirado el trabajo del grupo de expertos para llegar a dicha conclusión. Es presumible que hayan prevalecido razones de índole técnico-jurídica, consistentes en la falta de homogeneidad que se produ-

(48) Rec. 453/66, de 27 de enero de 1966.

(49) Objetivo 221, 2211/3, p. 73 del Programa de Trabajo.

(50) Communication à la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies, sur les activités du Conseil... 1974. Doc H(75)3, policopiado de 30 de enero de 1975.

ciría en el sistema de la Convención, que regula derechos individuales, con un protocolo que contuviese derechos que no tendrían sentido, sino por referencia al grupo. Esta es una interpretación, deducible de alguna otra oficiosa (51) y que ya desde mucho antes había sido retenida por el Comité de Ministros, aunque en una materia distinta: el reconocimiento como derecho del hombre, del derecho a la autonomía local, a insertar en un protocolo adicional, proposición que fue rechazada precisamente por la citada razón técnica (52).

Esta es una razón que, si puede convencer a los juristas, difícilmente puede ser compartida desde el punto de vista de otras disciplinas. Criticando esta rigurosidad formal, la Conferencia Europea de Poderes Locales ha dicho:

«El argumento sobre el que se funda esta decisión negativa del Comité de Ministros, carece de fuerza convincente. La Convención Europea de Derechos del Hombre, tiene por finalidad garantizar, no los derechos y libertades del individuo abstracto, sino de la persona humana viviendo en el seno de una sociedad, la sociedad democrática y de las colectividades naturales diversas, cuya existencia y respeto son esenciales para la verdadera democracia. Así, la Convención protege, en su artículo 8.º la familia y su unidad. Igualmente, el artículo 3.º del Primer Protocolo adicional, al garantizar la organización de elecciones libres en escrutinio secreto, no enuncia un derecho del hombre, como individuo abstracto sino un principio político fundamental del Estado democrático.»

35. Esta resistencia por motivos tan inconsistentes y, sobre todo, el llamativo silencio de la C. E. D. H., debe tener otra motivación más profunda: el deseo de no replantear esta problemática, en los mismos términos de la época anterior, en los momentos en que empezaba a surgir un nuevo concepto global de Europa y a elaborarse los primeros instrumentos supranacionales. No cabe olvidar que la C. E. D. H. es contemporánea de la Declaración Schumann. Debíó pensarse que era suficiente la

(51) Así VASAK, informe ante la Comisión de Derechos Humanos, vide RDH, núms. 3-4/73, p. 585.

(52) Avis núm. 15, relatif à l'action du Conseil del'Europe en matière d'autonomie locale. CPL, quatrième session, marzo 1962.

protección individualizada, garantizada en el plano nacional por un recurso efectivo (art. 13) y en el orden regional por un recurso individual ante la Comisión de Estrasburgo, teniendo en cuenta la amplitud con que está concebida la legitimación de los particulares, sean personas físicas, sean grupos u organizaciones (art. 25).

36. Pero cualquiera que sea el alcance de la C. E. D. H., no hay que olvidar que sólo es un sistema de protección, no de promoción, ya que sus órganos actúan en función jurisdiccional o cuasi jurisdiccional, en relación al caso concreto, siendo jurisprudencia reiteradísima la que excluye la posibilidad de una interpretación en abstracto, sin relación a una concreta violación (53).

Sí es órgano de promoción, en cambio, el Consejo de Europa, por expresa disposición del artículo 1.º de su Estatuto. Pero el Consejo, a tenor de lo expuesto y de otros proyectos más amplios en curso, no parece seguir una acción especializada en materia de minorías. Así, en el programa a corto y medio término, elaborado después de la Conferencia parlamentaria y científica sobre los Derechos del Hombre (54), aunque de una parte contempla nuevos derechos a proteger (derecho de asilo, objeción de conciencia, igualdad ante la ley, derecho a un medio ambiente decente) y, de otra, una ampliación del círculo de destinatarios de esa protección (el hombre en prisión, el detenido político), no hace mención alguna al tema de las minorías.

37. El análisis jurídico, por tanto, debe partir del material existente y extraer de ahí los elementos jurídicos de protección.

B) IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN: ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCIÓN EUROPEA DE DERECHOS DEL HOMBRE

38. Junto a la constatación de la inexistencia de un sistema específico de protección a las minorías, debe retenerse la idea

(53) Así, Dec. Rec. Com. 290/57, vol. III, p. 215; Arrêt Cour 27-III-62 (Asunto De Becker).

(54) Véase Rec. 683/72 relative aux suites à donner aux conclusions de la Conférence parlementaire sur les Droits de l'Homme. Doc. 3161 de 12-X-72, DS. T. III (72).

de la ausencia también del principio de igualdad ante la ley, habiendo fracasado todas las tentativas de orden doctrinal y de *iure condendo* para su reconocimiento. Así, tras las Recomendaciones 583 y 688/72, de la Asamblea Consultiva, el comité de expertos llegó a la conclusión, aceptada por el Comité de Ministros, contraria al reconocimiento:

«...el Comité recuerda que tras la elaboración del 4.º Protocolo a la Convención Europea, en octubre de 1968, el comité de expertos en materia de derechos del hombre no había estimado necesario insertar en el texto una disposición relativa a la igualdad ante la ley, en razón a que esta noción podía recibir interpretaciones jurídicas muy divergentes y que no convenía, desde luego, incluirla en el texto de una convención multilateral con fuerza de ley» (55).

Esta omisión, verdaderamente llamativa, de acuerdo con las tradiciones constitucionales de los Estados parte, no lo es tanto dentro de la filosofía y los presupuestos técnico-jurídicos de la Convención.

39. La finalidad de la Convención Europea no fue establecer una declaración más de principios, como sus predecesoras, la Declaración Universal y Carta de Bogotá, sino un texto jurídico positivo, con derechos concretos y la suficiente dosis de positividad como para ser alegable en un proceso y ante órganos jurisdiscentes. Por ello, en lugar del principio de igualdad ante la ley, nos encontramos con una aproximación más cercana a la realidad, a la realidad de cada hombre, el principio de no discriminación:

«El disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Convención debe ser asegurado, sin distinción alguna (*sans distinction aucune, without discrimination*), fundada sobre el sexo, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o cualesquiera otras opiniones, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento o cualquier otra situación» (art. 14).

(55) Doc. 3170, de 17 de octubre de 1972. *Rapport statutaire. Addendum*. Sin embargo, la Conferencia de Helsinki ha proclamado expresamente este derecho, en relación a las minorías. *Loc. cit.*, nota 42 bis.

La Convención inició así un camino que después se ha ido imponiendo como filosofía oficial del Consejo, que habría de llevar, desde la afirmación de la unidad esencial de los hombres al reconocimiento de su diferenciación existencial. Hay toda una perspectiva sociológica en la concepción actual de la protección de los derechos y libertades fundamentales, mejor adaptada al hombre concreto, al hombre, «*situé, daté, spécifie*» (56). Así, los derechos en que ahora se piensa, en una perspectiva especializada y categorial, son los del hombre viviendo penosamente en ciudades abrumadoras, el trabajador inmigrante, el hombre en prisión, el artista en su función creadora, el niño nacido fuera de relaciones legales, etc. Sin contar, naturalmente, con esa indisolubilidad entre los derechos fundamentales y los derechos económicos sociales, que proclamó la Conferencia de Teherán y que consideró como un presupuesto filosófico la UNESCO (57) antes de la Declaración Universal, al entender la libertad como algo más que la ausencia de coacción, como «la organización positiva de las condiciones sociales y económicas en las cuales puedan los hombres participar hasta el máximo como miembros activos de la comunidad» (58).

40. En esa perspectiva debe ser concebido un estatuto jurídico de las minorías.

41. El Tribunal de Derechos del Hombre, precisamente juzgando un asunto de minorías, ha aceptado esta concepción sociológica e historicista al declarar que la reglamentación jurídica de los derechos y libertades:

«... puede variar en el tiempo y en el espacio, en función de las necesidades y los recursos de la comunidad y los individuos» (59).

pues,

«...no se pueden ignorar los datos de hecho y de derecho que caracterizan la vida de la sociedad en el Estado.»

(56) Cfr. Recom. 683/72, tras la Conferencia de Viena, citada en nota 54.

(57) Texto en *Los Derechos del Hombre*, Laia, Barcelona, 1973, p. 396.

(58) En general, mi ensayo: *Niveles de Protección de los Derechos del Hombre*, Ed. Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, 1971.

(59) *Affaire relative a certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*. Arrêt de 28 julio 1968, Ed. Serie A. Publications de la Cour. Estrasburgo.

Sin embargo, ésta no ha sido una opinión unánime en el Tribunal, pues también se ha entendido que los derechos humanos son derechos absolutos que no pueden ser reglamentados por un Estado aislado, abriendo una «vía peligrosa», esta perspectiva sociológica e histórica (cfr., voto disidente del juez Wold, pág. 106).

42. En todo caso, el principio de igualdad ante la ley es poco útil en materia de minorías, o lo es sólo a título transitorio, cuya protección se sitúa a otro nivel, ya que si ha de tener algún sentido, exige precisamente la aplicación del principio contrario, como respuesta al hecho diferencial.

43. El principio de no discriminación, por el contrario, aunque sólo dé una respuesta parcial al problema, es más realista, en cuanto admite diferenciaciones lícitas. Esta es una jurisprudencia sólidamente establecida, tanto por el Tribunal como por la Comisión de Derechos del Hombre, interpretando el artículo 14:

«...a pesar de la redacción muy general de su versión francesa (*sans distinction aucune*), el artículo 14 no prohíbe toda distinción de tratamiento en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos. Esta versión debe leerse a la luz del texto más restrictivo de la versión inglesa (*without discrimination*). Por otra parte, y sobre todo, se llegaría a resultados absurdos si se diese al artículo 14 una interpretación tan amplia como la que parece indicar la versión francesa, pues, en efecto, se llegaría a juzgar contrarias a la Convención cada una de las numerosas disposiciones legales o reglamentarias que no aseguran a todos una completa igualdad de trato en el goce de los derechos y libertades reconocidos. Ahora bien, las autoridades nacionales competentes se encuentran a menudo frente a situaciones o problemas cuya diversidad exige soluciones jurídicas diferentes; *ciertas desigualdades de derecho no tienden sino a corregir desigualdades de hecho.*»

(Sentencia, asunto lingüístico belga, p. 34.)

En consecuencia, para determinar si hay discriminación, hace falta comparar dos o varios grupos y constatar:

«1) Que un grupo es tratado diferentemente y menos favorablemente que otro grupo;

2) que este tratamiento diferencial, se funda en motivos inaceptables.»

(Asunto Grandrath, sobre la objeción de conciencia, Avis Commission 2299/64, p. 34.)

44. Un dato objetivo, legitimador de diferencias, es, por ejemplo, la región lingüística (sentencia citada, p. 44).

45. Como aplicaciones concretas de este principio, que pudieran tener relación con el estatuto jurídico de las minorías, se puede hablar, en el plano del derecho constituyente, de la prohibición de discriminaciones en el ejercicio del derecho de participación en las elecciones, a base de una delimitación equitativa de las circunscripciones o el derecho de acceso a las funciones públicas; pero el Comité de Ministros del Consejo de Europa no ha estimado pertinente actuación alguna para su reconocimiento positivo, por entender que se trata de cuestiones domésticas, no susceptibles de control por una instancia internacional (60).

46. Determinado el contenido del artículo 14, es preciso fijar el papel que juega en la economía de la Convención.

En la jurisprudencia de los órganos de la Convención y en la doctrina, podemos encontrar dos tesis divergentes, hasta llegar a una síntesis realizada por el Tribunal en el ya citado asunto lingüístico belga.

Inicialmente se ha interpretado, de manera muy reiterada, que el artículo 14 no tiene carácter autónomo y que, por tanto, no establece el principio de no discriminación de manera general y abstracta, sino sólo en relación a los concretos derechos garantizados en los artículos que le preceden, de suerte que este artículo no puede ser violado aisladamente, si no existe violación simultánea de otro artículo de la Convención (61).

En el asunto interestatal Austria contra Italia (62), la Comisión de Derechos del Hombre rechazó la argumentación del Gobierno austríaco que reprochaba al italiano un trato discriminatorio en relación a ciertos acusados de origen étnico y lingüístico distinto del resto de los italianos (de origen germánico en ese caso),

(60) Cfr. Rec. Rec. 583 (1970) y respuesta del Comité de Ministros, Doc. 3170 (72).

(61) Dec. Rec. Com. 86/55, I, p. 198; *idem* 436/58, II, p. 386; *idem* 3325/67, X, p. 29, etc.

(62) Asunto 788/60, *Rapport de la Commission*, p. 60.

entendiendo que esa alegación no tenía carácter independiente y debía ser juzgada en relación a otras presuntas violaciones de la Convención, sin que fuese precisa una decisión particular sobre ese punto.

En el citado asunto lingüístico belga, el Gobierno de este país ha seguido la misma línea argumental, entendiendo que una violación aislada del artículo es jurídicamente imposible. Por su parte, la Comisión, tras constatar que hasta «un pasado reciente sus ideas no estaban netamente fijadas» (cfr. p. 28), descarta que ese precepto tenga un alcance meramente psicológico y entiende que además de entrar en juego, en relación a los demás, es aplicable, como último límite de la abstención o de la actitud positiva de un Estado, en cualquier dominio, actuando en consecuencia de manera condicional.

El Tribunal ha aceptado el razonamiento de la Comisión. Tras constatar que el artículo 14 funciona «como si» fuese parte integrante de cada uno de los artículos que consagran derechos y libertades, le da después un cierto carácter autónomo, «puesto que una medida conforme en sí misma a las exigencias del artículo consagrando el derecho o la libertad en cuestión, puede, sin embargo, infringir este artículo, combinado con el 14, por el hecho de revestir un carácter discriminatorio». En un ejemplo concreto, de evidente relación con este estudio: las personas sujetas a la jurisdicción de un Estado parte en la Convención no tienen derecho, de acuerdo con ésta, a exigir al Poder público la creación de un determinado establecimiento de enseñanza en la lengua de su elección; sin embargo, si el Estado lo crea, no puede, al reglamentar su acceso, adoptar medidas discriminatorias.

47. La Convención de Derechos del Hombre, en general, y el artículo 14, en particular, no regulan derechos colectivos. El principio de no discriminación juega sólo en relación a los individuos. Precisamente al elaborarse el artículo 2 del Primer Protocolo adicional a la Convención, en que se garantiza el derecho a la enseñanza, con respecto a las convicciones religiosas y filosóficas de los padres, se rechazó expresamente el reconocimiento del derecho a recibir enseñanza en una lengua distinta a la general del país,

precisamente porque ello era un aspecto del derecho de las minorías y en cuanto tal salía fuera del ámbito de la Convención (63). En idénticos términos se pronunció el juez Wold, en el citado asunto lingüístico belga: el derecho a la instrucción es un derecho individual (il ne s'agit pas d'un droit de groupe ou de minorité, pág. 104 de la sentencia citada).

48. ¿Puede entonces concluirse, a la luz de estos datos, que las minorías quedan al margen de la protección internacional que representa la Convención? Creemos que no, pero que el acceso al sistema se produce por una vía indirecta: por vía procesal.

C) LEGITIMACIÓN PROCESAL DE LAS MINORÍAS

49. El artículo 25 de la Convención de Derechos del Hombre reconoce el derecho de recurso individual (64), como contrapuesto al reconocido a los Estados, no sólo a personas físicas, sino también a organizaciones no gubernamentales y «grupos de particulares», sin exigir que ostenten personalidad jurídica, aunque con un condicionamiento: el de ser «víctima» de una violación de la Convención, imputable a un Estado.

50. La jurisprudencia de la Comisión ha procedido a:

1) Una ampliación de la noción de víctima, acogiendo la noción de víctima indirecta:

«...se puede admitir que en caso de violación de la Convención ...toda víctima, directa o *indirecta* o incluso cualquier tercero, puede por su propia iniciativa requerir a la Comisión, en cuanto dicha violación le cause un perjuicio o en tanto tenga un interés personal válido, para obtener que se ponga fin a esta violación.»

(Dec. Rec. Com. 100/55, I, p. 162; Dec. Rec. Com. 1420, 1477, 1478/62, VI, 591.)

2) Una restricción, al exigir un perjuicio concreto e individualizado:

«...la Comisión no puede examinar la conformidad de una ley nacional con la Convención, mas que en la medida en

(63) Doc. CM. (51) 33, def., p. 3.

(64) Este derecho es facultativo, aunque 13 Estados han reconocido este derecho. Fuente: Doc. H. (75) 3, de 30-1-75.

que esta ley es aplicable a una persona física, una organización no gubernamental o un grupo de particulares y solamente en la medida en que su aplicación entrañe una violación de la Convención en perjuicio de esta persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares. Por consiguiente, cuando se trate de una denuncia interpuesta en virtud del artículo 25, la Comisión no es competente para examinar en abstracto si una ley es conforme a las disposiciones de la Convención...»

(Dec. Rec. Com. 290/57, 867/60 y Arrêt de 25 de marzo de 1962, asunto De Becker.)

En conclusión puede decirse que un individuo o un grupo de individuos, pertenecientes a una minoría, que se sientan víctimas de una violación de la Convención, en su perjuicio, pueden comparecer ante la Comisión (si este derecho de recurso individual ha sido aceptado por el Estado) y por esta vía obtener una declaración individualizada de su derecho, pero de evidente trascendencia para el grupo.

51. Pero además existe otra vía, a otro nivel, aunque su compatibilidad con aquélla presenta un cierto número de problemas: la de acudir a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, ejercitando la acción prevista en la Resolución 1503 (XLVIII) de mayo de 1970.

Las diferencias de contenido de una y otra vía son patentes, ante todo por la naturaleza del pronunciamiento de los órganos competentes, a nivel mundial o regional europeo. Pero lo es también, en función de los presupuestos de hecho, ya que mientras en el marco de la Convención Europea, la denuncia puede fundamentarse en una sola violación de los derechos y libertades reconocidos, en el marco de la Subcomisión de protección a las minorías hace falta un «cuadro persistente» de violaciones, «manifiesto y fehacientemente probado». También existe una discrepancia en cuanto al plazo, tras el agotamiento de los recursos internos, pues en el marco de la Convención es de seis meses, mientras en el procedimiento ante las Naciones Unidas sólo se habla de «un plazo razonable». En cambio, si los presupuestos de hecho son rigurosos ante las Naciones Unidas, la legitimación

activa funciona con más flexibilidad que en el marco de la Convención, pues aquí se admite una especie de acción popular, ya que están legitimadas no sólo las víctimas, sino «cualquier persona o grupos de personas que tengan conocimiento directo y fidedigno». Por otra parte, es posible el empleo paralelo de ambas instancias, pues en el procedimiento ante la Subcomisión de las Naciones Unidas, sólo se rechazan las comunicaciones que hayan sido «solucionadas» por alguna otra instancia internacional, con lo que sólo se recoge una excepción de cosa juzgada, pero no de litispendencia. Por el contrario, el artículo 6.º del Protocolo facultativo al Pacto Internacional de 1966 parece seguir el sistema inverso: se prohíbe el examen paralelo, pero no sucesivo (65).

52. El problema aludido es un aspecto particular del problema general, que ha recibido diferentes respuestas de escuela acerca de la primacía del Derecho internacional general o del regional y que entre los juristas europeos que se han ocupado del problema de la coexistencia entre la Convención de Derechos del Hombre y los Pactos de 1966, ha provocado también respuestas dispares (66). Así, Modinos parece inclinarse por la primacía del Derecho internacional general, a menos que la legalidad regional sea más avanzada, mientras Mónaco concede la preferencia rotundamente a este último. Si los ministros europeos de Justicia no adoptaron una resolución definiéndose por alguna de estas tesis, limitándose a recomendar la búsqueda de un «funcionamiento armonioso», el Comité de Ministros y la comisión de expertos (67) ha llegado a dos conclusiones, en función de la índole de los sujetos, demandas interestatales o peticiones individuales:

1) En el primer caso, los Estados europeos deben acudir a la Convención, cuando se trate de litigios entre ellos, y a los procesos de las Naciones Unidas, cuando intervenga un tercer Estado, de acuerdo con el principio de solución regional, previsto en la Carta.

(65) Vide M. TARDU: *Quelques questions relatives à la coexistence des procédures universelles et régionales de plainte individuelle dans le domaine des Droits de l'Homme*, RDH, vol. IV, 2, 3/71, p. 606.

(66) Cfr. Actas de la Quinta Conf. de Ministros de Justicia, Londres, 1966, pp. 72 y 74.

(67) Fuente: Resolución (70) 17, adoptada por los Delegados en 15-V-70 y Rapport sur le 25e anniversaire de la D. U. et le 20e de la CEDH. Doc. 3334, 1973, p. 34.

2) Cuando se trate de demandas individuales, la idea dominante debe ser la de asegurar la protección más eficaz de los derechos individuales, reconociendo al individuo un derecho de opción.

D) ESTATUTO JURÍDICO DE LAS MINORÍAS EN EL MARCO
DE LA CONVENCIÓN EUROPEA DE DERECHOS DEL HOMBRE

53. Admitida la legitimación procesal de las minorías y con ella el reconocimiento de una cierta forma de personalidad internacional, puede plantearse ahora la cuestión de saber cuál es el contenido sustantivo de la citada acción procesal.

54. Para hacer un primera delimitación de su estatuto jurídico, importa no perder de vista que la Convención y sus Protocolos sólo establecen un «mínimo irreductible», pero que este mínimo no es susceptible de interpretación extensiva. La jurisprudencia en torno al artículo 1.º de la Convención es taxativa y muy reiterada en ese sentido.

En segundo lugar, que esos concretos derechos están enmarcados por limitaciones específicas, en función de cada derecho garantizado y por otras genéricas, que tratan de impedir el abuso, por los individuos o los grupos, de las libertades que se les garantizan para atacar o destruir el orden jurídico que las hace posibles:

Dec. Rec. Com. 250/57, I, p. 222.

Arrêt Cour 1 de julio de 1961, asunto Lawles.

De ésta y otra jurisprudencia se deduce netamente que los grupos «comunistas, fascistas, nacionalsocialistas o, en general, totalitarios», no pueden invocar la «libertad de opinión, la libertad de prensa, la de reunión o asociación, si quieren abusar de estos derechos para destruir el orden de una democracia libre».

55. Combinando los anteriores elementos, puede establecerse como doctrina general que, en el marco internacional europeo, las minorías, en cuanto suma de individuos, ostentan los derechos reconocidos en la Convención y Protocolos, con las limitaciones allí establecidas, sin discriminación, pudiendo actuarlos, sea in-

dividualmente, sea en grupo, con o sin personalidad jurídica, siempre que sean víctimas, directas o indirectas de una violación.

56. Fuera de este marco, precisamente definido, ya no cabe plantearse problemas de protección jurídica, sino que se entra en el terreno de la promoción y se sale del marco de la Convención.

57. Pero cuando hablamos de promoción, como actividad prospectiva, para una protección jurídica eficaz, también importa reducir el concepto a sus verdaderos límites. La promoción debe estar en función de las características de la minoría y del hecho diferenciador; así, si se trata de una minoría racial y he-mos rechazado una determinación genética de la cultura o de la estructura social, posiblemente sea suficiente con el mantenimiento del principio de no discriminación, llevado a sus últimos matices, a esa problemática que trasluce la Convención para la eliminación de la discriminación racial, la Ley de Derechos Civiles de Estados Unidos o la que se refleja en la literatura de la «negritud». Si de una minoría religiosa o lingüística, la promoción abarcará los terrenos de la enseñanza, la manifestación pública, la estructura familiar, los contactos exteriores, etcétera. Generalizando, podríamos decir que protección y promoción pueden ser reconducidas a un principio matriz, susceptible de una cierta positividad jurídica: el derecho al pleno desarrollo de la personalidad a que alude el artículo 26 de la Declaración Universal, y está implícito en el artículo 27 del Pacto Internacional de 1966 y en la Convención de la UNESCO sobre eliminación de la discriminación en el terreno de la enseñanza y que se traduce en el derecho del grupo a preservar su identidad, su patrimonio cultural y a evolucionar dentro de él. Este derecho es incompatible, tanto con la asimilación no querida, como con el *apartheid*, pero también, en el estado actual de los textos, con una exacerbación de las diferencias.

58. En el marco europeo, el problema se simplifica, porque cuando se habla de minorías, realmente se habla de minorías lingüísticas. Las mínimas diferencias étnicas no plantean una problemática de índole racial. Otro tanto cabe decir de las diferencias religiosas, reconocida y ampliamente practicada la libertad religiosa en el conjunto de Europa.

59. En el plano lingüístico, la doctrina ha llegado a sintetizar un cuadro de posibles derechos, a diversos niveles (68):

- *Objetivos sociabilitarios*: derecho del grupo a utilizar su propia lengua, en la vida cotidiana, en público, en asambleas y tribunales.
- *Objetivos educativos*: crear u obtener del Estado establecimientos de enseñanza autónomos y asegurar el desarrollo autónomo de sus tradiciones y características.
- *Objetivos utilitarios*: igualdad de trato a nivel económico y político.
- *Objetivos externos políticos*: asociación con minorías extranjeras semejantes.
- *Objetivos internos políticos*: ¿derecho de secesión?

60. En términos jurídicos, sin embargo, sería superficial afirmar el reconocimiento de todos esos derechos, tanto en el plano nacional como internacional. Tanto el artículo 27 del Pacto, como la Convención de la UNESCO, como, por supuesto, el artículo 14 de la Convención Europea, regulan los derechos de las minorías de una forma rudimentaria, en cuanto en el fondo —y el estilo de redacción es muy definidor— lo que establecen es un deber de abstención del Estado, permitiendo que el vacío producido sea llenado por la actividad de la minoría, en una especie de autodefensa cultural, pero el Estado no asume obligaciones internacionales de hacer. Aunque en algún proyecto inicial el concepto era más amplio, pues se mencionaban de manera concreta, el derecho a emplear la lengua minoritaria ante los tribunales y autoridades, en la prensa y asambleas públicas, finalmente la redacción del artículo 27 es mucho más genérica (69).

61. De una manera más específica y en un planteamiento estrictamente jurídico, tanto la Comisión como el Tribunal de Derechos del Hombre han establecido una doctrina, que aunque referida a la cuestión lingüística, es susceptible de cierta gene-

(68) Cfr. *Cycle d'études consacré aux sociétés multinationales*, Yugoslavia, 1965, y VERDOOT, *ob. cit.*, p. 11.

(69) Cit. por J. W. BRUEGEL: *A neglected field...*, *ob. cit.*

ralización. Se trata del supuesto derecho a recibir enseñanza en la lengua materna o, más exactamente, en la lengua familiar. Bien que un aspecto particular del problema atañe directamente el fondo de la cuestión, en la medida en que la educación en la lengua mayoritaria podría ser un elemento de despersonalización y aun de disociación familiar, al tiempo que una educación estrictamente unilingüe podría frustrar los fines de la cohesión nacional, que la tan citada Convención de la UNESCO tiene siempre presente —cfr., especialmente, art. 5.º c), i)—. En esta línea, la Comisión de Derechos del Hombre, en el marco de la Convención Europea, ha declarado:

«En último análisis, los demandantes reivindican el derecho a que la huella de su propia personalidad, así como la de la cultura a la que afirman pertenecer, figuren en el primer rango de los elementos que condicionan la educación de sus hijos, con el fin de que la mentalidad de éstos no sea extraña a la suya. Sin embargo, la garantía de este derecho sale del marco de los artículos 9 y 10 de la Convención.»

(Dec. Rec. Com. 1474/62, VI, p. 333; ídem, 1769/62, p. 445.)

Más ampliamente, el Tribunal de Derechos del Hombre ha dicho:

«...el artículo 14, incluso combinado con el artículo 2 del Protocolo, no tiene como efecto, garantizar a los hijos o a sus padres, el derecho a una instrucción dispensada en la lengua de su elección. El objeto de estos dos artículos, combinados entre sí, es más limitado: consiste en asegurar el deber de cada Parte Contratante de asegurar el disfrute del derecho a la instrucción a cualquier persona, sujeta a su jurisdicción, sin discriminación fundada, por ejemplo, sobre la lengua. Tal es el sentido natural y ordinario del artículo 14, interpretado conjuntamente con el artículo 2. Aún más, interpretar estas dos disposiciones, en el sentido de reconocer a cualquier persona sujeta a la jurisdicción de un Estado un derecho a ser instruido en la lengua de su elección conduciría a resultados absurdos, pues cada uno podría así reivindicar una instrucción dada, en cualquier lengua y en cualquier territorio de las Partes Contratantes.

El Tribunal constata que cuando las Partes Contratantes han querido reconocer a toda persona sujeta a su jurisdicción

derechos específicos en materia de empleo de una lengua o de su comprensión, como en los artículos 5 y 6 de la Convención, lo han precisado claramente en el texto. De ello hay que concluir que si se hubiese entendido crear, en relación a cualquier persona sujeta a su jurisdicción, un derecho específico relativo a la lengua de la enseñanza, lo hubieran hecho expresamente en el artículo 2 del Protocolo. Por esta razón igualmente, el Tribunal no puede atribuir al artículo 14, combinado con el artículo 2 del Protocolo, un sentido que equivaldría a reconocer a cualquier persona dependiente de la jurisdicción de una Parte, el derecho a una enseñanza dada en la lengua de su elección.»

(Sentencia asunto lingüístico belga, p. 35.)

62. Parece, pues, que la Convención ha querido reducir el alcance de las obligaciones internacionales de los Estados en esta materia, dejando a su prudente discreción su política lingüística —y aun podíamos decir su política de minorías—, teniendo en cuenta factores internos, de orden histórico, económico, sociológico y sus relaciones bilaterales. Se trata de una cuestión de buen sentido, que debe ser abordada sin maximalismos, tanto como sin reticencias. Esta es la filosofía general que se desprende de la sentencia citada y aun de la total jurisprudencia de los órganos de Estrasburgo.

E) REGIONALIZACIÓN Y MINORÍAS

63. Al final de esta investigación, tras un intento de clarificación de algunos conceptos y de aprehensión de lo esencial de los planteamientos actuales de derecho positivo, se aspira a encontrar una clave que nos simplifique la cuestión y aporte elementos de respuesta, aunque sólo sea en el plano del derecho constituyente. No por rendir tributo a un tema de moda, sino por lo que conlleva de fermento más profundo, parece de interés plantearse la cuestión de encajar dos piezas importantes de la temática europea actual, tanto a nivel nacional como de ciertas instancias europeas: los procesos en curso de regionalización y la promoción y protección de las minorías. Dicho de otra for-

ma: si en el estado actual de los textos y en los proyectos en curso existe algún tipo de relación o condicionamiento entre la protección de las minorías y la creación de estructuras de poder local y regional, teniendo en cuenta que las más conocidas e importantes minorías europeas tienen un asentamiento geográfico muy delimitado.

64. El regionalismo se presenta en muchos sectores, personalidades (70) e instituciones europeas, con un cierto misticismo e incluso con unos tonos apocalípticos, con el riesgo de que la región se articule como un minúsculo Estado-Nación, trasponiendo a ésta el mito de la soberanía nacional y creando nuevos tipos de exclusivismo (71).

65. Pero los planteamientos tradicionales del regionalismo se entrecruzan con los planteamientos «funcionalistas» (72), y ello es para el jurista una fuente de incertidumbre metodológica, porque la región no es definida ni proyectada igual en diversas instancias europeas, al tiempo que si se amplía un poco el horizonte, se detecta la paradoja de que lo que en Europa se concibe como la mejor plataforma para la defensa y promoción de los derechos de los individuos y de los grupos, en otras partes del mundo el regionalismo es percibido como un peligro, en cuanto aliado potencial del racismo o del neocolonialismo (73).

66. Para el examen de la cuestión puede hacerse un planteamiento a un doble nivel:

- En el Derecho comparado europeo.
- En las instancias europeas especializadas.

(70) Por todos, GUY HERAUD. Vid., por ejemplo, «Les Droits garantis par la Convention», en el vol. X de los *Anales de la Facultad de Derecho de Estrasburgo*, pp. 122 y ss.

(71) Sic en Conférence Européenne des Ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT). Segunda sesión, La Grande Motte, septiembre 1973, *La coopération transfrontalière en Europe*. Rapport de conférence présentée par la délégation belge.

(72) CEMAT, segunda sesión 1973, Doc. (73) BP 10. Rapport Strassoldo. *Les régions frontalières. Etude analytique*, esp. pp. 18 y 20.

(73) Las primeras constituciones africanas proscibieron al tiempo el regionalismo y el racismo. Vide Alto Volta, art. 7; Mali, art. 4; Senegal, art. 4; Togo, art. 7. Texto en *Les Constitutions des Républiques africaines et malgache*. La Documentation française 1963.

1. Datos de Derecho comparado europeo

67. El Derecho comparado europeo muestra una variedad de soluciones a la cuestión regional, en su posible conexión con la de la protección de las minorías. Mientras en unos países, los de estructura federal, el fenómeno de la regionalización queda oscurecido dentro de aquella estructura más amplia, en otros existe una amplia regionalización, que sólo está mínimamente condicionada por cuestiones de minorías (Italia), mientras en otros la región y la regionalización tienen un componente exclusivamente económico (Francia). En Bélgica presenta perfiles muy particulares.

68. Así en Francia, donde la centralización y la división geométrica del territorio es una constante en su historia constitucional desde la Revolución (74), tras proclamarse la «unidad e indivisibilidad» de la República, no se habla de regiones, sino de «colectividades territoriales». La ley constitucional de 1968 (rechazada por un 53,18 por 100 en el referéndum de 1969) introdujo el concepto de región, a la que definió como colectividad territorial, cuya misión sería la de contribuir al desarrollo económico, social, cultural y a la ordenación de la parte correspondiente del territorio nacional (art. 2). Si se leen declaraciones oficiales de los grupos políticos de la época, se observará que es un tema ausente de sus planteamientos (75). Actualmente, tras el fracaso de aquel intento, se vuelve a lo que se ha llamado «retorno al empirismo» y a medidas parciales de descentralización administrativa, pues las 22 circunscripciones son en realidad «regiones de programa», con una descentralización tímida a los solos efectos consultivos, sin que en su concepción entren en juego factores lingüísticos, culturales, etc. (76). El caso de Alsacia es un ejemplo fundamental de la filosofía francesa, precisamente porque ahí el problema lingüístico deja de ser folklore. Aunque sobre una población de más de un millón de habitantes, sólo cincuenta mil son francófonos y el resto de habla ale-

(74) Véanse textos de las antiguas constituciones en DUVERGER: *Constitutions et Documents politiques*, PUF, 1971.

(75) DUVERGER, *ob. cit.*, pp. 414 y ss.

(76) Doc. CE/Loc. (71) 13. *Principaux textes concernant la réforme régionale, départementale et municipale en France*. Idem Doc. Restricté. CPL/P (8) 69, de 29-II-72. *Rapport sur la situation actuelle en France*.

mana, la enseñanza del alemán se suprimió después de la guerra y sólo se restableció en los últimos grados de la enseñanza primaria y con carácter facultativo en 1952, lo que ha permitido decir a un diputado alsaciano:

«...la enseñanza del alemán en Alsacia ha sido organizada de forma que sea ineficaz. De una forma u otra ha sido saboteada hábilmente. Pero la expresión no es demasiado fuerte: a menudo basta con enseñar el alemán o pedir su enseñanza para que se pongan en duda los sentimientos patrióticos de quien se eleva contra la resistencia más o menos oficial de la Administración» (77).

Una orden ministerial de 13 de septiembre de 1945, prorrogada por una ley de 1951, prohibió las publicaciones monolingües en alemán, dispuso la obligatoriedad del bilingüismo, salvo en los textos dedicados a la juventud y en las informaciones deportivas, obligatoriamente en francés. El último congreso de la U. D. R., muestra una clara reticencia hacia la región. Confróntese *L'enjeu*. Presses Pocket, 1975, p. 227.

69. En Bélgica, la cuestión presenta aspectos muy particulares, puesto que, dadas las dimensiones del país, la existencia de una frontera lingüística y la homogeneidad de cada una de las regiones lingüísticas, además sensiblemente equivalentes (53 por 100 de flamencos, 42 por 100 de valones, según el censo de 1947), la regionalización en función de la frontera lingüística, se confunde con una especie de federalismo, bien que este nombre no aparezca en la Constitución, ni aun tras la reciente reforma (78). Aunque algún autor sostiene que si el país no adopta una estructura federal corre el riesgo de dislocación (79), el propio Gobierno belga ha sostenido ante el Tribunal de Estrasburgo, que su política lingüística tiende precisamente a «conjurar las graves crisis nacionales causadas por el separatismo flamenco y el federalismo valón y flamenco», evitando el «lanzar periódicamente a las dos comunidades, en un enfrentamiento cuya aspereza presentaba un peligro político cierto» (sentencia citada, pág. 39). Por

(77) Cit. por DENIS DE ROUEMONT: *Aspects culturels de la coopération dans les régions frontalières*, Doc. AS/COLL. Front (72) 5, de 16 de junio de 1972.

(78) Texto Constitución reformada en Información Jurídica, septiembre 1973.

(79) Así DUVERGER, en *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, PUF, 286.

ello —en nuestra opinión— la reforma de la Constitución y el desarrollo que ha de seguirla tiene un carácter ecléctico, pues aunque no se emplea el término de Estados federados, sino el de regiones (artículo 3 bis y especialmente 107 *quater*), la reducción de éstas a dos (descontada la región bilingüe de Bruselas), sobre una base territorial, condicionada por la homogeneidad lingüística, sugiere más bien la idea de una federación, cuya traducción constitucional aparece en la división de la Cámara en dos grupos lingüísticos: francés y holandés (art. 32 bis) y ciertos mecanismos de voto en función de elementos lingüísticos. Existe además un Consejo cultural para cada comunidad cultural (que coincide parcialmente con la comunidad lingüística), con facultades normativas dentro de ellas (art. 59 bis): materias culturales, enseñanza, empleo de las lenguas respectivas en la administración y en las relaciones laborales. Al interpretar el artículo 107 *quater* de la Constitución, el propio Gobierno belga ha dicho que las regiones no son económicas, sino políticas y administrativas y que las regiones se constituyen para permitir a los habitantes de cada una de ellas, por medio de órganos representativos, determinar de manera autónoma, políticas específicas (80).

70. En Yugoslavia, los teóricos del federalismo encuentran casi una hipótesis de escuela, pues se trata de un Estado surgido de un pacto constituyente entre seis Repúblicas, cuya base sociológica son «pueblos y nacionalidades libres e iguales», a cuyo derecho de secesión, incluso, se hace referencia en el preámbulo. Por ello sería más exacto afirmar que se trata de un Estado multinacional, lo que constituye un supuesto diferente al de un Estado unitario con minorías. Aunque el artículo 43 de la Constitución parece equiparar «nacionalidad» a «minoría nacional», posiblemente se refiere a los miembros de una República, residiendo en otra distinta, en la que naturalmente son minoría. Aunque

(80) *Bulletin d'Information*, «Questions municipales et régionales», núm. 3/73, p. 5. Vid. también Doc. CE/Loc. (72) 1/2, de 25-II-72: *Enquête sur les structures locales et régionales dans les pays membres*, Belgique y Doc. Restricted CPL/P(8)68, de 18-II-72.

La ley de 1 de agosto de 1974 ha desarrollado con carácter provisional el art. 107, creando los Consejos regionales flamenco y valón, de carácter consultivo y composición a base de senadores y parlamentarios del respectivo grupo lingüístico. Dato en *Bulletin d'information*. *Questions municipales et régionales*, 2.º semestre 1975. Ed. CE, Estrasburgo.

hay una cierta preponderancia de la lengua servo-croata (es la lengua del ejército, art. 42), se reconoce a cada nacionalidad y cada minoría el derecho a emplear su propia lengua, desarrollar su propia cultura y fundar organizaciones propias, declarándose la igualdad de todas las lenguas y el derecho a recibir enseñanza en la lengua materna. La propaganda o práctica contraria a la igualdad de las diversas minorías y nacionalidades o la incitación al odio racial, religioso o a la intolerancia, es inconstitucional (artículos 41, 42 y 43). Como en cualquier régimen político de tipo federal, existe un reparto de competencias entre la Federación y los Estados. La protección de las minorías, entraría en el terreno de las amplias competencias que atribuye a los Estados el artículo 103, aunque situándose por encima del límite atribuido a la Federación, puesto que es competencia de ésta la «unidad del sistema de protección de las libertades y derechos fundamentales» (artículo 116).

71. A diferencia de la Constitución yugoslava, en la también federal de Alemania Occidental no aparece relación alguna entre dicha forma política y cuestiones de minorías. La forma federal parece haber sido impuesta por los vencedores, en la Segunda Guerra Mundial, para quebrantar el antiguo Reich (81). Dividido el país en *Länder*, el concepto de región, es extraño a la organización administrativa alemana, descendiendo de aquel escalón, al nivel local. La competencia del órgano local es por vía de delegación, como un grado en la jerarquía del Estado (82). No existen referencias en la Constitución, a las minorías, con lo que no existe una protección especializada, sino que se articula en el marco de la protección general de los derechos y libertades individuales. Téngase en cuenta en todo caso que la C. E. D. H. rige directamente en Alemania, con rango de Ley federal. Las minorías religiosas tienen garantizado, en un plano de igualdad, el derecho de enseñanza (art. 7.3). Por lo demás, los ciudadanos de los Estados federados gozan de los mismos derechos en cada uno de ellos, aunque para los empleos públicos en el *Land* existe una preferencia para los residentes en él, mientras en las instancias federales

(81) Cfr. *Rapport Strassoldo*, citado nota 70.

(82) Véase *Comité de coopération pour les questions municipales et régionales. Enquête sur les structures locales et régionales. Réponse de la délégation allemande*, Doc. C/E/LOC (71) 1/6.

rige un principio de proporcionalidad. La minoría danesa, en el *Land* de Schleving-Holstein goza de un estatuto especial, en él se reconoce una representación proporcional en las juntas de administración local, el derecho a fundar instituciones de enseñanza, con la lengua danesa como idioma de la enseñanza y, en fin, el derecho de la minoría danesa a cultivar sus vínculos religiosos, culturales y profesionales con Dinamarca.

72. Tampoco aparece una relación determinante en la Constitución suiza, entre cantonalismo y minorías. La estructura constitucional suiza, caracterizada por una amplia autonomía o por mejor decir soberanía de los cantones (incluso con personalidad internacional, cfr. art. 7), obedece a planteamientos históricos muy antiguos (83). La Federación tiene unas competencias de atribución bastante limitadas, mientras en el escalón inferior las comunas tienen amplia autonomía, incluso con competencias primarias; v. gr.: en materias culturales. Estado plurilingüe, de hecho, sin embargo, el alemán ostenta la primacía, puesto que es el dominante en 17 cantones y, por tanto, puede hablarse de unas relaciones de lengua nacional a lenguas minoritarias (francés, italiano, romanche). Ejemplo típico es el cantón de Berna, pues pese a su capitalidad y bilingüismo, el alemán es la lengua oficial y la de la enseñanza. En síntesis puede decirse que, a nivel cantonal, rige el principio del monolingüismo, y a nivel federal, el plurilingüismo (84).

73. En Italia, la autonomía regional y la protección a las minorías, son dos principios constitucionales (art. 5 y 6). Pero importa hacer dos matizaciones: las minorías son estrictamente las minorías lingüísticas del Norte y el estatuto regional no viene determinado por cuestiones de minorías, incluso en las regiones de estatuto especial, puesto que de éste gozan no sólo el Trentino y Alto Adigio y el Valle de Aosta, sino Sicilia, Cerdeña y Friul-Venecia (art. 116). El principio de no discriminación por motivos lingüísticos está garantizado por el artículo 3 de la Constitución. En el marco de las competencias regionales, exclusivas o concurrentes, las provincias de Bolzano y Trento, así como la región

(83) Cfr. *Comité de coopération pour les questions municipales et régionales. Enquête... Réponse de la délégation suisse*. Doc. CE/LOC (71) I.3.

(84) Dato en VERDOOT, p. 51.

del Valle de Aosta tienen competencias en materia de enseñanza primaria (85). En el plano de las relaciones internacionales bilaterales, existe un estatuto especial concordado con Yugoslavia para garantizar el carácter étnico y el libre desenvolvimiento cultural del grupo étnico yugoslavo. Con Austria, el Acuerdo de París de 1946 garantiza los derechos lingüísticos de los habitantes de habla alemana y la igualdad de las dos lenguas ante la administración (el grupo alemán en Trento representa un 30 por 100). Una de las más importantes decisiones del Comité de Ministros del Consejo de Europa, como órgano de la Convención de Derechos del Hombre, fue en el litigio entre Austria e Italia, a propósito de una sentencia del Tribunal de Apelación de Trento, en que los acusados eran de origen alemán (los Ebner, Unterkircher, Weisteiner) acusados de ultrajes a Italia y muerte de un aduanero italiano (Falqui) en una aldea del Alto Adigio, lo que ha hecho aparecer, a lo largo del voluminoso informe problemas de contacto entre el grupo minoritario y la mayoría italiana (86).

2. *El tema regional en las instancias europeas*

74. Es importante plantearse la cuestión a este nivel, porque aun incipiente, existe una política regional europea, que intenta articularse sobre un espacio nuevo: Europa. Desde los primeros momentos del proceso de integración o de cooperación, se ha visto que, en el plano económico, se ha ido produciendo un fenómeno de concentración en el llamado «eje renano», en detrimento de la periferia (87), de suerte que aunque se ha ido produciendo un desarrollo constante, como quería el Tratado de Roma, éste no ha sido equilibrado, quedando amplias regiones europeas al 50 por 100 de los niveles económicos de las regiones del «cuadrilátero de oro» (88). A la vista de los muchos datos disponibles, en las instancias especializadas, cabe preguntarse si el problema de las

(85) *Comité de Coopération... Réponse de la délégation italienne*. Doc. CE/LOC (71) I.13.

(86) Requête, 788/80. *Rapport de la Commission*, de 30-III-83.

(87) El 30 por 100 de la población europea se concentra en el 9 por 100 del espacio. Véase «Informe de M. Gabriele ante la 2.^a Sesión de la CEMAT», septiembre de 1973, vol. *Discursos*.

(88) Datos en J. VON GINDERACHTER: *La politique régionale de la Communauté, justifications, modalités et propositions*, RMC, núm. 170/diciembre 1973.

minorías, en sus planteamientos tradicionales, no está cambiando de signo y ahora no se trata de grupos o regiones homogéneas, generalmente reducidos, sino de naciones enteras «minorizadas» y de nuevos grupos humanos, europeos y no europeos, constituidos por los trabajadores emigrantes, con el riesgo de introducir un factor de índole racial, hasta ahora poco significativo (89). La interdependencia de los distintos procesos hacen que el problema regional sea un problema europeo, que desborda los planteamientos «parroquiales». Sólo que tanto el utillaje conceptual que se maneja en las diferentes instancias, como los dispositivos constitucionales para abordarlo, difieren sensiblemente, como consecuencia de la diferente estructura del Consejo de Europa y la CEE.

Por ello debe plantearse separadamente la cuestión, en el sistema comunitario y en el sistema del Consejo de Europa.

a) *El sistema comunitario*

75. El planteamiento de la política regional comunitaria es fundamentalmente económico y parece alejado de la problemática que venimos examinando. No podía ser de otra forma, dados los condicionamientos del Tratado de Roma. La filosofía regional de la CEE es coincidente con la de la OCDE, cuando más que de regiones del pasado, se plantea la problemática de las regiones del futuro. Para la OCDE, política regional equivale a remodelar la estructura regional (90).

76. La búsqueda del equilibrio regional en la CEE, que constituye la finalidad de su política regional, se apoya en la idea de la «región funcional», trascendiendo a la «región homogénea». Por ello, los términos más frecuentemente utilizados en los documentos de trabajo son conceptos técnicos, como el de «regiones declinantes» (normalmente las textiles), regiones de subempleo estructural, regiones en desarrollo, etc. Aquel objetivo fue relanzado en la cumbre de La Haya:

«Los Jefes de Estado o de Gobierno, reconocen una alta prioridad al objetivo de remediar, en la Comunidad, los des-

(89) El número de trabajadores inmigrantes en la CEE es de unos 11 millones, y su tasa de crecimiento notablemente superior a la del país de recepción. Dato en RDH, V-1/72, p. 195.

(90) Cfr. *Réévaluation des politiques régionales dans les pays de l'OCDE*, 1974, 42.

equilibrios estructurales y regionales, que podrían afectar la realización de la Unión Económica y Monetaria» (91).

El concepto y los objetivos no se alteran en la cumbre de París de 1974:

«...que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, destinado a corregir los principales *desequilibrios regionales*, derivados particularmente del predominio agrícola, de las mutaciones industriales y del subempleo estructural, sea puesto en práctica por las instituciones de la Comunidad a partir de 1 de enero de 1975.»

77. Partiendo de este concepto y de estos objetivos, es evidente que la política regional comunitaria no puede coincidir, ni siquiera metodológicamente con la propugnada por otras instancias europeas. Así, cuando el Consejo de las municipalidades europeas dice que «es preciso comenzar a pensar seria y concretamente —si se quiere expresar la riqueza de las diversidades que caracterizan a Europa— en una Segunda Cámara que represente a los Estados y las regiones... a la luz del empuje irreversible hacia la regionalización» (92), es evidente que el acuerdo es imposible —y tal Cámara no figura en los proyectos institucionales en curso— porque los conceptos que se manejan son dispares. Pero aunque limitada en sus supuestos ideológicos, la política regional comunitaria tiene el mérito de haber dado una dimensión europea al problema regional, abordando su solución con un criterio de «solidaridad europea»:

«...el desarrollo equilibrado de la Comunidad exige que a la responsabilidad de los Estados miembros se añada una responsabilidad de la Comunidad, respecto a ciertos problemas regionales de interés común.»

(FUENTE: Troisième programme de politique économique à moyen terme, 9 de febrero de 1971.)

La expresión institucional de esta idea de solidaridad es el Fondo de Desarrollo Regional, cuyos beneficiarios son los países más afectados de desequilibrios (así Italia recibe el 40 por 100).

(91) Fuente: *Sixième rapport sur l'activité des Communautés*, Ed. Luxembourg, 1973.

(92) Doc. restricted, CPL/P(9)59, de 30-XI-1973.

78. En conclusión puede decirse que existe una política regional comunitaria de planteamientos europeos, que coexiste con políticas individualizadas nacionales, puesto que en esta materia no ha habido «transferencias» de soberanía, sino sólo «coordinación» (cumbre de La Haya, 1972). En consecuencia, los problemas de interferencias habrían de resolverse, dentro de la problemática general de la estructura de las relaciones entre los Estados Nacionales y el Orden comunitario, acudiendo al esquema de las competencias concurrentes o paralelas (93).

b) *El sistema del Consejo de Europa*

79. El Consejo de Europa ha mostrado desde sus primeros tiempos un decidido interés por las cuestiones locales y regionales (94), a través de conferencias *ad hoc*, después institucionalizadas por Resolución 61 (20) de 13 de septiembre de 1961, como Conferencia Europea de Poderes Locales, título al que ha venido a añadirse el de «regionales» (95).

80. El Consejo planteó desde el principio la problemática del poder local, tanto en su aspecto ideológico, «participación de los poderes locales en la realización de los fines del C. E.» (art. 1.º de la Carta), como en el aspecto económico y sociológico, «equilibrio en el desarrollo regional» (96). Por ello, los conceptos que maneja el Consejo son más amplios e incluso se hallan en oposición con los supuestos filosóficos y sociológicos, válidos para el Mercado Común:

(93) Cfr. el Coloquio *La Communauté et ses Etats Membres*. Ed. Facultad de Derecho de Lieja, 1973.

(94) CPL. Textes adoptés, 1957. Avis n.º 2, sur les incidences locales de la Communauté, donde se reclamaba una legitimación internacional de las autoridades locales para mantener contactos con la Alta Autoridad de la CECA. La Rec. 76 (55) de la Asamblea Consultiva, denunciaba como un peligro potencial la «centralización y concentración contrarias a los caracteres esenciales de la civilización occidental fundada sobre la autonomía local». Cfr. igualmente Rapport Radius a la 2.ª CPL.

(95) Charte de la Conférence Européenne des Pouvoirs Locaux et régionaux de l'Europe, enmendada por Res 75 (4) de 19-II-75. Ed. Consejo de Europa, 1975.

(96) CPL (1) 3, rapport et demande d'avis sur la participation des pouvoirs locaux à la propagation de l'idée européenne. En 1954 surge la idea, que no ha prosperado, de crear una Asamblea europea de comunas y colectividades locales, con derecho de asociación en el plano nacional e internacional. CPL (1) 4. Rapport Dickson.

«a) La concepción de la política regional presentada por la Comisión es fiel al espíritu del Tratado de Roma, pero no considera al hombre más que como un instrumento de la economía y a la *región como un marco administrativo de la actividad económica*;

b) Esta concepción restrictiva desconoce totalmente a la región, en tanto que *comunidad humana* viva y por ello mismo impide su desarrollo en el plano económico;

c) En fin, no considera la política regional más que como una política que depende únicamente del Estado, sujeta esencialmente a la soberanía nacional de cada Estado.

Partiendo de semejantes premisas, es imposible llegar a conclusiones satisfactorias, incluso en lo que no concierne a la economía» (97).

81. En contraposición a las Comunidades, el Consejo de Europa, a través de la Asamblea Consultiva o la Conferencia de Poderes Locales, ha ido desarrollando un concepto de región a niveles más profundos que el establecido sobre datos económicos. Así, en 1960, formuló la siguiente definición:

«...conjuntos territoriales, menos vastos que los Estados y en los cuales los hombres encuentran intereses comunes de diversa naturaleza y en los que existen lazos de naturaleza geográfica, histórica y económica, costumbres y a veces *dialectos* y, por ello, un sentimiento común de pertenecer a un mismo marco de vida» (98).

Vemos así aparecer un elemento subjetivo —incluso si el término dialecto es desafortunado— que está ausente en los planteamientos de la CEE. Este elemento subjetivo sigue vigente en las formulaciones del decenio siguiente:

«...la región corresponde, ante todo, a una comunidad humana viviente, localizada sobre un territorio... Esta comunidad, *componente esencial de Nación*, se caracteriza por una homogeneidad de orden a la vez histórico y cultural, geográfico y económico que confiere a la población una cohesión en la prosecución de objetivos e intereses comunes» (99).

(97) CPL. Dixième session. Textes adoptés, 1974. Avis núm. 17.

(98) Troisième session. Textes adoptés, 1960. Resolución 12.

(99) CPL. Huitième session. Textes adoptés, 1970. Resolución 87.

82. Este planteamiento, que es constante en la filosofía del Consejo, puesto en relación con los planteamientos referidos a la creación de estructuras de poder regional, suministra un marco jurídico y político, suficientemente amplio para afrontar a nivel regional problemas de minorías que eventualmente pudieran existir.

83. Toda la reflexión del Consejo descansa en dos postulados, que han ido decantándose a lo largo de los años:

a) La superación de la idea de región nacional por un nuevo concepto de región europea, especialmente a través del concepto de región suprafronteriza;

b) La creación de estructuras de poder regional, incluso con representatividad europea.

83.a) Coincidiendo con los planteamientos de las Comunidades, el Consejo de Europa es sensible al hecho, por lo demás estadísticamente innegable, del desarrollo desequilibrado que se está generando en Europa, de suerte que no sólo se trata de regiones en retroceso, sino de naciones enteras, regiones que precisamente en algunos casos albergan núcleos minoritarios:

«...este desequilibrio en provecho de los centros de decisión... se manifiesta igualmente a escala continental, en provecho de las regiones situadas en el centro de Europa y orientadas hacia éste (zona londinense, parisina, renana, Lombardía y Piamonte) y en contra de las regiones alejadas de este centro (Escocia, *Bretaña*, *Aquitania*, Italia del Sur, Grecia, Turquía, etc.)» (100).

Si el Fondo de Desarrollo Regional de la CEE responde a este planteamiento europeo, como hemos dicho, el Consejo de Europa insistirá en que se deben clasificar las regiones «en función de la gravedad relativa de los desequilibrios constatados al nivel de la Comunidad, con el fin de determinar las regiones prioritarias» (101).

83.b) Pero, naturalmente, proclamada la noción de región europea y la idea de solaridad europea, el paso siguiente habría de ser de naturaleza constitucional:

(100) CPL. Setième session. Textes adoptés, 1968. Resolución 63.

(101) Resolución de 1974. Texto en RMC, marzo 1975.

«Es evidente que una estrecha cooperación entre las colectividades regionales y las autoridades europeas es la condición de una política regional eficaz a nivel europeo. Una tal coordinación implica una *institucionalización de las regiones* en el conjunto de los países miembros y una *representación de las regiones*, en cuanto tales, ante las autoridades comunitarias europeas» (102).

Esta es una idea que viene desde bastante atrás, aunque no formulada en el concreto sentido inicial:

«El Congreso (Interparlamentario) estima que sólo un Parlamento bicameral, cuya segunda cámara fuese representativa de las entidades territoriales, naciones, regiones, ayuntamientos, constituye la estructura más apropiada a las condiciones políticas de Europa» (103).

Este planteamiento, sin embargo, no ha sido acogido por las instancias europeas de decisión. Así, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, desestimó la Recomendación 295 (61) de la Asamblea para la inserción en un Protocolo adicional a la Convención de Derechos del Hombre, el derecho a la autonomía local (104), como la CECA rechazó en su día la posibilidad de unas relaciones jurídicas tipificables con las autoridades locales (105).

84. Aquella lejana idea reaparece, pese a su nulo éxito, muchos años después, formulada en términos casi idénticos, haciendo inseparable la idea de participación de la del pluralismo de poderes:

«Estima que se pueden trazar las grandes líneas de una organización política de Europa, garantizando su unidad y su diversidad en el respeto de la democracia. Inspirándose en ciertos principios permanentes de la *doctrina federalista*, esta organización debería prever adaptaciones; una Cámara de Estados y de las colectividades regionales y locales, podría funcionar junto a una Cámara de los Pueblos, en el seno de un Parlamento europeo» (106).

(102) Misma resolución 63 (68).

(103) Congreso Interparlamentario Roma 1957, cit. en Rapport Santero, CPL, Segunda 1958.

(104) Cfr. CPL. Quatrième session, 1962. Avis núm. 15.

(105) Cfr. CPL. Deuxième session. Textes adoptés, 1958, pp. 17 y 33.

(106) CPL. Neuvième session. Textes Adoptés, 1972. Res. 73.

En el mismo año (1972) los Estados Generales de las Comunas de Europa defienden vehementemente la misma idea:

«...el equilibrio institucional comunitario no se establecerá verdaderamente más que si al lado de una Asamblea (así elegida, funcione una Asamblea, donde estarán orgánicamente representados los poderes locales y regionales, escalones indispensables de un orden democrático descentralizado, garante de las libertades colectivas y personales» (107).

85. Ambas líneas han conducido a la siguiente Declaración de Principios de Autonomía Local:

«1. La autonomía local es el derecho de la colectividad local para regir sus propios asuntos, bajo su propia responsabilidad, con asambleas elegidas libremente.

2. El principio de la autonomía local debe ser garantizado por la Constitución de cada Estado.

.....

5. Toda medida de interés local incumbe a la autoridad local con preferencia a la autoridad de la colectividad más amplia.

.....

7. El control de los actos de las colectividades locales no debe ejercerse más que a fines de asegurar el respeto de la legalidad.

Por su parte, la Asamblea Consultiva ha recomendado la adopción por el Comité de Ministros de dicha Declaración (108).

86. Aunque la Declaración es sumamente moderada y evita incluso el empleo de términos tales como «federalismo», que podrían no ser compartidos por la totalidad de los Estados europeos y omite toda referencia a la representación internacional de las instancias de poder local, el Comité de Ministros del Consejo ha rechazado la adopción de tal declaración, lo que ha provocado una reacción airada por parte de uno de los órganos del Consejo, la Conferencia de Poderes Locales, la que ha declarado (109):

(107) Niza, 17 junio 1972. Doc. CPL/P(8)88. Restricted.

(108) Vingt-deuxième session ordinaire. Recommendation 615 (1970).

(109) Menton, 3 junio 1971. Doc. (confidencial) CPL/P(8)31.

«El Comité de Presidencia del Consejo de las Comunas de Europa... ha conocido, con estupor, que el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha rehusado aceptar las peticiones de la Conferencia de Europa de Poderes locales y de la Asamblea Consultiva, encaminada a obtener de los Gobiernos europeos una declaración común de principios sobre la autonomía local.

Desde ahora eleva una protesta solemne contra una decisión que tendrá como consecuencia excluir el principio de la autonomía local de las instituciones europeas en vías de edificación.»

87. En resumen, podemos concluir que, aparte algunas referencias muy genéricas y sólo en el plano doctrinal, el tema de las minorías aparece dissociado del tema regional. Verosímelmente se ha considerado que aquél es un dato aislado, no condicionante de una política regional de concepción y dimensiones europeas. Por el contrario, se supone que esta cuestión pertenece al «dominio reservado» del Estado —con el control internacional individualizado que ha sido expuesto— o, eventualmente a las competencias devueltas a la región, sea en el marco de sus competencias primarias o concurrentes, en función de cada estructura constitucional y de cada minoría. Hay quizá sólo un campo donde la conexión entre aquellos dos aspectos es más clara y más insistentemente planteada, en el plano doctrinal: en el de la estructura de las relaciones entre regiones fronterizas, que son precisamente donde se localizan un buen número de minorías europeas. La «teoría de los límites» elaborada por la sociología evidencia que las fronteras no son más que un dato estadístico y que los límites reales son «zonales» (110). El principio de la «devaluación de las fronteras» a que el hombre europeo se está acostumbrando cada vez más, en virtud de los mecanismos instaurados por el Tratado de Roma, se está traduciendo en innumerables formas de cooperación trasfronteriza, superando los

(110) Entre otra documentación puede consultarse útilmente:

- *Confrontation européenne des régions frontalières*. Doc. AS/COLL. Front(72)1, Rapport de base von Malchus, Estrasburgo, 1972.
- *Les problèmes psychologiques de la coopération frontalière*. Rapport Palmero, misma serie, núm. 8.
- DENIS DE ROUGEMONT: *Aspects culturels de la coopération frontalière*, Doc. AS/COLL. Front (72), 5, 1972.
- *Coopération entre Pouvoirs Locaux dans les régions frontalières*. Estrasburgo, 1972.
- *Rapport Strassoldo. Les régions frontalières*. CEMAT (73) BP. 10. Estrasburgo, 1973.

obstáculos de todo orden, y especialmente técnico-jurídicos. derivados de la diferencia de estatuto jurídico administrativo de las regiones europeas (111).

La Conferencia de Helsinki de 1975 ha hecho una referencia —siquiera breve— a las minorías europeas, como un factor de cooperación intereuropea (112), junto a las «culturas regionales».

(111) Cfr. Resolución del Comité de Ministros del Consejo (74) 8, de 1974.

(112) Acta Final de la Conferencia. Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores, 1976.