

# EL DERECHO INTERNACIONAL ANTE LAS REIVINDICACIONES DE LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS

## ALGUNAS APORTACIONES RECIENTES

Consuelo RAMÓN CHORNET

La preocupación por las condiciones jurídicas de las minorías no es, en absoluto, un problema novedoso desde el punto de vista del Derecho internacional. Muy al contrario, puede decirse que han estado siempre en el foco de atención de la doctrina, consciente de aquella afirmación que las convierte en “dinamita de la historia”, habida cuenta de la incidencia de cuestiones directamente ligadas a problemas de las minorías en algunos de los acontecimientos más decisivos de la historia contemporánea, desde la caída del imperio austrohúngaro, las relaciones de las potencias occidentales con el imperio otomano, a la primera guerra mundial y en cierto modo, a la segunda.

Sin embargo, es indiscutible que las nuevas condiciones internacionales, desde la caída del muro, y muy especialmente los procesos aparentemente antagónicos de globalización e incremento de la multiculturalidad, han espolado recientemente este campo de trabajo. También en España se multiplican las monografías, artículos y libros sobre diferentes aspectos del régimen jurídico de las minorías, y desde luego, desde la perspectiva del Derecho internacional. La atención recae sobre las *minorías nacionales* sobre todo, en la medida en la que tienen la mayor capacidad edesestabilizadora del orden internacional acercándose en esa capacidad a la condición de sujetos del nuevo orden internacional que reclaman los *pueblos*, es decir, los colectivos que reivindican esa condición jurídica inicialmente reservada sólo a los grupos nacionales que protagonizan la lucha por la descolonización y reclaman su autodeterminación.

Sin embargo, cada vez se presta mayor atención, sobre todo en el ámbito regional europeo, a un tipo específico de minorías, las que reconocen su identidad en la existencia de una lengua común y diferente respecto a la lengua mayoritaria y a otras lenguas que pueden coexistir en el mismo espacio de soberanía estatal. Desde la reivindicación de esa identidad lingüística, se reclaman otros derechos que, en primera instancia, pueden denominarse *derechos lingüísticos*.

En el estudio de ese tipo de minorías desde el punto de vista del Derecho internacional, probablemente la primera monografía específica en la doctrina española fue la del profesor Fernández Liesa<sup>1</sup>. En ella, tras examinar las relaciones entre lengua, poder y Derecho y la evolución de las respuestas jurídicas a las reivindicaciones de las minorías en Derecho internacional (con especial referencia al Derecho regional europeo), se apunta una especie de standard mínimo de los derechos lingüísticos de las minorías sobre el que volveré después. Con posterioridad, y centrado de forma más concreta en el estudio de la *Carta Europea de las Lenguas regionales o Minoritarias*, podemos destacar el colectivo editado entre otros por el profesor Ruiz Vieyetez<sup>2</sup>.

Debe reconocerse a mi juicio que el último texto normativo de alcance universal, la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas adoptada por la Asam-

1. C. FERNÁNDEZ LIESA: *Derechos lingüísticos y Derecho Internacional*, Madrid, Dykinson/Universidad Carlos III, 1999.

2. VARIOS AUTORES (E. RUIZ VIEYTEZ, V. UNAMUNO, M. ETXEBARRIA): *Carta Europea de las lenguas regionales o Minoritarias. Una perspectiva sobre su aplicación*, Euskara Kultur Elkargoa, Pamplona, 2003. Insisto en que la atención de la doctrina española a la respuesta del Derecho internacional a las demandas de las minorías es ya considerable. Baste pensar, además de los trabajos de los profesores Barcina, González de Vega, Mariño, Petschen, de Puig, Ruiz Vieyetez y Soroeta, que se citan en la nota bibliográfica, en libros como el colectivo de VARIOS AUTORES (editado por J. Soroeta): *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián*. Volumen I: *Derechos de las minorías*, U.P.V., 1999, o en monografías como las de Xabier DEOP: *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*, San Sebastián 2000, y Santiago CASTELLÀ: *La protección internacional de las minorías*, Silva editorial, Tarragona, 2002. Ha de destacarse en este ámbito específico la labor realizada por el CIEMEN, con sede en Barcelona. Entre las publicaciones impulsadas por este centro, las de RUIZ VIEYTEZ: *Las lenguas minoritarias de la Federación rusa. Perspectives para una ratificación de la carta europea de lenguas regionales y minoritarias* CIEMEN, Doc Treball 6, Barcelona, 2002, y CASTELLÀ: *La ratificació de l'Estat espanyol a la Carta Europea de llengües regionals o minoritaries*, CIEMEN, Doc Treball 8, Barcelona, 2002.

blea General la ONU el 18 de diciembre de 1992<sup>3</sup>, supuso para buena parte de las minorías, también las lingüísticas, una frustración.

Se ha señalado una y otra vez la reticencia de la Organización para afrontar de modo específico y en el marco de los derechos humanos la dimensión colectiva de las reivindicaciones de las minorías<sup>4</sup>. Por lo que se refiere a la ONU, ello se debe probablemente a tres tipos de razones: en primer lugar, como se recoge en los documentos que dan cuenta de la elaboración de la Declaración Universal<sup>5</sup>, la ONU tenía bien presente el fracaso de la Sociedad de Naciones en relación con el problema de las minorías. Era consciente además del potencial disgregador de esa cuestión desde el punto de vista de la soberanía y del orden mundial nacido del fin de la II Guerra Mundial. Finalmente, como ha señalado de Lucas, era consciente de lo que él califica como “la dificultad de categorización: todo ello explica su reluctancia a abordar la cuestión de las minorías de modo específico y por consiguiente la regla de juego adoptada: *basta con el reconocimiento y la garantía efectiva de los derechos humanos individuales y de los principios de igualdad y no discriminación*”.

Se han obviado por tanto, una y otra vez, las exigencias derivadas de la necesidad de protección específica de la identidad cultural y la garantía de la convivencia en paz, como señalan Thornberry o Spiliopoulou<sup>6</sup>. Y eso es algo que se encuentra desde el principio en el fondo de la disputa de las minorías,

3. Cfr. Resolución AG 47/135 de 18 de diciembre de 1992.

4. Habría que atender a los siguientes instrumentos normativos: en el ámbito de la Unión Europea, la Cláusula del art.14 del Convenio de Roma y el proyecto de Constitución europea. Por lo que se refiere al ámbito de la OSCE (antes CSCE), hay que remitirse al capítulo IV del Documento de la segunda reunión sobre dimensión humana celebrada en Copenhague el 21 de julio de 1990, que toma como punto de partida el principio VII del Acta Final de Helsinki de 1975 y las reuniones de Copenhague y París de 1990. En cuanto al Consejo de Europa, los dos instrumentos de mayor peso son la Carta Europea de lenguas regionales y minoritarias de 1992 y el Convenio-marco sobre protección de minorías nacionales de 1994, aunque habría que reseñar también el protocolo adicional adoptado en la Rec. n° 1201(93) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa por su definición de minorías nacionales, así como las Recomendaciones sobre lenguas y culturas minoritarias al Anexo II sobre minorías nacionales de la Declaración de la Cumbre de Viena del Consejo de Europa (9.X.93). Finalmente, la directiva 501 (1995) sobre la protección de los derechos de las minorías, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

5. Véase por ejemplo la Resolución 217 C (III) de la A.G. de 10 de diciembre de 1948 que tiene por título “Suerte de las minorías”.

6. Cfr. THORNBERRY: “Is there a Phoenix in the Ashes? International Law and minority Rights”, *T.I.L.J.*, 1980, vol15 n° 3, p. 439. SPILIOPOULOU, *Justifications of Minority Protection in International Law*, London, Kluwer Law 1997, p. 23 y sobre todo, 109-111.

tal y como reconoció la Corte Permanente de Justicia Internacional en su resolución del caso de las escuelas minoritarias en Albania, donde afirma que el núcleo del problema de la protección de los grupos minoritarios es la protección de la identidad específica, diferenciada de los mismos, esto es, de la identidad cultural<sup>7</sup>. En efecto, como también ha advertido de Lucas<sup>8</sup> “se trata de proteger la distintividad cultural y desde ella renegociar su integración social, entendida ésta sobre todo en términos de su participación en la constitución del espacio público, con referencia primordial a la igualdad en los derechos”.

En todo caso, el punto de partida del marco normativo internacional es el artículo 27 de los Pactos de 1966, en el que, entre otros, se reconoce el derecho a emplear una lengua propia, junto a los de tener una vida cultural propia, y a profesar la propia religión. Hay que subrayar que el Comentario General adoptado por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señala en su párrafo final que la protección de esos derechos “se dirige a asegurar la supervivencia y desarrollo de las identidades culturales, religiosas y sociales de las minorías concernidas, en cuanto enriquecen la vida de la sociedad como un todo. Consecuentemente, el Comité observa que esos derechos deben ser protegidos como tales y no deben ser confundidos con los demás derechos reconocidos a todos y cada uno en el Pacto”. Por otra parte, en la actividad del propio Comité se ha ido decantando una práctica internacional doctrinal/cuasijurisprudencial, de la mayor importancia a efectos de lo que aquí se trata, aunque no siempre coherente. Baste pensar en las diferencias entre resoluciones como las de los casos *Lovelace vs. Canada*, Comm. N° 24/1977, A/36/40 (1981), *Kitok vs. Sweden*, Com. N° 197/1985, A/43/40 (1988), *Lubicon Lake Band vs. Canada*, Com. N° 167/1984, A/45/40 (1990), o *Länsman et alii vs. Finland*, Com. N° 511/1992, A/50/40 (1995). A mi juicio, ello obliga a reconocer el derecho a la lengua como un derecho nuclear, del que emanan otros derechos y, además, como derecho del grupo, de la minoría (basado en el hecho de que la lengua es un bien de carácter colectivo, pues no solo requiere del grupo para poder disfrutarse, sino que exige la existencia de una comunidad de habla), lo que incluye obligaciones positivas por parte de los Estados, entre otras, medidas de discriminación positiva<sup>9</sup>.

7. PCIJ Series, A/B, no.64, 1935.

8. DE LUCAS: *Globalización e identidades. Claves jurídicas y políticas*, Barcelona, Icaria, 2003.

9. Cfr. Comentario General 23 (50) de 6 de abril de 1994, UN Doc. CCPR/21/Rev.1/Add.5. El reconocimiento de que el contenido del derecho de las minorías a la identidad cultural (aunque la práctica del Comité lleva a un ensanchamiento de los

En buena medida, esta interpretación extensiva es confirmada por la ya mencionada Declaración de la ONU de 18 de diciembre de 1992<sup>10</sup>, donde encontramos el derecho al respeto y al desarrollo de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa sin discriminación (art.1.1), del que es titular el grupo como tal, y junto a él el derecho a la existencia como tal minoría, que se concreta en la protección contra cualquier actividad (y especialmente contra la propaganda) que pueda amenazar su existencia o identidad y obstaculizar el desarrollo de su particularidad específica (art. 2.2). Son importantes también los artículos 4.2 y 4.4, en los que se formula expresamente la obligación de que los Estados adopten “medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura...” y “medidas en la esfera de la educación a fin de promover el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio...”.

En el ámbito europeo el instrumento específico más importante es la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 1992. El problema de la Carta, como subraya Ruiz Vieyetz (2003, 18), es que su principal objetivo es “proteger la riqueza cultural de Europa expresada a través de los idiomas regionales o minoritarios que se hablan en los diferentes Estados, es decir, promocionar el principio de diversidad cultural como constitutivo del patrimonio europeo” —incluso del patrimonio constitucional europeo la idea que apuntan Häberle y Rousseau— y en ese contexto la diversidad lingüística como riqueza. Por tanto, como sostiene de nuevo Fernández Liesa, el objetivo es “proteger las lenguas antes que los derechos lingüísticos”, es decir, “promocionar que los Estados orienten sus políticas lingüísticas nacionales en el sentido de fomentar su conocimiento y aplicación, en función de objetivos y principios vinculados a la preservación de la riqueza cultural”

grupos acreedores a estos derechos) supone la obligación por parte de los Estados de adoptar medidas de acción positiva es formula expresamente en el punto 6 de ese Comentario General. Sobre su alcance, Spilipioulou, *op. cit.*, pp. 174 y ss y FERNÁNDEZ LIESA: *op.cit.*, pp.51 ss. Sobre la actividad del Comité, SPILIOPOULOU: *op. cit.*, pp. 150 y ss y 170 y ss asimismo, F. POCAR: “Nota sulla giurisprudenza del Comitato dei Diritti dell’uomo in materia di minoranze”, en VV.AA.: *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam, 1998, pp. 31 ss. También A.M. DE ZAYAS: “The international judicial protection of peoples and minorities”, *Peoples and Minorities in International Law*.

10. Sin desconocer otros instrumentos jurídicos internacionales de rango normativo que se refieren a la identidad cultural como derecho a proteger, tales como los artículos 8, 29 y 30 del Convenio de 1989 de los derechos del niño, el artículo 31 de la Convención de derechos de los trabajadores inmigrantes, o el muy citado artículo 2.2 de la Convención 169 de la OIT sobre pueblos indígenas.

(FERNÁNDEZ LIESA 1999: 89-90). Aún más, la Carta restringe su aplicación como beneficiarios a los nacionales, en aras de un principio de territorialidad. Sin embargo, como apunta Ruiz Viuytez, en el haber de la carta, tras diez años de aplicación (a los que dedica buena parte de su estudio) cabe destacar su flexibilidad y pragmatismo, que favorecen el papel de las ONGs en esta tarea de promoción de las políticas lingüísticas nacionales. De cualquier modo, como subraya Fernández Liesa, el problema es su debilidad normativa, esto es, que la Carta en sí no permite afirmar un fundamento jurídico suficiente para el reconocimiento de derechos individuales ni colectivos ni aun en el ámbito estrictamente lingüístico.

Lo cierto es que no deja de constituir una frustración que, precisamente en el ámbito europeo, el proyecto de Constitución no haya desarrollado los derechos lingüísticos. En efecto, sólo se encuentran dos menciones a la cuestión, ambas en la parte II —que trae su origen de la Carta de Niza—. De un lado, el artículo 21 prohíbe la discriminación por lengua, y el artículo 22 (en el mismo capítulo III, Igualdad) del proyecto señala que “La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”. Pero no se dice nada de los derechos lingüísticos, y ni siquiera se mencionan en el artículo 14, al hablar del derecho a la educación. Ha prevalecido una vez más el miedo a que la emergencia de las comunidades lingüísticas minoritarias pueda plantear demandas que devengan en derechos políticos. Muy lejos, por tanto, de los elementos que, de acuerdo con Fernández Liesa (FERNÁNDEZ LIESA, 1999,

98 ss) compondrían el standard internacional mínimo: derecho a la existencia e identidad de las minorías lingüísticas, derecho a utilizar el propio idioma, en público y en privado (sin injerencia ni discriminación), derecho a ser educado en la lengua materna, derecho a la no discriminación por lengua y a la correlativa obligación positiva del Estado de medidas de acción positiva, derecho a ser informado en la lengua que se comprenda de las razones de arresto, de acusación, y a defenderse en esa lengua. Es cierto que, como indica el mismo autor, el contenido de esos derechos y la determinación de sus beneficiarios son tareas más complejas, pero no lo es menos que hemos perdido una oportunidad para recogerlos de forma expresa.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BARCINA, C. (1996): “Las minorías culturales en Europa: sobre los diversos mecanismos de protección en Europa”, *RVAP*, 1996 vol. 46.
- BENOIT-ROHMER, F.M. (1995): “La Convention cadre du Conseil d’Europe sur la protection des minorités nationales”, *EJIL*, 6/1995.
- (1996): *The Minority Question in Europe. Texts and Commentary*, Council Of Europe, 1996.
- BOKATOLA, I. (1992): *L’Organisation des Nations Unies et la protection des minorités*, Bruxelles, Bruylant.
- (1993): “La Declaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant a des minorités nationales, ou ethniques, religieuses ou linguistiques”, *R.D.I.P.* 1993.
- CAPOTORTI, F. (1977): “Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas”, UN Doc., E/CN.4/Sub.2/384 Rev.1
- (1992): “Are minorities entitled to collective International Rights?”, en VV.AA. (Dinstein/Tabory), (1992).
- CASTELLA, S. (2002): *La ratificació de l’Estat espanyol a la Carta Europea de llengües regionals o minoritaries*, CIEMEN, Doc Treball , 8, Barcelona, 2002.
- (2002): *La protecció internacional de las minorias*, Silva editorial, Tarragona, 2002.
- CLAUDE, I. (1995): *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, Harvard U.P.
- DE LUCAS, J. (1996): “Les droits des minorités culturels”, en VV.AA. 1996.
- DESCHENES, J. (1985): “Directrices para la definición del concepto de minoría”, UN Doc.E/CN.4/Sub.2/1985/31.
- EIDE, A. (1993): “Moyens possibles de faciliter la solution par des voies pacifiques et constructives des problèmes dans lesquels les minorités son impliquées”, UN.Doc.E/CN.4/1993/L.11/Add.5.
- FERNÁNDEZ LIESA, C.: (1999): *Derechos lingüísticos y Derecho Internacional*, Madrid, Dykinson/Universidad Carlos III.
- GJIDARA, M. (1988): “Le droit a la langue et la politique linguistique des Etats (Reflexions sur un problème du droit international de la culture)”, en VV.AA. (J.P. Queneudec, P.Tavernier): *Actualités juridiques et politiques en Asie. Etudes en memoire de Y.Minh*, Paris, Pedone.
- (1991): “Cadres juridiques et règles applicables aux problèmes europeens des minorités”, *A.F.D.I.*, XXXVII/1991.
- GONZÁLEZ VEGA, J. (1999): “La protección internacional de las minorías en Europa”, en VV.AA. (Soroeta, ed.,) *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen I. Derechos de las minorías*, U.P.V., pp. 49 ss.

- GURR, T. (1993): *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, Institute of Peace Press.
- LERNER, N. (1991): *Group Rights and Discrimination in International Law*, M.Nijhoff, Dordrecht.
- (1993): “The Evolution of Minority Rights in International Law”, en VV.AA. (1993): *Peoples and Minorities in International Law*, M.Nijhoff, Dordrecht.
- MALINVERNI, (1995): “La Convention-Cadre du Conseil d’Europe pour la protection des minorités nationales”, *RSDI*, 5/1995.
- MARIÑO, F. (1994): “Protección de las minorías y derecho internacional”, en *Derechos de las minorías y de los grupos diferenciados*, Escuela Libre Editorial, Madrid.
- (1996): “Desarrollos recientes en la protección de los derechos de las minorías y de los grupos diferenciados”, en VV.AA. *Tolerancia y minorías. Problemas jurídicos y políticos*, Cuenca, eds. De la Universidad Castilla La Mancha, 1996.
- (1996): “Los grupos humanos en Derecho internacional”, *Revista de Extremadura*, N° 20.
- MATSCHER, (1994): *The Protection of Minorities, Collected texts of the European Commission for Democracy through Law*, Council of Europe Press, 1994.
- POCAR, F. (1998): “Nota sulla giurisprudenza del Comitato dei Diritti dell’uomo in materia di minoranze”, en VV.AA., *La tutela giuridica delle minoranze*, Padova, Cedam.
- RUIZ VIEYTEZ, E.J.: *Las lenguas minoritarias de la Federación rusa. Perspectivas para una ratificación de la carta europea de lenguas regionales y minoritarias* CIEMEN, Doc Treball 6, Barcelona, 2002.
- SPILIOULOU, A. (1997): *Justifications of Minority Protection in International Law*, London, Kluwer Law.
- THORNBERRY, P. (1980): “Is there a Phoenix in the Ashes? International Law and minority Rights”, *T.I.L.J.*, 1980, vol 15 n° 3.
- (1991), *International Law and the rights of Minorities*, Oxford, O.U.P.
- VV.AA. (1996): *Minoranze, Multiculturalismo, Cultura della mondialità*, Quaderni della Fondazione Courmayeur, Courmayeur.
- VV.AA. (A.Eide y J.Helgeren eds), (1991): *The Future of Human Rights Protection in a changing World. Fifty years since the four Freedoms address. Essays in honour of T. Opsahl*, Oslo, Universitetsforlaget, 1991.
- VV.AA. (Brölmann et alii) (1993): *Peoples and Minorities in International Law*, London, M.Nijhoff.
- VV.AA. (D.Gommien, ED.) (1993): *Broadening the frontiers of Human Rights. Essays in honour of A.Eide*, Oslo, Scandinavian University Press, 1993.
- VV.AA. (Dinstein/Tabory eds.) (1992): *The protection of minorities and Human Rights*, London, Martinus Nijhoff.
- VV.AA. (Phillips y Rosas, eds.) (1993): *The UN Minority Rights Declaration*, London, 1993.
- VV.AA. (1991): *Minorités. Quelle chance pour l’Europe?*, n° 16/1991 de L’Evenement Europeen).

## EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS MINORÍAS LINGÜÍSTICAS

- VV.AA. (A.Rosas and J. Hellgesen eds), (1992): *The Strength of Diversity. Human Rights in a pluralist Democracy*. M.Nijhoff.
- VV.AA. (Soroeta, J., ed) (1999): *Cursos de derechos humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen I. Derechos de las minorías*, U.P.V.
- VV.AA. (2003) (E. Ruiz Vieytez, V. Unamuno, M. Etxebarria): *Carta Europea de las lenguas regionales o Minoritarias. Una perspectiva sobre su aplicación*, Euskara Kultura Elkargoa, Pamplona, 2003.
- WEERAMANTRY, C.G. (1997): "The quest for congruence between culture and legal systems in recently liberated societies", en *Justice without frontiers: furthering human rights*, Kluwer Law.
- YACOB, J. (1995): *Les minorités. ¿Quel protection?*, Paris, Desclée de Brouwer.
- YAKEMTCHOUK (1996): "La protection internationale des minorités", *Studia Diplomatica*.

## PÁGINAS WEB SOBRE DERECHOS LINGÜÍSTICOS

UNESCO:

[www.un.org/most/ln2lin.html](http://www.un.org/most/ln2lin.html)

OSCE

[www.osce.org/](http://www.osce.org/)

EUROPEAN BUREAU FOR LESSER USED LANGUAGES:

[www.eblul.org/](http://www.eblul.org/)

UNIÓN EUROPEA:

[www.legislationline.org/](http://www.legislationline.org/)

[www.mercator-education.org/](http://www.mercator-education.org/)

[www.ciemen.org/mercator/index-gb.html](http://www.ciemen.org/mercator/index-gb.html)

[www.europa.eu.int/comm/culture/index\\_en.html](http://www.europa.eu.int/comm/culture/index_en.html)

[www.minority2000.net/index.html](http://www.minority2000.net/index.html)

[www.linguapax.org/](http://www.linguapax.org/)

[www.eurominority.org/](http://www.eurominority.org/)

[www.midas-press.org/](http://www.midas-press.org/)

<http://dev.eurac.edu:8085/mugs2/index.jsp>

[www.uoc.edu/euromosaic](http://www.uoc.edu/euromosaic)



# Jurisprudencia

---

Sección coordinada por Consuelo Ramón Chornet

