

EL CONVENIO-MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA PARA LA PROTECCION DE LAS MINORIAS NACIONALES

Rubén Carnerero Castilla

Sumario: I. Introducción. II. Las características generales del Convenio-marco. III. El ámbito personal de aplicación del Convenio-marco. IV. Las obligaciones y los derechos establecidos en el Convenio-marco. V. Las limitaciones impuestas a los derechos reconocidos. VI. Los mecanismos de protección de los derechos reconocidos. VII. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCION.

El 1 de febrero de 1998 entró en vigor el Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales, adoptado en Estrasburgo el 10 de noviembre de 1994, que es fruto de la importante labor codificadora desarrollada por el Consejo de Europa en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos. Desde esa fecha España es parte en el mismo al haber depositado en poder del Secretario General de la organización, el 1 de septiembre de 1995, el correspondiente instrumento de ratificación¹.

Aunque el interés del Consejo de Europa por la suerte de las minorías nacionales viene de lejos, la necesidad de adoptar este Convenio-marco quedó patente a comienzos de la presente década al proliferar las reivindicaciones nacionalistas de muchos de estos colectivos como consecuencia de la caída de los regímenes comunistas en el centro y el este de Europa, situación que, en ocasiones, desencadenó o despertó conflictos internos o internacionales, poniendo en peligro la integridad territorial de algunos Estados o generando tensiones entre Estados vecinos. En cuanto a su antecedente inmediato, se encuentra en la Declaración

adoptada en Viena, el 9 de octubre de 1993, por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa en la que, conscientes de que la protección de las minorías nacionales es esencial para la estabilidad y la seguridad de la democracia en el continente, decidieron encomendar al Comité de Ministros la elaboración de los instrumentos jurídicos internacionales apropiados para conseguir tal fin, entre ellos un convenio marco, abierto también a la firma de los Estados no miembros, en el que se precisaran los principios que deberían respetar los Estados para asegurar dicha protección.

Ello fue necesario porque, aunque habitualmente los convenios sobre derechos humanos se preocupan, directa o indirectamente, por la defensa de las personas que forman parte de las minorías nacionales ubicadas en los Estados partes, la regulación establecida en los mismos resulta insuficiente para garantizar su protección de modo satisfactorio, resultando lógico, en consecuencia, que en el ámbito geográfico-político europeo, continente en el que tradicionalmente se han asentado numerosas e importantes minorías nacionales, se haya pretendido avanzar en la consecución de tal objetivo, que presenta dos

vertientes igualmente importantes, la primera relacionada con la seguridad de los Estados y con la paz internacional, ya que la existencia de las minorías puede dar lugar a problemas de orden público, y la segunda relativa a los derechos fundamentales de las personas que componen dichos grupos sociales.

No obstante, sería un error desdeñar la labor que, en materia de protección de las minorías nacionales, desempeñan disposiciones como las establecidas en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York², al prescribir que "la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (art. 26) y, sobre todo, al disponer que "en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma" (art. 27); o el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³, cuando afirma que el goce de los derechos y libertades en ella reconocidos "ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación" (art. 14).

En cualquier caso, es evidente que para que resulte verdaderamente eficaz, la protección de las minorías ha de garantizarse no sólo en el plano internacional, mediante los correspondientes convenios regionales o universales, sino que exige también, y principalmente, la adopción de medidas políticas y jurídicas internas.

II. LAS CARACTERISTICAS GENERALES DEL CONVENIO-MARCO.

La primera característica destacable de este instrumento jurídico viene determinada por su propia naturaleza normativa. Efectivamente, al tratarse de un Convenio que ha de servir de marco en el que se encuadre la legislación interna y la política nacional de los Estados, su articulado no contiene una regulación exhaustiva, completa y detallada de los derechos que atribuye a los miembros de las minorías nacionales ni de las obligaciones que, para la protección de las mismas, impone a las partes, sino que sus disposiciones se limitan, en lo fundamental, a definir una serie de objetivos que éstas se comprometen a cumplir mediante la adopción de las medidas internas que sean necesarias.

Ello se debe a que la regulación en él establecida está concebida para ser aplicada a un conjunto numeroso y heterogéneo de minorías nacionales, cada una de las cuales presenta, por definición, rasgos peculiares y da lugar a problemas diferentes, lo que impide equiparar su situación con la de las demás minorías existentes en ese u otro Estado y hace inviable la elaboración de una solución global adecuada para todas ellas. Por esta razón, con el objeto de permitir un tratamiento individualizado de cada uno de los supuestos planteados o que puedan plantearse, sus disposiciones sólo obligan a los Estados en cuanto al resultado a conseguir, otorgándoles un gran margen de discrecionalidad en lo que se

refiere a los medios a utilizar para alcanzarlo. De forma que la efectividad del amparo que puedan recibir los miembros de las minorías nacionales en virtud del Convenio-marco depende esencialmente de las medidas internas que, en cumplimiento del mismo, aprueben y apliquen los distintos Estados.

Por ello, la elección de la técnica del Convenio-marco para articular jurídicamente las acciones a emprender en favor de las minorías nacionales no planteó problemas significativos, dadas las indiscutibles ventajas que ofrece, cuestionándose, sin embargo, si para conseguir tal objetivo con mayor eficacia resultaría más conveniente elaborar un nuevo Protocolo adicional que complementase la regulación establecida en el Convenio de Roma de 1950, adoptado por el Consejo de Europa para proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos que se encuentren bajo la jurisdicción de los Estados partes, o aprobar un tratado autónomo, jurídicamente independiente del mismo.

De hecho, si bien la Asamblea Parlamentaria aludía en su recomendación 1134 (1990)⁴ a ambas posibilidades sin decantarse por ninguna de ellas, dejando de esa forma la decisión al criterio del Comité de Ministros, posteriormente, en las recomendaciones 1177 (1992)⁵ y 1201 (1993)⁶, consideró preferible la adopción de un Protocolo adicional, a pesar de lo cual finalmente se tomó la decisión contraria, debido a que a favor de la misma jugaban importantes argumentos, siendo uno de los fundamentales el inconveniente que hubiese supuesto vincular la protección de las minorías nacionales a la regulación establecida en el Convenio de Roma, estableciendo una relación entre ambos instrumentos internacionales, pues tal solución conllevaría la aplicación de los mecanismos previstos en él para asegurar su observancia y sancionar sus infracciones, lo que si, por un lado, supondría una garantía del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Protocolo en cuestión a los Estados partes, por otro lado, disuadiría a muchos de ellos de comprometerse por el mismo, dado que se trata de mecanismos muy exigentes, que incluyen el control jurisdiccional de la conducta de los Estados, y poco adecuados para ser aplicados a unas obligaciones que, como vamos a ver, tienen carácter programático y, en consecuencia, resultan un tanto abstractas y demasiado ambiguas, dejando en muchas ocasiones un amplio margen de actuación a sus destinatarios, circunstancias que dificultan la determinación de su violación.

Además, la adopción de una convención independiente permite la participación en la misma de los Estados que no son parte en el Convenio de Roma, favoreciendo con ello que las normas sobre protección de las minorías nacionales alcancen el deseable ámbito espacial de aplicación paneuropeo. A ese objetivo contribuye igualmente la posibilidad de que se comprometan por dichas normas Estados que ni siquiera son miembros del Consejo de Europa, pues, efectivamente, el Convenio-marco hasta su entrada en vigor estuvo abierto a la firma de los Estados ajenos a la organización invitados por el Comité de Ministros, quienes pudieron manifestar el consentimiento en obligarse por sus disposiciones según lo previsto en el artículo 27. Pero sólo Armenia lo ha firmado y ratificado en esas condiciones, convirtiéndose desde el 1 de noviembre de 1998 en el único Estado parte que no es miembro del Consejo de Europa. No obstante, en la actualidad, tras su entrada en vigor, tanto a aquellos Estados no miembros que estuvieron invitados a firmarlo como a los que no dispusieron de esa opción, todavía les queda la posibilidad de

la adhesión, siempre que el Comité de Ministros les invite a hacerlo (art. 29.1). En ambos casos, según reconoce el informe explicativo que acompaña al texto del Convenio en su publicación por la organización⁷, estas previsiones están pensadas para los Estados participantes en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en la actualidad OSCE.

Otra de las características destacables del Convenio-marco consiste en que su regulación establece un sistema de mínimos, que está supeditado tanto a la legislación interna adoptada por los Estados partes como a los tratados que les vinculen, cuando dichos instrumentos nacionales o internacionales resulten más favorables para las personas pertenecientes a las minorías nacionales, pues siguiendo la regla establecida en el artículo 60 del Convenio de Roma el artículo 22 legitiman la imposición de limitaciones o excepciones a cualquiera de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas por el Derecho interno o por otro acuerdo internacional.

En cuanto a la relación, en particular, entre el Convenio-marco y el Convenio de Roma de 1950, la primacía de éste, además de desprenderse de la disposición general establecida en el artículo 22, está expresamente reconocida en el artículo 23 y opera en los supuestos en que los derechos derivados de los principios consagrados en el Convenio-marco sean objeto de alguna de las disposiciones del Convenio de Roma o de los Protocolos al mismo. En tal caso, los derechos en cuestión deberán entenderse de conformidad con estos instrumentos, que marcarán la pauta de su interpretación y su aplicación, solución que, en última instancia, dota de especial relevancia a la doctrina mantenida al respecto por la Comisión Europea de Derechos Humanos y, sobre todo, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Efectivamente, varios de los derechos reconocidos por el Convenio-marco habían sido anteriormente codificados por el Consejo de Europa, reiteración que, si bien se ha considerado acertada y conveniente, tanto porque contribuye a homogeneizar la protección de las minorías nacionales entre los Estados miembros y los Estados no miembros de la organización, como porque el disfrute de tales derechos resulta imprescindible para lograr dicha protección con eficacia⁸, exigía no obstante una disposición de estas características que evitase divergencias entre las interpretaciones de tales derechos en ambos textos.

En cualquier caso, el Convenio-marco no reconoce ningún derecho a las minorías nacionales consideradas como tales, es decir, como grupos, sino sólo a las personas que integran las mismas, si bien es cierto que éstas podrán ejercerlos individual o colectivamente (art. 3.2), noción totalmente distinta que hace referencia a una simple yuxtaposición de derechos individuales, es decir, a la posibilidad de ejercer esos derechos junto con otras personas pertenecientes a la misma minoría nacional, a otra minoría nacional diferente o a la mayoría. Efectivamente, el Convenio-marco distingue entre "la protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías" (art. 1) y, en consecuencia, al enunciar en su articulado tales derechos (Título II) se refiere a "las personas pertenecientes a minorías nacionales" como las titulares de los mismos, razón por la cual más que de derechos de las minorías cabría hablar de derechos de los minoritarios. Los motivos de que se haya optado por esta

solución son tanto técnicos, dados los problemas para reconocer a las minorías nacionales la condición de sujetos de un derecho, como políticos, ya que de esta forma se pretende evitar reivindicaciones secesionistas⁹.

III. EL AMBITO PERSONAL DE APLICACION DEL CONVENIO-MARCO.

El Convenio-marco, siguiendo la línea de otros instrumentos internacionales sobre la materia¹⁰, no define qué se entiende por "minoría nacional" debido, fundamentalmente, a la dificultad para llegar a un consenso al respecto y al hecho de que tal definición no resulta imprescindible para proceder a la protección internacional de las mismas, pues, a pesar de esa carencia, existen parámetros suficientes para identificarlas y reconocerlas¹¹. Además, aunque disponer de una definición adecuada sería a todas luces beneficioso y la falta de la misma puede provocar cierta inseguridad jurídica que retraerá a los Estados a la hora de aplicar las normas del Convenio-marco, los obstáculos a los que hay que enfrentarse para elaborarla resultan casi insalvables, de forma que resulta preferible desistir de tal pretensión para que no se resientan los esfuerzos dedicados a la producción normativa¹².

Efectivamente, en el texto definitivo del Convenio-marco no se ha conservado una definición como la contenida en el artículo 1 de la Propuesta de Protocolo adicional al Convenio de Roma, que no llegó a ser adoptada, incluida por la Asamblea Parlamentaria en su recomendación 1201 (1993) con el objeto de inspirar al Comité de Ministros en la elaboración de las normas sobre protección de las minorías nacionales, según el cual, a los fines del mencionado Convenio la expresión "minoría nacional" debería entenderse referida a un grupo de personas que residen sobre el territorio de un Estado y son ciudadanos del mismo; mantienen lazos antiguos, sólidos y duraderos con él; presentan características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas específicas; son suficientemente representativos, a pesar de ser menos numerosos que el resto de la población de ese Estado o de una región de ese Estado y están motivados por la voluntad de preservar juntos lo que constituye su identidad común, particularmente su cultura, sus tradiciones, su religión o su lengua.

En cualquier caso, aun a falta de una definición adecuada, es evidente que no todo grupo social que comparta determinadas características y se encuentre en minoría numérica respecto al resto de la población de un Estado constituye una minoría nacional merecedora de la protección que dispensa el Convenio-marco. En este sentido, los criterios aportados por la mencionada recomendación de la Asamblea Parlamentaria, desde el momento que contribuyen a precisar cuáles son los requisitos que ha de reunir un grupo social para alcanzar dicha categoría, resultan de gran valor interpretativo a la hora de aplicar las disposiciones del mismo, sobre todo teniendo en cuenta que la referencia del Convenio-marco (art. 5) a la religión, la lengua, las tradiciones y el patrimonio cultural como elementos esenciales que configuran la identidad de sus integrantes resulta insuficiente para dilucidar si un determinado colectivo humano minoritario puede ser considerado como tal.

Por otro lado, el Convenio-marco obliga a cada Estado parte respecto de sus nacionales y, en consecuencia, no se aplica a los extranjeros que habitando en su territorio constituyan una minoría organizada diferente desde el punto de vista religioso, lingüístico o cultural, quienes, a pesar de ello, no quedan desprotegidos, pues se les reconoce en todo caso el derecho a no ser discriminados, por razón de su nacionalidad o por sus diferencias, en el disfrute del estándar mínimo de derechos del que se benefician todos los ciudadanos extranjeros.

□ como su propio

Pero esta solución no está exenta de dificultades, sino que puede plantear problemas en lo supuestos de minorías nacionales radicadas en territorios fronterizos que se encuentran bajo la soberanía de dos o más Estados y cuya protección dependerá de que ambos se comprometan por el Convenio-marco y de la forma en que lo apliquen, factores que pueden dar lugar a diferencias en el trato que reciban los distintos miembros de la minoría dependiendo de su nacionalidad haciendo que se resienta la protección del conjunto. Tal es el caso de la población vasca en España y Francia, máxime teniendo en cuenta que el Estado vecino no es parte en el Convenio-marco ni parece tener ninguna intención de llegar a serlo. Además, en este supuesto la situación de la minoría nacional vasco-española es privilegiada, ya que cuenta con el reconocimiento oficial de su lengua y con unas instituciones políticas propias encargadas de defender su patrimonio histórico y cultural, circunstancias que rebasan con creces las exigencias establecidas en el Convenio-marco y hacen innecesaria la aplicación del mismo.

En todo caso, y teniendo siempre en cuenta el papel fundamental que juegan los criterios objetivos que hemos citado a la hora de determinar la existencia de una minoría nacional, lo cierto es que, como puso de manifiesto Alemania en la declaración formulada al firmar el Convenio-marco, a falta de una definición normativa, será cada Estado parte quien deba decidir qué grupos sociales que habiten en su territorio se beneficiarán de la protección dispensada por el mismo¹³, aunque ello conlleve el riesgo de que el Estado prive a alguna minoría nacional de la protección que se merecería negándoles su condición de tal.

Así, algunos Estados, al firmar el Convenio-marco o al manifestar el consentimiento en obligarse por él, han enunciado de forma general las características que deben reunir las minorías nacionales para acogerse al mismo, como es el caso de Estonia, quien, siguiendo muy cerca la citada Propuesta de Protocolo adicional elaborada por la Asamblea Parlamentaria, exige que los ciudadanos en cuestión residan en su territorio; mantengan vínculos antiguos, firmes y duraderos con el Estado; se distingan de los estonios por sus características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas y estén preocupados por conservar sus tradiciones culturales, su religión o su lengua. En la misma línea, Austria, partiendo de una remisión a su Derecho interno, declaró que la expresión «minorías nacionales» designa a aquéllas a las que se refiere la Ley 396/1976, sobre grupos étnicos, que viven y han tenido tradicionalmente su hogar en territorio austríaco, están formadas por ciudadanos de dicha nacionalidad cuya lengua materna es distinta de la alemana y cuentan con sus propias culturas étnicas. Otros Estados han enumerado nominalmente las minorías nacionales a las que consideran que resulta aplicable el Convenio-marco, opción por la que se han decantado Alemania, respecto a los daneses de

nacionalidad alemana, miembros del pueblo zorbo, frisones, sintis y gitanos; Dinamarca, respecto a la minoría alemana de Jutlandia meridional; Eslovenia, respecto a las minorías nacionales italiana y húngara autóctonas y la comunidad romaní; y la Ex-República Yugoslava de Macedonia, respecto a las minorías albanesa, turca, valaca, gitana y serbia. Mientras que, por último, Luxemburgo ha afirmado directamente que en su territorio no existen minorías nacionales.

No obstante, una vez determinada la existencia de una minoría nacional, las personas que pertenecen a la misma disfrutan del derecho a elegir ser tratadas o no como tales (art. 3.1) y, en consecuencia, recibir o no la protección que le presta el Convenio-marco, pues puede que no se identifiquen con el resto de los miembros que la integran y prefieran asimilarse en la mayoría. Obviamente, esta disposición no supone que cada individuo tenga derecho a elegir si pertenece o no a una determinada minoría nacional, pues sólo los ciudadanos que indiscutiblemente pertenecen a esa minoría nacional pueden elegir entre ser tratados como miembros de la misma o no.

IV. LAS OBLIGACIONES Y LOS DERECHOS ESTABLECIDOS EN EL CONVENIO-MARCO.

El Convenio-marco diseña una estrategia integrada para la protección de las minorías nacionales que tiene como objetivo evitar la desaparición de sus señas de identidad y consolidar su importancia en la sociedad del Estado al que pertenecen. Para ello, los Estados partes asumen una serie de obligaciones establecidas en el Título II, cuya regulación comienza por garantizar el derecho a la igualdad ante la ley que ha de entenderse no como la absorción de la minoría en la mayoría por la vía de la igualación y la asimilación, sino que requiere el establecimiento de una sociedad heterogénea en la que cada persona pueda mantener y desarrollar su propia personalidad y la prohibición de la discriminación de cualquier persona por pertenecer a una minoría nacional (art. 5.1).

No obstante, y dado que tales medidas pueden resultar insuficientes para asegurar la protección de las minorías nacionales, los Estados partes intentan paliar las eventuales desventajas que puedan sufrir y que, en ocasiones, están firmemente arraigadas legislativa o consuetudinariamente, comprometiéndose a otorgarles, cuando sea necesario, un trato diferenciado más favorable que el que beneficia al resto de la población, mediante la adopción de aquellas medidas adicionales que se consideren adecuadas para la promoción de la plena y efectiva igualdad entre los miembros de las minorías y los de la mayoría en los ámbitos económico, social, político y cultural del Estado (art. 4.2), tales medidas serán proporcionadas y respetuosas con los derechos de la mayoría.

Por otro lado, como no podía ser de otra forma, la regulación establecida en el Convenio-marco, además de proclamar con carácter general los principios de igualdad ante la ley y no discriminación, se preocupa de evitar las dos grandes amenazas que pesan sobre la subsistencia de las minorías nacionales. La primera de ellas es, lógicamente, su desaparición física como consecuencia de actos de exterminación, depuración o expulsión llevados a cabo por las autoridades o la población del Estado al que pertenezcan. La segunda consiste en la pérdida de las características culturales y de las señas de identidad que hacen a sus miembros diferentes del resto de la población de ese Estado.

Pero, respecto al primero de estos aspectos, las partes se limitan a asumir el compromiso de tomar las medidas unilaterales apropiadas para proteger a aquellos miembros de las minorías nacionales que puedan ser objeto de amenazas o de actos de discriminación, hostilidad y violencia como consecuencia de su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa (art. 6.2) y a cooperar con otros Estados para conseguir tal objetivo, esforzándose por concluir, cuando sea necesario, acuerdos bilaterales o multilaterales con objeto de asegurar la protección de esas personas (art. 18.2), obligaciones no demasiado estrictas que difícilmente serán capaces por sí solas de lograr preservar la existencia de estas personas salvaguardándolas de las agresiones que puedan padecer.

Más completas y detalladas son, sin embargo, las normas del Convenio-marco que procuran salvaguardar la idiosincrasia de las minorías nacionales y reforzar su presencia en los distintos ámbitos de la sociedad en la que se desarrolla su existencia. De entre ellas, resulta fundamental el artículo 5.2, cuyo objetivo es evitar que lleguen a desaparecer diluidas en la mayoría, para lo que los Estados partes se comprometen a abstenerse de llevar a cabo políticas o prácticas encaminadas a la asimilación contra su voluntad de las personas que integran dichas minorías nacionales, debiendo, además, protegerlas de las acciones que persigan tal fin, obligación que, por supuesto, no les impide adoptar medidas para su integración encuadradas en una política de cohesión social que considere a las minorías no como un factor de división, sino como un elemento de enriquecimiento de la sociedad, tal y como propugna el propio Preámbulo del Convenio-marco.

A tal efecto, queda prohibido modificar las proporciones de la población en las zonas geográficas habitadas por las personas que pertenecen a las minorías nacionales (art. 16), mediante, por ejemplo, la expulsión de los ciudadanos o la expropiación de sus propiedades, siempre que tales medidas tengan por fin atentar contra los derechos reconocidos por el Convenio-marco y no, obviamente, si están jurídicamente justificadas y resultan legítimas. Con esta obligación se pretenden evitar las medidas demográficas consistentes en promover asentamientos de poblaciones foráneas que minimicen la presencia y la influencia de los miembros de las minorías nacionales.

Del mismo modo, los Estados partes, para conseguir el respeto de las distintas culturas que conviven en su territorio se obligan a promover un espíritu de tolerancia y de diálogo intercultural y tomar medidas eficaces para facilitar el respeto y la comprensión mutuas (art. 6.1), objetivos del todo encomiables aunque demasiado etéreos que, además, difícilmente podrán lograrse mediante la imposición normativa, así como a fomentar el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de las minorías nacionales y de la mayoría (art. 12.1), lo que exige actuar, fundamentalmente, en el campo de la educación y de la información.

Además, los Estados partes han de emprender acciones en ámbitos especialmente sensibles, por afectar a intereses básicos de las minorías nacionales que resultan fundamentales para el afianzamiento de sus señas de identidad y para evitar la asimilación de sus miembros. A este respecto deberán promover las condiciones necesarias para mantener y desarrollar la cultura que les es propia, así como para preservar los elementos esenciales de su identidad, tales como la religión, la lengua, las tradiciones y el patrimonio cultural (art. 5.1), aunque esta no es una obligación absoluta, sino que está limitada por el respeto a consideraciones de orden público que pueden llevar a prohibir las prácticas

religiosas y las tradiciones de la minorías nacionales que resulten contrarias al Derecho internacional o al Derecho interno del Estado parte en cuestión.

Junto a estas obligaciones de los Estados, para la conservación del patrimonio cultural de las minorías nacionales resulta esencial proteger y garantizar el ejercicio de los derechos en los que se concretan sus diferencias o aquellos otros que contribuyen a consolidar o expandir sus rasgos característicos mediante la difusión de los mismos. Por esta razón, el Convenio-marco reconoce a las personas que las integran una serie de derechos que algunas de ellas ya disfrutaban en virtud del Convenio de Roma de 1950, en tanto que ciudadanos de los Estados partes, pero que considera conveniente reiterar dada su indudable importancia. Es el caso de la libertad de reunión pacífica, de asociación, de expresión, de pensamiento y de conciencia (art. 7), el derecho a manifestar su religión y creencias (art. 8) y el derecho a la libertad de opinión (art. 9.1).

Pero, de las disposiciones del Convenio-marco que tienen por objeto la preservación del bagaje cultural de las minorías nacionales, sin duda las más numerosas son las relacionadas con la protección de la lengua propia de sus miembros. Efectivamente, los Estados partes han de esforzarse por asegurar unas condiciones que permitan la utilización de la lengua minoritaria en las relaciones con las autoridades administrativas (art. 10.2), si bien tal obligación está sometida a una serie de condiciones, pues, en primer lugar, deberá cumplirse "en la medida de lo posible", lo que hace referencia a la necesidad de tener debidamente en cuenta las circunstancias de orden financiero, administrativo o técnico que concurran y, en segundo lugar, depende de que las personas que forman parte de ella lo soliciten y esa solicitud responda a una necesidad real. Además, deberán fomentar el conocimiento de dichos idiomas o dialectos (art. 12.1) y, dado que las personas pertenecientes a una minoría nacional disfrutan del derecho a aprenderlos (art. 14.1), deberán asimismo asegurarles la posibilidad de hacerlo e, incluso, la de recibir enseñanza en esas lenguas (art. 14.2), siempre que exista una "demanda suficiente" para ello, aunque el alcance de esta obligación resulta matizado al no precisarse cuál es el significado exacto de tal expresión y al concederse a los Estados partes un amplio margen de apreciación para su cumplimiento que les permite sortear las dificultades financieras y técnicas que presenta.

Por otra parte, el Convenio-marco obliga a exponer las denominaciones locales tradicionales en las lenguas minoritarias (art. 11.3) y reconoce a los miembros de la minorías nacionales el derecho a exponer en dicho idioma a la vista del público signos, inscripciones y demás información de carácter privado, es decir, no oficial (art. 11.2); el derecho a recibir y comunicar informaciones en la lengua minoritaria propia (art. 9.1) que, lógicamente, no excluye la posibilidad de recibirlas o comunicarlas en otras lenguas minoritarias o mayoritarias; el derecho a utilizar libremente y sin trabas dicha lengua tanto en privado como en un lugar público o en presencia de otras personas (art. 10.1); en caso de ser detenido, el derecho a que se utilice esa lengua para informarle de la causa de la detención y a utilizarla para defenderse (art. 10.3); y el derecho a utilizar sus nombres y apellidos en la lengua minoritaria (art. 11.1), sin necesidad de traducirlos al idioma mayoritario en el Estado en cuestión.

Igualmente resulta de la mayor importancia para la supervivencia cultural de las minorías nacionales el que sus miembros tengan la posibilidad de transmitir y difundir el acervo cultural común, para lo cual es imprescindible su presencia en el mundo de la

información y en el de la educación. En el primero de estos ámbitos, los Estados Partes han de adoptar las medidas adecuadas para facilitarles el acceso a los medios de comunicación (art. 9.4), debiendo permitirles la creación y utilización de medios escritos y de sus propias cadenas de radio y televisión, posibilidad que está lógicamente supeditada a lo que dispongan sus respectivos ordenamientos internos en la materia, especialmente las normas relativas a la atribución de las frecuencias de radio disponibles o las que establecen las condiciones necesarias para la concesión de las correspondientes licencias administrativas (art. 9.3). En cuanto al campo de la educación, como ya hemos comentado, los Estados partes fomentarán el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de sus minorías nacionales (art. 12.1); ofrecerán, a tal efecto, oportunidades para la formación de los profesores encargados de esa enseñanza (art. 12.2); promoverán la igualdad de oportunidades para acceder a la educación en favor de las personas pertenecientes a las minorías nacionales (art. 12.3) y les reconocerán el derecho a crear y dirigir centros privados de enseñanza (art. 13.1), que estarán sometidos a los mismos controles que los demás centros, sobre todo en lo que a la calidad de enseñanza se refiere. Este derecho conlleva la necesidad de que los títulos expedidos por esos establecimientos sean reconocidos oficialmente.

Pero la conservación y el enriquecimiento del patrimonio cultural también exige el establecimiento de contactos libres y pacíficos a través de las fronteras con personas lícitamente establecidas en otros Estados, en particular con aquéllas con las que compartan una identidad étnica, cultural, lingüística, o religiosa, o un patrimonio cultural común, derecho que, en consecuencia, es reconocido en estos términos por el Convenio-marco (art. 17.1).

Resulta, por último, evidente que toda acción, política o jurídica, emprendida en favor de los miembros de las minorías nacionales ha de procurar intensificar la participación de estas personas en la vida cultural, social y económica del Estado del que forman parte, y no sólo porque esa participación supone en sí misma una manifestación importante de su deseable integración en los mencionados ámbitos, sino también porque, lejos de menoscabar sus características peculiares, constituye el medio más eficaz para incrementar su influencia en la sociedad lo que, indirectamente, permitirá consolidar y reforzar las señas de identidad diferenciadoras que les son propias. En esta línea el Convenio-marco obliga a los Estados partes a establecer las condiciones necesarias para fomentar de forma efectiva esa participación (art. 15).

V. LAS LIMITACIONES IMPUESTAS A LOS DERECHOS RECONOCIDOS.

Como ha puesto de manifiesto F. BENOÎT-ROHMER, la regulación establecida en el Convenio-marco refleja la actitud ambivalente de la comunidad internacional frente a las minorías nacionales, pues, si bien es cierta su preocupación por protegerlas de la desaparición, al mismo tiempo está interesada en prevenir los riesgos que conlleva su existencia, tales como la descomposición de los Estados, el desencadenamiento de conflictos étnicos o la aparición de tendencias secesionistas en la población¹⁴.

Por este motivo, el texto adoptado por el Comité de Ministros contiene una serie de cautelas que tienen por finalidad evitar que la protección de las minorías produzca efectos nocivos para otros intereses vitales de los Estados partes. La primera de ellas consiste en la posibilidad de imponer a los principios consagrados en el Convenio-marco las limitaciones, restricciones y excepciones previstas en las normas internacionales, en particular el Convenio de Roma (art. 19). Así pues, como consecuencia de semejante referencia, tanto los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales como las obligaciones de los Estados partes en el Convenio-marco están sometidos a las limitaciones previstas por el Convenio de 1950 para matizar el alcance de algunos de los derechos en él reconocidos, en virtud de las cuales pueden resultar admisibles ciertas injerencias en su ejercicio, siempre que vengan impuestas por la seguridad pública (arts. 8, 9, 10 y 11); la defensa del orden (arts. 8, 9, 10 y 11); la protección de la salud o de la moral (arts. 8, 9, 10 y 11); la protección de los derechos y las libertades de los demás (arts. 8, 9, 10 y 11); la prevención del delito (arts. 8, 10 y 11); la seguridad nacional (arts. 8 y 10), el bienestar económico del país (art. 8) la integridad territorial o la protección de la reputación ajena (art. 10). Además, junto a estas limitaciones que afectan a unos determinados derechos, el Convenio de Roma al igual que, por remisión, el Convenio-marco que prevé la posibilidad amenace la vida de la nación, las autoridades deroguen con carácter general las obligaciones que impone a los Estados partes, aunque sólo en la estricta medida que lo exija la crisis en cuestión y siempre que ello no esté en contradicción con las otras obligaciones que dimanen del Derecho internacional (art. 15).

A estas limitaciones, derivadas del Derecho internacional y necesarias para salvaguardar intereses superiores comunes a las minorías y la mayoría, se suman otras establecidas en el Derecho interno, pues, como no podía ser de otra forma, el ejercicio de los derechos reconocidos en el Convenio-marco se ha de llevar a cabo respetando la legislación nacional de los Estados partes y los derechos de los miembros de la mayoría o de las demás minorías (art. 20). No obstante, esta razonable disposición suscita algún problema, pues supeditar los derechos que disfrutaban los miembros de las minorías nacionales a la legislación interna de los Estados partes puede comprometer la efectividad del Convenio-marco si tales normas nacionales consagran una situación desfavorable para esas minorías, mientras que vincularlos a los derechos de la mayoría resultaría injusto si estos no fueran más que privilegios incompatibles con su objeto y fin.

Por otro lado y en consonancia con la afirmación establecida en el Preámbulo, según la cual la protección efectiva de las minorías nacionales y de los derechos y las libertades de las personas pertenecientes a las mismas debe encuadrarse dentro del imperio de la ley y el respeto de la integridad territorial y la soberanía nacional de los Estados, el artículo 21 incluye una garantía de salvaguardia de tales intereses al disponer que ninguna disposición del Convenio-marco autoriza a realizar actividades contrarias al Derecho internacional y en particular a la igualdad soberana, a la integridad territorial y a la independencia política de los Estados (art. 21), evitándose con ello interpretaciones torticeras que pudieran fomentar o dar lugar a conflictos étnicos o reivindicaciones secesionistas.

VI. LOS MECANISMOS DE PROTECCION DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS.

El éxito de cualquier sistema de protección de los derechos humanos depende, en gran medida, de la instauración de mecanismos eficaces, de carácter preventivo o sancionador, para asegurar su respeto, evitando las violaciones o castigando a los infractores, de forma que su cumplimiento no quede al arbitrio o la buena voluntad de las partes.

Por esta razón, las obligaciones que impone el Convenio-marco a los Estados y los derechos que reconoce a las personas integrantes de las minorías nacionales verían seriamente mermada su efectividad si no fuesen acompañados del correspondiente mecanismo que garantice, en la medida de lo posible, su observancia. Pero el procedimiento establecido a tal efecto, que no ha alcanzado, ni de lejos, el nivel de desarrollo que caracteriza al previsto en el Convenio de Roma de 1950, deja mucho que desear, pues se ha renunciado a cualquier tipo de control judicial □ debido, en lo fundamental, a las tradicionales reticencias de los Estados hacia este tipo de arreglo vinculante que, por otra parte, casa difícilmente con el carácter programático de sus disposiciones, sobre todo a la hora de constatar sus violaciones □ se ha optado por un control político basado en los informes que han de presentar los Estados partes al Comité de Ministros¹⁵, que margina a las personas pertenecientes a las minorías nacionales al no concederles ni la iniciativa ni ningún otro tipo de participación en defensa de sus derechos.

Efectivamente, desde el momento que el Convenio-marco entra en vigor para un Estado, éste dispone de un año de plazo para transmitir al Secretario General del Consejo de Europa informaciones detalladas acerca de las medidas, legislativas o de otra índole, que haya adoptado con la finalidad de hacer efectivas sus previsiones (art. 25.1). Además, tras este primer informe los Estados partes deberán completar y actualizar, periódicamente o a solicitud del Comité de Ministros, los datos sobre la aplicación del Convenio (art. 25.2). Así pues, toda la información disponible para comprobar si los Estados partes cumplen el Convenio-marco es proporcionada por sus gobiernos, es decir, por los propios destinatarios de las obligaciones en cuestión, circunstancia que puede viciar de origen el procedimiento si la información transmitida resulta incompleta o falseada, por lo que hubiera sido conveniente reconocer a algún órgano imparcial e independiente competencias para investigar cuál es la verdadera situación de las minorías nacionales, así como qué progresos se han logrado en su protección.

El Secretario General dará traslado al Comité de Ministros de las informaciones recibidas, pues es el encargado de comprobar si las medidas adoptadas por los Estados partes cumplen los principios expresados en el Convenio-marco. En esta función estará asistido por un Comité Consultivo compuesto por especialistas de reconocida competencia en el campo de la protección de las minorías nacionales (art. 26.1) que, tal y como ha recomendado la Asamblea Parlamentaria¹⁶, deberían ser independientes, lo que supondría una garantía de objetividad y contrarrestaría la naturaleza intergubernamental del Comité de Ministros □ formado, en principio, por los titulares de Asuntos Exteriores de los Estados miembros □ que es de tipo político. llevar en sus actuaciones

Pero el mayor inconveniente que presenta este sistema surge en el caso de que se constate la violación por algún Estado de los compromisos asumidos en virtud del Convenio-marco, pues, dado que el mecanismo descrito no tiene carácter sancionador, sino que se basa en gran medida en la buena fe de las partes, no prevé medios eficaces para actuar en tales supuestos contra el responsable, cuya actitud quedará, en consecuencia, impune.

Para evitar semejante situación y dotar de mayor eficacia al endeble mecanismo de control establecido en los artículos 24 a 26, a falta de sanciones jurídicas sería conveniente que se hiciesen públicos los informes presentados por los Estados al Secretario General, así como las conclusiones a las que llegue el Comité de Ministros sobre el cumplimiento o la violación de las obligaciones asumidas por los Estados partes, solución que, aunque no está expresamente prevista en el Convenio-marco, dejaría en evidencia a aquellos Estados que se muestren negligentes en su aplicación, actuando a modo de sanción moral y política.

VII. CONSIDERACIONES FINALES.

El Convenio-marco para la protección de las Minorías Nacionales viene a sumarse a otras iniciativas, políticas y jurídicas, emprendidas con tal fin por el propio Consejo de Europa, por la OSCE y por la Unión Europea. Sin embargo, mientras la acción que lleva a cabo el Consejo de Europa pone el acento en la dimensión humana del problema, en la actuación de la OSCE y de la Unión Europea prima la preocupación por la seguridad en el continente.

Obviamente, este Convenio-marco no es un instrumento perfecto, pudiéndose reseñar entre sus deficiencias la defectuosa formulación de algunas de las obligaciones que regula, que han sido enunciadas con excesiva ambigüedad; la omisión de ciertos derechos cuyo reconocimiento resultaría de interés esencial para la protección de las minorías nacionales, como los relativos a la participación política de sus miembros o a su adecuada representación parlamentaria; o las carencias que manifiesta el mecanismo establecido para el control de su cumplimiento, especialmente por su naturaleza intergubernamental y por la falta de previsión de las oportunas sanciones para castigar su violación.

A pesar de ello, no se puede negar que la entrada en vigor del Convenio-marco constituye un paso destacado en la protección de las minorías nacionales en Europa, aunque su eficacia dependerá, no obstante, de la forma en que lo apliquen y desarrollen sus disposiciones los Estados partes, quienes disponen de un amplio margen para hacerlo.

En cualquier caso, es evidente que, con ser muy importantes, las medidas jurídicas de carácter internacional dirigidas a las autoridades estatales resultan insuficientes para proteger a las minorías nacionales, por lo que su función fundamental ha de consistir en complementar las medidas de tipo educativo que deben adoptarse en el ámbito interno para lograr dicho objetivo. Efectivamente, para que los integrantes de las minorías puedan conservar sus señas de identidad en el seno de una sociedad pluralista y transigente en la que convivan en armonía y concordia con las personas pertenecientes a otras minorías o a la mayoría resulta imprescindible inculcar a todos los miembros de esa sociedad el respeto a

las diferencias de los demás, considerándolas un factor de enriquecimiento individual y colectivo.