Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática aplicación en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa

Eduardo J. Ruiz Vieytez

DOI: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.82.2008.1.06

LABURPENA: Nazio-gutxiengoak Babesteko Esparru Hitzarmena gaur egun nazioarteko tresna juridiko bakarra da era bateko zein besteko nazio-gutxiengoen eskubideak arautzeaz berariaz arduratzeko. Kide diren estatuetan nola aplikatu, aditu independenteen aholku-batzorde baten iritziaren araberakoa da. Espainian orain arte birritan egin dira kontrol-lanak, eta horiek erakutsi dutenez, aipagai dugu tresna hori oso neurri txikian aplikatzen da Espainian. Artikulu honen bidez, Espainiaren kasuan hitzarmenaren ezarpen-eremua hedatzerik dagoen edo ez ikusi nahi dugu, horretarako tresna nagusi gisa aholku-batzordeak berak antzeko gutxiengoak dituzten Europako beste herrialde batzuei buruz esandakoak erabilita.

HITZ GAKOAK: Gutxiengoak, nazio-gutxiengoak, Europa, aniztasuna, giza eskubideak.

RESUMEN: El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales constituye en la actualidad el único instrumento jurídico internacional específicamente dedicado a la regulación de los derechos de las minorías nacionales de todo tipo. Su aplicación por los Estados parte es liderada por un Comité Consultivo de expertos independientes. Los resultados de los dos ciclos de control completados hasta la fecha para el caso de España han puesto de manifiesto la muy limitada aplicación que se viene haciendo de este instrumento. En este artículo pretendemos analizar las posibilidades de extensión del ámbito personal de aplicación del Convenio en el caso del Estado español, usando para ello como instrumento principal las opiniones vertidas por el propio Comité Consultivo respecto a otros países europeos que presentan realidades minoritarias similares.

PALABRAS CLAVE: Minorías; Minorías Nacionales; Europa; Diversidad; Derechos Humanos.

ABSTRACT: The Framework Convention to the Protection of National Minorities is nowadays the only international legal instrument specifically devoted to the regulation of the rights of any national minoritiy. Its application by the Member States is leaded by a Consultive Committee of independent experts. The results for Spain of the up to now two cicles of monitoring show the very limited application of this legal instrument. In this article we try to analyze the possibilities for the extension of the personal scope of the application of the Convention in the case of Spain, using as main instrument the opinions delivered by the same Consultive Committee relating to other European countries which have similar minority realities.

KEYWORDS: Minorities; National minorities; Europe; Diversity; Human Rights.

SUMARIO:

I. Introducción
II. El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa
III. Dificultades para la definición de los conceptos «minoría» y «minoría nacional» en clave comparada
IV. El concepto de Minoría Nacional en la aplicación del CMPMN
V. Dificultades específicas para la utilización del concepto de minoría nacional en el Estado español
    1. Nacionalidades con caracteres lingüístico-culturales diferentes de los de la mayoría de la población del Estado
    2. Miembros de la mayoría lingüística en comunidades autónomas bilingües
    3. Comunidades religiosas minoritarias
    4. Grupos de no nacionales o de inmigrantes nacionalizados
    5. Comunidades culturalmente minoritarias
    6. Otras comunidades lingüísticas, religiosas, culturales o nacionales tradicionales
VI. Conclusión: Nuevas propuestas interpretativas en clave democrática
VII. Bibliografía

I. Introducción

El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales (en adelante, el Convenio o CMPMN) constituye en la actualidad el único instrumento jurídico multilateral dedicado específicamente a la protección de los derechos de los miembros de minorías nacionales en Europa. España ratificó este convenio el 1 de septiembre de 1995 (entrando en vigor el 1 de febrero de 1998) y hasta la fecha se han desarrollado en su ámbito dos ciclos completos de control del mismo. Sin embargo, el Convenio continúa siendo un instrumento muy desconocido e incluso ignorado por gran parte de los sectores sociales e institucionales. Ello sorprende aún más si recordamos que España es uno de los Estados más plurales del continente, al menos desde el punto de vista lingüístico-cultural o de identidad nacional.

El pasado 2 de abril de 2008 se han hecho públicos la segunda Opinión sobre España del Comité Consultivo creado por el Convenio, los comentarios del Gobierno español sobre dicha opinión y las recomendaciones adoptadas al respecto por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. En este marco es oportuno plantear una reflexión profunda sobre la manera en que está siendo aplicado este Convenio en el Estado español. El objetivo de este artículo es estudiar el posible ámbito de aplicación del Convenio en España, y llamar la atención sobre lo que sería una adecuada utilización del mismo en relación con los estándares que se están siguiendo en la mayor parte de los restantes países del Consejo de Europa.

II. El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa

La nueva realidad política europea generada por la caída del Muro de Berlín en 1989 provocaría la aparición de un buen número de documentos y tratados internacionales total o parcialmente dedicados a la protección de las llamadas minorías nacionales. La principal motivación que llevó a los países occidentales a hacer énfasis en el respeto a las minorías era el temor extendido en la primera mitad de los años noventa a que las cuestiones identitarias pudieran conducir a una desestabilización generalizada del continente. El impacto de los problemas étnicos habidos en diversas repúblicas ex-soviéticas y la antigua Yugoslavia condujeron a una percepción política probablemente exacerbada del impacto que la situación de las minorías nacionales podía tener en la estabilidad de las nuevas democracias. El CMPMN es sin duda el exponente más relevante de esta corriente, tanto por su carácter multilateral, cuanto por su condición

de instrumento jurídicamente vinculante para los Estados que lo ratifiquen.

El CMPMN, negociado en el seno del Consejo de Europa, fue abierto a la firma de los Estados el 1 de febrero de 1995, entrando en vigor el 1 de febrero de 1998(1). En la actualidad, el CMPMN goza de 39 ratificaciones, lo que supone el 83% de los países miembros del Consejo de Europa. Solamente Estados con una actitud claramente hostil a la cuestión de las minorías (Francia, Grecia y Turquía), Estados con específicos problemas constitucionales internos (Bélgica) o Estados menores nacionalmente homogéneos (Andorra, Luxemburgo, Mónaco e Islandia) no lo han ratificado

El Convenio se estructura en cinco títulos o secciones que abarcan 31 artículos. El primer título incluye principios generales, entre los que destaca el principio de libre elección individual, para los miembros de las minorías nacionales, de ser tratados o no conforme a dicha condición. Tras la tabla de provisiones programáticas incluida en la sección segunda, la sección tercera incorpora algunas disposiciones relativas a la interpretación de las provisiones anteriores. Entre ellas se encuentran la obligación para los miembros de las minorías nacionales de respetar la legislación interna del Estado al que pertenecen, la interpretación del CMPMN conforme al Convenio Europeo de Derechos Humanos y los principios de respeto a la integridad territorial e independencia política de los Estados. La sección cuarta incorpora los mecanismos de aplicación de la Convención, y finalmente, la sección quinta contiene varias disposiciones orientadas a la entrada en vigor de la CMPMN, su aplicación territorial, así como a las consecuencias de la ratificación, adhesión o denuncia de la Convención.

El CMPMN no incorpora ninguna definición del concepto de minoría nacional. Sin embargo, varios de los Estados parte han incorporado en declaraciones realizadas en el momento de su ratificación una interpretación del concepto minoría nacional o una relación de las minorías nacionales existentes en su territorio, de la que a su vez puede inferirse una definición tácita de dicho concepto(2). Por otra parte, el CMPMN no reconoce derechos colectivos, sino que formula su contenido protectivo a través de derechos individuales. Así, se recoge el principio de igualdad y la prohibición de discriminación fundada en la pertenencia a una minoría nacional. Al mismo tiempo, el artículo 4.2 también incluye la posibilidad

(1) Las primeras doce ratificaciones que dieron lugar a la entrada en vigor del Convenio marco fueron, por orden cronológico, las siguientes: Rumania, España, Eslovaquia, Hungría, Chipre, Moldavia, San Marino, Estonia, Macedonia, Alemania, Dinamarca y Finlandia.

(2) Véase, *infra*, la nota 12.

del trato diferenciado no discriminatorio en aras a garantizar la igualdad material de las minorías nacionales.

En el título segundo se incluyen también derechos individuales de los miembros de las minorías nacionales correspondientes a la esfera de su libertad personal, como las libertades de asociación y reunión (artículo 7), incluyendo la posibilidad de realizar contactos transfronterizos con otros miembros del mismo grupo nacional (artículo 17) y la libertad de expresión, tanto en el ámbito ideológico (artículo 9) como en el religioso (artículo 8). El listado del CMPMN incluye también la libertad de crear centros educativos (artículo 13) y algunos derechos lingüísticos, entre los cuales, la libertad de usar el nombre y la toponimia propias (artículo 11), el derecho a usar el propio idioma (artículo 9) y el derecho a aprenderlo y a recibir instrucción en la propia lengua (artículo 14). Finalmente, se incorpora también el derecho de participación efectiva en la vida social, económica y cultural y en los asuntos públicos (artículo 15). El listado positivo de derechos se complementa con la prohibición para los Estados de alterar artificialmente las proporciones de población en áreas de residencia de las minorías nacionales (artículo 16) y el mandato a los Estados de cooperar a través de acuerdos internacionales para proteger a los grupos nacionales minoritarios (artículo 18).

Respecto al control del cumplimiento del CMPMN, no se prevén en el mismo mecanismos de tipo contencioso. El seguimiento se realiza a través del análisis de información sobre la aplicación del tratado. Así, los Estados parte tiene la obligación de remitir informes periódicos cada cinco años sobre la aplicación del CMPMN en su territorio. El análisis de dicha aplicación corre a cargo de un Comité Consultivo (en adelante, CC) formado por 18 expertos independientes. Éste órgano examina las informaciones remitidas por los Estados, así como otras fuentes alternativas de información, y somete al Comité de Ministros (en adelante, CM) del Consejo propuestas con recomendaciones. Entre las posibilidades de las que dispone el CC para realizar su labor analítica, se encuentra la de solicitar una reunión cerrada con el Gobierno afectado, e incluso realizar visitas sobre el terreno, lo que en la práctica se ha convertido en un paso más del proceso de control. A su vez, el CM examina las informaciones del Estado y del CC y elabora unas recomendaciones dirigidas a cada Estado.

III. Dificultades para la definición de los conceptos «minoría» y «minoría nacional» en clave comparada

El hecho de que el CMPMN no incorpore ninguna definición del término «minoría nacional» puede dar lugar a una aplicación irregular del

Convenio en los diferentes países. Sin perjuicio de la labor desarrollada por el CC a este respecto, es conveniente primero analizar la virtualidad del concepto en clave internacional y comparada, antes de intentar concretar el mismo en el ámbito específico del Estado español.

Desde un punto de vista estrictamente literal, el término «minoría» puede aludir a todo grupo de personas que compartiendo una determinada característica se componga de un número de miembros inferior al resto de los que conforman un determinado ámbito de referencia. Así, los elementos utilizados para definir la pertenencia a grupos minoritarios podrían ser casi ilimitados. Sin embargo, en clave jurídico-política, el concepto de minoría ha servido tradicionalmente para aludir a grupos de personas que se distinguen de la mayoría de la población de una comunidad política por características de tipo étnico, lingüístico, religioso, cultural, nacional o identitario (3).

La idea de «minoría nacional» puede entenderse como una especie dentro del género precitado de minorías. La dificultad radica en que no existe a fecha de hoy ninguna definición internacionalmente aceptada de este concepto. Los diversos intentos por elaborar dicha definición han acabado en fracasos por la dificultad consensuar una fórmula válida para una variedad muy amplia de situaciones. Con una mentalidad más pragmática, se ha entendido preferible operar sobre el concepto sin definirlo previamente. Precisamente esta estrategia (posiblemente inevitable) es la que nos obliga a plantearnos él ámbito de aplicación del CMPMN en cada caso específico.

En el plano doctrinal tampoco son muchos los que se arriesgan a ofrecer definiciones de «minoría nacional», lo que no hace sino corroborar la dificultad de encasillar literariamente una realidad muy compleja. Al mismo tiempo, la utilización de términos similares para referirnos a todas o a algunas de las realidades que pueden ubicarse dentro de la idea de minoría nacional complica el panorama. Así, algunos autores han usado esa expresión en un sentido más reducido, para aludir solo a aquellas minorías lingüísticas, religiosas o étnicas que disponen de un Estado de referencia (4). Por el contrario, según este planteamiento las minorías sin Estado de referencia pero con conciencia nacional y con voluntad de acceder a algún grado de autogobierno propio, recibirían el nombre de «nacionalidades», «naciones sin Estado» o «naciones

(3) Eduardo J. RUIZ VIEYTEZ, *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, Tirant lo blanch, Valencia 2006, pp. 125 y ss.

(4) Esta es una expresión poco consolidada en castellano, pero equivale a la inglesa *kin-state*, es decir, aquel Estado en el que los elementos básicos de identidad de la minoría son mayoritarios o dominantes.

minoritarias» (5). Otros, sin embargo, engloban dentro del concepto de minoría nacional a todos los grupos que viven en su territorio tradicional o histórico y que han sido incorporados a Estados en los que conforman una minoría. Esto aludiría tanto a las minorías transfronterizas (es decir, a aquellos grupos que son mayoritarios en otro Estado, normalmente fronterizo, diferente del Estado en el que conforman minoría) como a las minorías nacionales sin Estado de referencia del tipo «naciones sin Estado» (6). En todo caso, parece que en el ámbito doctrinal se entiende con carácter general que el concepto de minoría nacional es más reducido que la suma de los conceptos de minoría étnica, religiosa o lingüística, y que en consecuencia no todas estas categorías constituyen al mismo tiempo minorías nacionales.

Para aproximarnos en clave normativa a la idea de minoría nacional, y ante la ausencia de definiciones internacionalmente aceptadas, no cabe más opción que estudiar, por un lado, la interpretación de este término por los Estados europeos, y por otra parte, la virtualidad del mismo en los ámbitos institucionales internacionales más relevantes. Haremos ambas cosas a continuación en el orden señalado.

En clave comparada, la primera constatación es que los diferentes Estados europeos tienen marcos jurídicos distintos entre los cuales se observan importantes diferencias a la hora de regular la existencia de minorías nacionales. Estas diferencias pueden aludir tanto a cuestiones terminológicas (empleándose términos o categorías diferentes que pueden total o parcialmente englobar significados similares) o puramente conceptuales (respecto a lo que es o no es una minoría nacional). Así, estableciendo una primera sistematización del panorama comparado, podemos distinguir, por un lado, los países que incorporan en su ordenamiento jurídico la idea de minoría nacional y aquellos que la ignoran. Entre los primeros, a su vez, podemos diferenciar entre los países que utilizan el propio término de minoría nacional, si bien pueden hacerlo con significados parcialmente diferentes, y aquellos países que incorporan otra suerte de términos o categorías en sus ordenamientos para aludir a las mismas realidades.

En un plano estrictamente constitucional, el tratamiento del término «minoría» resulta muy desigual en los distintos ordenamientos europeos. Sin ser un elemento definitivo a la hora de establecer un esquema de países más o menos receptivos a la idea de minorías nacionales, el panorama comparado constitucional nos avanza una primera pista importante sobre dos tipos de cuestiones. Por un lado, nos sirve para visualizar los

(5) Ferran REQUEJO COLL, «Justicia cosmopolita y minorías nacionales», *Claves de la razón práctica*, núm. 171, 2007, p. 36.

(6) Will KYMLICKA, «La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 17, 2007, p. 13.

términos o categorías que son realmente incorporados a las constituciones europeas y, por ende, a los respectivos sistemas jurídicos. Por otra parte, nos permite comenzar a apreciar en cuál de las tres categorías de Estados de las que hemos hablado en el párrafo anterior podemos ubicar en principio a los diferentes países europeos.

De este modo, y una vez analizados los textos constitucionales de los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, podemos concluir que el término «minoría» se utiliza siempre adjetivado y que pueden identificarse hasta 6 adjetivaciones distintas del mismo, eso sí, muy desigualmente utilizadas. Así, pues nos encontramos en las Constituciones europeas con los siguientes tipos de minorías:

— Minorías nacionales. Es la categoría más frecuente en las Constituciones europeas, con 11 referencias: Albania (artículo 20), Armenia (artículo 37), Croacia (artículo 15), Eslovaquia (artículos 33 y 34), Hungría (artículos 32 y 68), Montenergo (artículo 79), Polonia (artículo 35), República Checa (artículo 25 de la Carta de Derechos), Rumania (artículos 6 y 32), Serbia (artículos 47 a 57 de la Carta de Derechos) y Ucrania (artículos 10, 11 y 53).
— Minorías Étnicas. Esta categoría aparece en 6 textos constitucionales: Estonia (artículo 50), Letonia (artículo 114), Polonia (artículo 35), República Checa (artículo 25 de la Carta de Derechos), Hungría (artículos 32 y 68) y Suecia (capítulo 1, artículo 2.4).
— Minorías lingüísticas. Esta categoría es recogida expresamente en 3 constituciones europeas: Italia (artículo 6), Suecia (capítulo 1, artículo 2.4) y Austria (artículo 8).
— Minorías religiosas. Literalmente, solo aparece en el Instrumento de Gobierno de Suecia (capítulo 1, artículo 2.4).
— Minorías filosóficas o ideológicas. Estas dos categorías de minorías son reconocidas por la Constitución de Bélgica (artículo 11), pero no encuentran reflejo directo ni indirecto en ningún otro texto constitucional europeo o documento internacional.

A estas categorías que aluden expresamente al término minoría podemos sumar otras que muy bien pueden considerarse como alusivas al mismo fenómeno. Así, el rastreo de las constituciones europeas nos ofrece el siguiente listado de términos relacionados:

— Grupos nacionales. Utilizado por la Constitución de Eslovenia (artículo 61), podría considerarse equiparable al término minoría nacional.
— Grupos étnicos. Lo incorpora la Constitución de Eslovaquia (artículos 33 y 34), y es fácilmente asimilable a la categoría de «minorías étnicas».

— Comunidades étnicas. Aparece en las constituciones de Lituania (artículo 37), Eslovenia (artículos 61 y 64) y Bielorrusia (artículo 14), y también puede considerarse equiparable a la categoría de minorías étnicas.
— Comunidades religiosas. Está presente en las constituciones de Croacia (artículo 41), Serbia (artículo 27 de la Carta de Derechos), Albania (artículo 10), Macedonia (artículo 19) y Bulgaria (artículo 13), y fácilmente puede establecerse su relación con el término minorías religiosas.
— Grupos religiosos. Este término es utilizado por la Constitución de Chipre (artículo 2), y nuevamente puede considerarse una variante terminológica de la idea de minoría religiosa.
— Nacionalidades. Este concepto está recogido en las constituciones de España (artículo 2), Macedonia (artículo 48) y Ucrania (Preámbulo), y siguiendo la lógica de este esquema sería razonable relacionarlo con el concepto de minoría nacional.
— Pueblos (autóctonos). Sin considerar en este apartado las numerosas ocasiones en las que las constituciones europeas incluyen el concepto de pueblo como referencia al conjunto de población del Estado o en referencia al grupo mayoritario, la categoría «pueblo» o «pueblo autóctono» aparece en las constituciones de Noruega (artículo 110a), Finlandia (artículo 17), Rusia (artículos 68 y 69) y Ucrania (artículo 11)(7). La categoría de pueblos indígenas tiene una indiscutible sustantividad propia hoy en día en la esfera internacional. Sin embargo, ello no obsta a que pueda considerarse ligada al concepto de minoría nacional, bien como una subespecie de éste o como un tipo de colectividades que comparten muchos rasgos definitorios con aquél.

En consecuencia, si obviamos el peculiar caso belga que no encuentra continuidad en ningún otro ordenamiento interno o internacional, podemos concluir que las categorías de minorías que hacen fortuna hoy en día en el Derecho constitucional comparado (en alguno de los casos con pequeñas variantes terminológicas) son cuatro: minorías étnicas, minorías lingüísticas, minorías religiosas y minorías nacionales.

Ahora bien, no todos los Estados europeos han aparecido en nuestro listado de referencias constitucionales, lo que quiere decir que persiste un buen número de países que en sus constituciones no incorporan ninguno de los términos que acabamos de listar. Esto no quiere decir en

(7) No incluimos la referencia que hace la Constitución española a los «pueblos de España» por encontrarse en el Preámbulo del texto constitucional y, por tanto, no hacer parte jurídicamente hablando, del mismo.

sí mismo que estos países conformen directamente el grupo de Estados reacios a incorporar la idea de minoría nacional a su ordenamiento y a su práctica política, ya que es posible que la contemplen en otros niveles normativos o institucionales.

En efecto, son 16 los Estados que según hemos visto incorporan en sus constituciones los términos de minoría nacional, nacionalidad o pueblo autóctono. Sin embargo, considerando otros niveles normativos, más Estados se añaden a esta lista. Así, un buen numero de países europeos disponen de legislaciones especificas que aluden, en la mayor parte de los casos, a derechos de personas pertenecientes a minorías nacionales. Este es el caso, por ejemplo, de Bosnia-Herzegovina, Polonia, Croacia, República Checa, Lituania, Hungría, Moldavia, Serbia, Ucrania o la Federación Rusa. Por su parte, el término «nacionalidades» es usado con normalidad no solo por los gobiernos de Macedonia, y Ucrania, sino también por los de Rusia, Lituania, Eslovenia, Serbia, Armenia o Letonia. La categoría de pueblo o nacionalidad indígena es utilizada también en Letonia y Suecia, además de en Rusia, Noruega y Finlandia. El mismo término «pueblo» en alusión a grupos minoritarios dentro del Estado es utilizado en leyes de España o Dinamarca. En la Federación Rusa es común la alusión a las llamadas «naciones titulares». En Chipre se utiliza el término «comunidades» para hacer referencia a los dos grupos principales, tanto el mayoritario griego como el minoritario turco y en Bosnia-Herzegovina, serbios, croatas y bosníacos (todos ellos minoritarios numéricamente) tienen la consideración de «pueblos constituyentes». A nivel legislativo, más Estados incorporan términos ya aparecidos en constituciones de otros países, como sucede con la expresión «grupos étnicos» en Austria, «minorías lingüísticas» en Albania, «minorías étnicas» en Alemania o Armenia, «grupos» en Irlanda, o «minorías raciales» en el Reino Unido.

Ahora bien, si la determinación de los términos más utilizados parece que no se presenta tan complicada, la concreción de sus significados presenta mayores dificultades. Puesto que el concepto que más nos interesa es el de minoría nacional, se trataría de poder delimitar hasta donde sea posible el contorno semántico de este término en contraposición a los otros tipos de minorías que hemos mencionado. En cuanto a esta relación, un primer análisis permite considerar que la definición de minoría religiosa o minoría lingüística debe resultar más sencilla que la de minoría étnica o minoría nacional. En efecto, y sin menospreciar los numerosos elementos de controversia que tanto lenguas como religiones y cultos generan a la hora de apreciar su singularidad (8), parece que en el

(8) Sobre los llamados elementos objetivos de la definición de minoría, puede verse un discurso mucho más amplio en Eduardo J. RUIZ VIEYTEZ, *op. cit.,* pp. 177-236.

caso de las minorías lingüísticas y religiosas, el elemento aglutinador del grupo (y diferenciador con respecto a la mayoría) queda más claramente establecido.

En lo que respecta a las minorías étnicas, la determinación de estos grupos se hace más complicada. Esta expresión vino a sustituir a la de minorías raciales, ampliamente utilizada hasta la segunda guerra mundial, y denostada después de la misma, salvo en el mundo anglosajón. El problema semántico es el de la difícil determinación de lo que constituye una etnia o un elemento étnico. En la práctica, puede decirse que casi en la totalidad de los casos en los que se aplica la categoría de minoría étnica, nos encontramos al mismo tiempo con elementos lingüísticos o religiosos diferenciadores. Esto simplificaría la cuestión si redujéramos estos casos a las categorías anteriormente citadas, pero el hecho es que la categoría de minoría étnica se utiliza tanto en diversos ámbitos domésticos como en el internacional.

Lo que sí puede constatarse analizando las legislaciones de los diversos países europeos es que, en el caso de aquéllos que utilizan al mismo tiempo los conceptos de minoría étnica y minoría nacional, observamos al menos tres tendencias. Por un lado, determinados Estados usan ambos términos de forma intercambiable, dando la sensación de que contienen significados idénticos o de que, al menos, conllevan idéntico tratamiento jurídico. Este sería el caso, por ejemplo, de Hungría o de Lituania (9). Sin embargo, otro grupo de países sigue la senda contraria y diferencia unos grupos de otros atribuyendo a unos la categoría de étnicos y a otros la de minorías nacionales. Así lo hacen, por ejemplo, Polonia y Alemania. En el caso polaco, en el que existe incluso una norma de rango legal para regular estos conceptos, la diferencia la marca la existencia de un Estado de referencia, de modo que, por ejemplo, alemanes y eslovacos conforman de acuerdo a la legislación polaca sendas minorías nacionales, mientras que kashubos (cachubos) o lemkos son considerados como minorías étnicas (10). Por último, en determinados Estados anglosajones (Reino Unido, Irlanda, Estados Unidos, Canadá...) con la expresión «minorías étnicas» se alude normalmente a grupos «visualmente diferentes» (11), normalmente producto de fenómenos recientes de inmigración, aunque no

(9) Artículo 1 de la Ley 77/1993, de 7 de julio, sobre los Derechos de las Minorías Nacionales o Étnicas de Hungría; Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Lithuania*, ACFC/INF/OP/I(2003)008, adoptada el 21 de febrero de 2003, publicada el 25 de septiembre de 2003, apartado 18.

(10) Artículo 2 de la Ley sobre Minorías nacionales y Étnicas y sobre las Lenguas Regionales, de 6 de enero de 2005. Boletín oficial núm. 17, p. 1.170.

(11) También se utiliza en estos países la expresión «minorías visibles» para aludir a lo que hace varias décadas se habría denominado minorías raciales.

necesariamente, y que se distinguen por rasgos fenotípicos de la mayoría de la población.

A la hora de determinar con mayor precisión el concepto de minoría nacional, es interesante que, además de analizar las legislaciones de los diferentes Estados, prestemos atención a las declaraciones que varios de ellos han depositado en el Consejo de Europa a la hora de ratificar el CMPMN. Son varios los tipos de declaraciones que podemos encontrar. Junto a declaraciones que se refieren al ámbito de aplicación territorial del Convenio o a pronunciamientos de carácter político-internacional (Azerbaiyán, Bulgaria, Rusia y Bélgica), encontramos un número significativo de declaraciones que, o bien ofrecen una definición del concepto minoría nacional (Austria, Estonia, Polonia, Luxemburgo y Suiza), o bien incluyen un listado de las minorías nacionales existentes en el territorio del Estado, del que se deriva consiguientemente una definición tácita (Dinamarca, Alemania, Suecia, Eslovenia y Macedonia).

Teniendo en cuenta estas declaraciones, así como otras definiciones contenidas en las leyes nacionales de determinados países (12), podemos concluir que con carácter general en Europa, el concepto de minoría nacional se refiere a minorías étnicas, lingüísticas o religiosas cuyos miembros son nacionales del Estado en el que viven, a fin de distinguir así estos grupos de las minorías resultantes de procesos inmigratorios más o menos recientes. Esto significa que con el término «minorías nacionales» se quiere hacer referencia solamente a las llamadas minorías tradicionales del continente, excluyendo a las denominadas nuevas minorías. Este elemento de orden histórico o temporal se concreta en la exigencia de lazos firmes y duraderos de relación con el Estado, un periodo de permanencia en el territorio que demuestre su arraigo histórico en el mismo, o simplemente el vínculo jurídico que supone la nacionalidad. Es decir, se resalta un elemento de orden histórico o temporal, que en ocasiones se plasma en la exigencia de «lazos históricos con el Estado», «sentido de pertenencia» o «lealtad» al Estado, o simplemente a través del vínculo jurídico que supone la nacionalidad. En efecto, los Estados europeos han intentado reducir el ámbito de la idea de minoría nacional al de «minoría histórica» (13), dejando a un lado normalmente a aquellos grupos que llegaron a Europa después de la segunda guerra mundial (14).

---

(12) Un estudio comparado de los elementos de 16 definiciones internas e internacionales puede verse en Eduardo J. RUIZ VIEYTEZ, *op. cit.*, pp. 263-298.

(13) Eugenia RELAÑO PASTOR, «Una valoración del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario», *Migraciones*, núm. 17, 2005, p. 196.

(14) Will KYMLICKA, *op. cit.,* p. 16.

Esta cuestión de la contraposición entre minorías tradicionales y nuevas minorías constituye uno de los puntos que hoy en día pueden suscitar mayores y más apasionantes reflexiones. La voluntad política de separar el tratamiento de unas y otras realidades es clara, y la restricción del termino minoría nacional para las primeras constituye una buena muestra de ello. Ahora bien, ninguno de los dos criterios principales que sirven para alejar a las nuevas minorías de su consideración como nacionales está exento de problemas tanto en su aplicación práctica como en cuanto a su justificación política. Estos dos criterios son la nacionalidad y la temporalidad. Pero ni la exigencia de nacionalidad jurídica sirve para separar claramente en la práctica ambas realidades, ni tampoco parece plenamente operativa la exigencia de un lapso temporal de residencia en el Estado. En ocasiones, la diferencia más clara entre unas y otras es el carácter territorial de las primeras frente a las segundas, que tienden a concentrarse en espacios urbanos, aunque ello tampoco resulta definitivo, toda vez que existen determinadas «minorías tradicionales» caracterizadas igualmente por su dispersión territorial.

En cualquier caso, la definición que parece más aceptada por los países europeos que reconocen la existencia de minorías nacionales es la que hemos mencionado, coincidente en lo sustancial con la incluida en la Resolución 1201 (1993) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, adoptada el 1 de febrero de 1993, según la cual, «la expresión minorías nacionales refiere a grupos de personas en un Estado que:

a) residen en el territorio de dicho Estado y son ciudadanos del mismo;
b) mantienen lazos duraderos, firmes y permanentes con dicho Estado;
c) exhiben características étnicas, culturales, religiosas o lingüísticas distintivas;
d) son suficientemente representativos, aunque menores en número que el resto de la población de ese Estado o de una región de ese Estado;
e) están motivados por la preocupación de preservar juntos lo que constituye su identidad común, incluyendo su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma.» (15)

Así, todo hace indicar que cuando se elabora el CMPMN ésta es la concepción mayoritaria de minoría nacional en Europa y que el objetivo perseguido no era otro que garantizar la estabilidad política del continente, atendiendo parcialmente al bienestar de los grupos minoritarios

(15) La traducción de la versión oficial inglesa, más bien literal, es nuestra.

tradicionales y territoriales que habitaban en los países de reciente independencia o que habían transitado a la democracia desde antiguos regímenes pro-soviéticos.

Sin embargo, en el ámbito institucional de las Naciones Unidas, la significación del término minoría nacional es menos precisa. En términos generales, en las Naciones Unidas apenas se ha usado esta expresión (16) hasta la Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Lingüísticas y Religiosas, aprobada por la Asamblea General en 1992. Por el contrario, el término no aparece en el trascendental artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966. La exclusión de las minorías nacionales de dicho artículo fue deliberada, puesto que existieron propuestas para su inclusión. En términos generales, puede señalarse que su no inclusión obedeció al temor de algunos Estados a que el término acabara afectando a su unidad. Esto ha llevado a algunos autores a presumir que el concepto minoría nacional expresa un valor añadido sobre los de minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, que aparecen en el mencionado artículo 27 (17). Al mismo tiempo, el hecho de que el artículo 27 solo aluda a minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, ha llevado al Comité de Derechos Humanos a aceptar como personas protegidas por dicho precepto a los miembros de cualquier grupo diferenciado por alguna de dichas características, con independencia de su condición nacional. Así, como señala acertadamente Kymlicka, en la actualidad el artículo 27 del PIDCP recoge una suerte de derecho cultural universal abierto a todo individuo a donde quiera que vaya (18).

En definitiva, podemos concluir que de las diferentes interpretaciones que se ofrecen del término minoría nacional, se deriva que éste no incorpora en realidad un nuevo tipo de minoría excluyente con las categorías de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. La tesis más ampliamente aceptada en la práctica institucional europea (aunque no entre la doctrina filosófico-política, que usa el término con un sentido más restrictivo) es la que defiende que las minorías nacionales son aquellas minorías étnicas, religiosas o lingüísticas compuestas por personas que tienen al mismo tiempo la nacionalidad jurídica del Estado en el que residen. Con esta definición se persigue en principio excluir a las personas extranjeras de la consideración de minorías nacionales. Pero como hemos señalado, no

---

(16) Salvo en la Resolución 217 C (III) de la Asamblea General, de 1948 y en la Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Esfera de la Enseñanza, de 1960.

(17) Kristin HENRARD, «Ever-Increasing Synergy towards a Stronger Level of Minority Protection between Minority-Specific and Non-Minority-Specific Instruments», *European Yearbook of Minority Issues,* vol. 3, 2005, p. 53.

(18) Will KYMLICKA, *op. cit.,* p. 18.

existe en realidad un criterio definido que permita restringir el campo semántico de las minorías a las llamadas minorías tradicionales o excluir a las personas extranjeras o inmigrantes de tal concepto (19).

Tomando en consideración las diferentes culturas políticas existentes en el continente, resulta relevante destacar que en Europa occidental los sistemas jurídicos tienden a identificar naciones culturales y jurídicas como una misma realidad política, mientras que en la Europa central y oriental la diversidad nacional-cultural está más aceptada en términos políticos y jurídicos. En efecto, Europa occidental presume de una mayor tradición democrática identificada con una perspectiva liberal e individualista que presuntamente rechaza la categorización cultural o nacional expresa de los ciudadanos. También es cierto que los países de Europa occidental han disfrutado de un lapso de tiempo mayor y de mayores medios en su proceso de homogeneización nacional y que las principales minorías que albergan no disponen generalmente de Estados de referencia. Por el contrario, en la Europa centro-oriental, las naciones titulares de cada Estado conviven con minorías tradicionales que disponen de un Estado de referencia cercano. Esto, unido a una mayor inestabilidad de las fronteras y de las estructuras políticas en esta parte del continente, ha provocado que mayormente no se entienda la nación en términos jurídicos, sino sobre todo en clave cultural, y que los ordenamientos constitucionales de estos países respondan a tal enfoque.

Todo ello quiere decir que, en términos generales, los países de la Europa centro-oriental son más proclives a incorporar el discurso de las minorías nacionales a su cultura política y a su ordenamiento jurídico. Esto se plasma en el número de leyes aprobadas en la materia, y en la categorización jurídica de los grupos cuando proceden a implementar un instrumento como el CMPMN. Por contra, los países de Europa occidental tienden a rechazar la categorización de su ciudadanía por parámetros culturales o identitarios (menos aún nacionales) y son reacios en general al reconocimiento de las minorías nacionales que existen en su interior. España es claramente uno de los países que responde a este segundo esquema y que parece heredar de alguna manera la posición tradicional francesa de negación de la existencia de minorías nacionales en su seno.

Esto no obstante, hoy en día no hay más remedio que reconocer la existencia de una tendencia dominante favorable al reconocimiento de las minorías nacionales y un tratamiento mínimo de las mismas que se condensa en el CMPMN. Visto el número de ratificaciones del CMPMN, éste puede incluso ser considerado en la actualidad como parte del

(19) *Vid.* Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Comentario General n.º 15, «La posición de los extranjeros bajo el Pacto», adoptado en la 27.ª sesión, en 1986, párrafo 7.

acervo político común europeo. En efecto, la incorporación del CMPMN y de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (20) (en adelante, CELRM), por un alto numero de Estados significa entre otras cosas que un cierto grado de autonomía cultural (y de reconocimiento) ha pasado a ser un principio común europeo (21).

Dentro de este acervo común se encuentra la propia cuestión del reconocimiento de la existencia de las minorías nacionales. Tanto en el ámbito de las Naciones Unidas, como ahora en el marco del Consejo de Europa, puede decirse que la definición implícita de minoría nacional está experimentando un proceso de objetivación y que el margen de apreciación que los Estados tienen al respecto no es en absoluto discrecional. En otras palabras, que la existencia de minorías (nacionales) es una cuestión de hecho, que no puede ser negada por el Estado en el que residen (22).

IV. El concepto de Minoría Nacional en la aplicación del CMPMN

Los primeros diez años de vigencia del CMPMN han permitido al CC desarrollar una importante labor de interpretación, que también se extiende al ámbito personal de aplicación del CMPMN. En los diferentes ciclos de supervisión de la aplicación del CMPMN en los Estados parte, y particularmente en el primero de ellos, la cuestión del ámbito personal de aplicación ha sido una de las que ha ocupado la atención del CC. De este modo, de la experiencia de estos diez años podemos deducir una interpretación del concepto de minoría nacional que no es ya exclusiva de un determinado ordenamiento interno, sino que descansa sobre un tratado de ámbito europeo ampliamente ratificado.

El CC ha planteado desde el principio su competencia objetiva para apreciar la existencia de minorías nacionales allí donde las haya, examinando así la aplicación personal del Convenio que cada Estado realiza (23). Esto quiere decir que, de acuerdo a lo que el propio CC expresa

---

(20) Otro tratado multilateral auspiciado por el Consejo de Europa y dedicado a la protección de las minorías lingüísticas del continente europeo. Aunque el enfoque teórico de la Carta es proteger las lenguas como tales y no las minorías lingüísticas, las consecuencias de ello no difieren en la práctica. En la actualidad, hay 23 Estados europeos que han ratificado la Carta.

(21) Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, «El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, p. 378.

(22) Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, documento CCPR/C/79/Add. 80/p. 24. El citado documento se refiere críticamente a Francia y a su política tradicional de negar la existencia de minorías en su seno. En la misma línea, un documento mucho más reciente es el informe de la Experta independiente sobre cuestiones de minorías del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: documento A/HRC/7/23/Add.2, párrafos 7 a 9.

(23) Eugenia RELAÑO PASTOR, *op. cit.,* pp. 197-198.

en numerosas ocasiones, si bien todo Estado tiene un margen de apreciación a la hora de determinar la aplicación personal del CM, dicha valoración no puede ser arbitraria, sino que debe basarse en hechos objetivables. El CC insiste además en que la inclusión o no de un determinado grupo dentro de las minorías nacionales debe realizarse teniendo en cuenta la valoración que el propio grupo realiza de sí mismo, dando en la práctica más importancia a la valoración de autoidentificación grupal que a la determinación que puedan hacer las autoridades estatales, que están siempre obligadas a mantener un dialogo con los grupos potencialmente concernidos. Por último, el CC también abre la puerta a que la aplicación del CMPMN a determinados grupos pueda realizarse sobre una base «articulo por artículo», lo que supone indirectamente reconocer que pueden existir muy diversos tipos de minorías nacionales que pueden ser objeto de aplicaciones diferentes del CMPMN.

En términos generales, hay que decir que el CC ha adoptado una posición inclusiva y extensiva en relación con el ámbito personal de aplicación del CMPMN. Los aspectos principales que se plantean por el CC en el análisis de la aplicación del artículo 3 del CMPMN pueden resumirse en el siguiente orden de cuestiones:

a) la naturaleza de las diferencias que legitiman la categoría de minorías nacionales y su extensión territorial;
b) la posición de las mayorías cuando devienen minorías en determinadas zonas;
c) la posible inclusión de las personas extranjeras entre las minorías nacionales;
d) la posible incidencia del autogobierno político en la determinación de las minorías;
e) los conflictos terminológicos que se plantean en determinadas situaciones, la cuestión de la autoidentificación y, en relación con ello, el peso de la voluntad del propio grupo respecto a su inclusión o no en el ámbito del CMPMN.

Por lo que respecta a la primera cuestión, el CC ha entendido siempre con carácter flexible las características diferenciadoras que pueden dar lugar a la existencia de minorías nacionales. En cualquier caso, los criterios siguen siendo los de orden lingüístico, religioso o étnico-cultural (24). Casi todos los grupos mencionados por el CC muestran alguna diferen-

(24) Entre otras muchas opiniones, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Malta*, ACFC/INF/OP/II(2005)006, adoptada el 22 de noviembre de 2005, publicada el 3 de mayo de 2006, apartados 12 y 15; Advisory Committee, *Second Opinion on San Marino*, ACFC/INF/OP/II(2006)002, adoptada el 2 de marzo de 2006, apartado 13. Advisory Committee, *Opinión on the United Kingdom*, ACFC/INF/OP/I(2002)006, adoptada el 30 de noviembre de 2001, publicada el 22 de mayo de 2002, apartado 24.

cia en clave lingüística o religiosa, pero también los hay que son más fácilmente ubicables en la categoría étnico-cultural, como sería el caso de los pueblos Sami, los *Travellers* de Irlanda y Reino Unido, o los Roma o Sinti en diferentes países europeos. La mayor dificultad de categorización como minorías nacionales se plantea posiblemente en el caso de algunas identidades regionales que no presentan una clara consolidación, pero que han sido alegadas como constitutivas de minorías nacionales por grupos de ciudadanos. En este apartado pueden citarse como ejemplos el caso de los Moravos y Silesios en Chequia, los Córnicos en Reino Unido, los Rutenos de Ucrania, determinados grupos en Scania y Gotland en Suecia, o los Silesios en Polonia. Se trata generalmente de supuestos cuya consideración como minorías nacionales ha sido rechazada por el Estado concernido, pero el Comité ha insistido siempre en la necesidad de un mantener diálogo con los grupos interesados a fin de determinar su condición a efectos del CMPMN (25).

Otro aspecto relevante de la doctrina del CC es que la protección del CMPMN no se reduce territorialmente a los ámbitos en los que residen tradicionalmente los miembros de minorías nacionales. Antes al contrario, el propio CMPMN tiene cláusulas cuya aplicación debe producirse también en el resto del territorio del Estado. Así, el Convenio protege también a los miembros de las minorías nacionales que se encuentran fuera de sus territorios tradicionales, o de aquellos territorios en los que disfrutan de una posición mayoritaria o de un cierto grado de autogobierno. Este dato supone una considerable innovación en la cultura política de muchos Estados acostumbrados a considerar las cuestiones de minorías como circunscritas exclusivamente a determinados ámbitos territoriales (26).

Respecto a la posición de los grupos mayoritarios, el CC ha considerado que pueden ser objeto de protección por el CMPMN en aquellos casos en los que se encuentran en situación minoritaria en entidades subestatales autónomas. Como ya vimos en el apartado anterior, el concepto europeo de minoría nacional se separa en algunos aspectos de la tendencia seguida por los órganos de Naciones Unidas. En estos, la tendencia es a considerar que el único ámbito de referencia para apreciar la existencia de minorías es el Estado internacionalmente reconocido (27), mientras

---

(25) Por ejemplo, Advisory Committee, *Opinion on Bulgaria*, ACFC/INF/OP/I(2006)001, adoptada el 27 de mayo de 2004, publicada el 5 de abril de 2006, apartado 28; Advisory Committee, *Opinion on Lithuania*, ACFC/INF/OP/I(2003)008, adoptada el 21 de febrero de 2003, publicada el 25 de septiembre de 2003, apartado 27.

(26) Por ejemplo, Advisory Committee, *Second Opinion on Denmark*, ACFC/INF/OP/II(2004)005, adoptada el 9 de diciembre de 2004, publicada el 11 de mayo de 2005, apartados 38 y 41.

(27) Es paradigmática a este respecto la decisión del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el : caso *Ballantyne, Davidson y McIntyre contra Canadá* (comunicaciones n.º 359/19819 y 385/1989), dictamen de 31 de marzo de 1993, documento CCPR/C/47/D/359/1989.

que en Europa se ha admitido la posibilidad de que miembros de la mayoría estatal conformen minorías nacionales al considerarse como ámbitos de referencia también las entidades infraestatales autónomas o que disponen de marcos jurídicos (e identitarios) diferentes (28). Así, el CC ha señalado esta posibilidad en los casos de las áreas autónomas de Groenlandia, Feroe (29) y Aland (30), que constituyen además territorios geográficamente separados del Estado del que dependen y en los que la posición de la población mayoritaria a nivel estatal es claramente minoritaria. La extrapolación de estos casos a otros supuestos de territorios autónomos es más compleja, pero en cualquier caso debe tenerse en cuenta la correlación numérica, puesto que si la comunidad mayoritaria a nivel estatal no conforma minoría en la entidad autónoma, no cabe apreciar la existencia de una «minoría en la minoría». Al mismo tiempo, es importante analizar el grado de autogobierno y si los elementos de identidad que caracterizan a la minoría son los únicos oficiales o no del territorio autónomo. Así, no será lo mismo habitar como mayoría estatal en un territorio autónomo en el que la propia lengua no es oficial que en uno en el que la lengua minoritaria es co-oficial con la mayoritaria. La relevancia del ámbito de referencia tiene que ver por tanto con la entidad del autogobierno que en el mismo se ejerza realmente.

En un tercer orden de cuestiones, el CC ha sentado una importante doctrina al no excluir a los ciudadanos extranjeros de la protección del CMPMN, reconociendo así indirectamente su posible condición de minorías nacionales. La posición del CC a este respecto se repite en numerosas opiniones relativas a países distintos (31), y prácticamente en todas

---

(28) Así lo señala la Comisión Venecia del Consejo de Europa en su informe *Opinion on possible Groups of Persons to Which the Framework Convention for the Protection of National Minorities could be Applied in Belgium*, adoptada en su 50.ª sesión plenaria (8-9 de marzo de 2002); Documento del Consejo de Europa CDL-AD (2002) 1, párrafo 39.

(29) Advisory Committee, *Opinión on Denmark,* ACFC/INF/OP/I(2001)005, adoptada el 22 de septiembre de 2000, publicada el 31 de octubre de 2001; apartado 12; *Second Opinion on Denmark... cit.,* apartado 43.

(30) Advisory Committee, *Opinion on Finland*, ACFC/INF/OP/I(2001)003, adoptada el 22 de septiembre de 2000, publicada el 6 de julio de 2001, apartado 17.

(31) Entre otras, Advisory Committee, *Second Opinion on Armenia*, ACFC/INF/OP/II(2006)005, adoptada el 12 de mayo de 2006, publicada el 24 de octubre de 2006, apartado 25; *Second Opinion on Croatia*, ACFC/INF/OP/II(2004)002, adoptada el 1 de octubre de 2004, publicada el 13 de abril de 2005, apartados 29 y 30; *Second Opinion on the Czech Republic*, ACFC/INF/OP/II(2005)003, adoptada el 24 de febrero de 2005, publicada el 26 de octubre de 2005, apartado 29; *Second Opinion on Germany*, ACFC/INF/OP/II(2006)001, adoptada el 1 de marzo de 2006, publicada el 7 de febrero de 2007, apartado 26; *Second Opinion on Moldova*, ACFC/INF/OP/II(2004)004, adoptada el 9 de diciembre de 2004, publicada el 24 de mayo de 2005, apartado 28; *Second Opinion on Norway*, ACFC/INF/OP/II(2006)006, adoptada el 5 de octubre de 2006, publicada el 16 de noviembre de 2006, apartado 31; *Second Opinion on Romania*, ACFC/INF/OP/II(2005)007, adoptada el 24 de noviembre de 2005, publicada el 23 de febrero de 2006, apartado 30; *Second Opinion on the Slovak Republic*, ACFC/INF/OP/II(2005)004, adoptada el 25 de mayo de 2005, publicada el 21 de junio de 2006, apartados 21 y 24.

ellas concluye que los grupos de no ciudadanos pueden ser incluidos en la protección del convenio siempre mediante el diálogo con ellos (su voluntad por tanto es determinante) y sobre una base de aplicación del convenio artículo por artículo. Con esta afirmación, el CC está reconociendo que varios de los derechos del CMPMN no son fácilmente aplicables a comunidades de personas inmigrantes o no ciudadanos y que por tanto, su posible aplicación a los mismos se extiende solamente a algunos de los artículos y no a todos ellos. En cualquier caso, el CC ha traspasado una línea que podemos considerar cualitativa al estimar que los no ciudadanos pueden también constituir minorías nacionales o, al menos, parte de las mismas.

Por lo que respecta a la incidencia de los sistemas de autogobierno infraestatal, el hecho de disfrutar de un determinado nivel de autonomía no excluye la protección del CMPMN. Es decir, que son minorías nacionales también aquellas que podemos considerar titulares de una determinada autonomía territorial. Así se ha señalado expresamente en casos como los de las Islas Feroe, Groenlandia, Escocia, Gales o las repúblicas autónomas de la Federación Rusa (32). La autonomía política, por tanto, lejos de excluir la aplicabilidad del CMPMN, refuerza la propia identificación como minorías nacionales de los grupos minoritarios a los que dicha autonomía se reconoce.

Por último, el CC ha venido resolviendo un buen número de cuestiones que podemos considerar terminológicas o de voluntad. Así, el CC considera que no es necesario que un determinado grupo se considere a sí mismo como minoría nacional, o que el Estado lo denomine de esta manera para incluirlo en el ámbito de aplicación del Convenio Marco (33). Incluso en el caso de que el grupo en cuestión rechace la denominación de minoría nacional y aspire a otro tipo de categorización nominal (pueblo, nacionalidad, pueblo indígena, nación sin Estado), ello no anula la aplicabilidad del CMPMN a juicio del CC (34), que afirma así indirectamente que todas estas categorías pueden subsumirse en una más amplia de minoría nacional, aunque las diversas culturas o aspiraciones políticas hagan complicada la uniformización de términos en toda Europa.

---

(32) Advisory Committee, *Second Opinion on the Russian Federation*, ACFC/INF/OP/II(2006)004, adoptada el 11 de mayo de 2006, publicada el 2 de mayo de 2007, apartado 29; Advisory Committee, *Opinión on the United Kingdom... cit.*; Advisory Committee, *Opinión on Denmark... cit.,* apartados 16 a 18.

(33) Eugenia RELAÑO PASTOR, *op. cit.,* p. 213.

(34) Advisory Committee, *Opinion on Denmark... cit.,* apartado 17. Advisory Committee, *Opinion on Ukraine,* ACFC/INF/OP/I(2002)010, adoptada el 1 de marzo de 2002, publicada el 27 de noviembre de 2002; apartado 19.

De igual manera hay que concluir que el hecho de que el Estado no reconozca la existencia de una minoría nacional (35), o de que otorgue a la misma una denominación diferente (36) no excluye la aplicación del CMPMN ni, por tanto, su consideración indirecta como minoría nacional. El CC señala expresamente que el concepto de minoría nacional del Derecho internacional no implica que sea necesario utilizar ese mismo término en el Derecho interno o políticamente, con lo que se acerca a una definición material y objetiva de minoría nacional. La utilización de otras denominaciones jurídicas a nivel interno no puede suponer a juicio del CC diferencias en la aplicación del CMPMN (37).

El CC también toma partido favorable por la autoidentificación del propio grupo como minoría nacional cuando se producen disputas acerca de la sustantividad propia de un determinado grupo frente a otros (38) o frente a la inactividad del Estado (39). El Comité insiste en la necesidad del diálogo entre autoridades y miembros de una potencial minoría nacional a la hora de determinar su estatus de cara al CMPMN. La preocupación del CC es, por tanto, la de posibilitar que se detecte cualquier demanda de reconocimiento a estos efectos. La voluntad del grupo de acogerse a la protección del convenio es así determinante. Si el grupo rechaza la protección del CMPMN o no expresa interés por ella, el CC se limita a solicitar que se mantenga un diálogo entre el grupo y las autoridades estatales (40). Ahora bien, cuando se produce alguna demanda en este sentido, el CC tiende a considerar positivamente la inclusión. En esta línea, la existencia dentro de un grupo minoritario de un sector pequeño que desea desarrollar las posibilidades del CMPMN ya posibilita a juicio del CC su aplicación, incluso cuando se producen posiciones contrarias

(35) Advisory Committee, *Second Opinion on Ireland,* ACFC/INF/OP/I(2006)007, adoptada el 6 de octubre de 2006, publicada el 30 de octubre de 2006; apartado 29; *Opinion on Portugal,* ACFC/OP/I(2006)002, adoptada el 6 de octubre de 2006; publicada el 5 de septiembre de 2007, apartado 20.

(36) Tales como «pueblo indígena», en los casos de Finlandia, Suecia, Noruega o Ucrania, «pequeño grupo indígena» en Rusia o «minoría étnica» en Polonia. Advisory Committee, *Second Opinion on the Russian Federation... cit.,* apartado 29; *Opinion on Denmark... cit.,* apartado 17; *Opinion on Ukraine... cit.,* apartado 19.

(37) Advisory Committee, *Opinión on Poland,* ACFC/INF/OP/I(2004)005, adoptada el 27 de noviembre de 2003, publicada el 30 de septiembre de 2004; apartado 20.

(38) Es el caso, por ejemplo, de los Yezidis de Armenia o los Carelios o Kvens en Finlandia: Advisory Committee, *Second Opinion on Armenia... cit.*, apartado 23; *Second Opinion on Finland,* ACFC/INF/OP/II(2006)003, adoptada el 2 de marzo de 2006, publicada el 20 de abril de 2006; apartado 27.

(39) Advisory Committee, *Second Opinion on Romania... cit.,* apartado 31. Se refiere en este caso a los Aramounitas y a los Csangos.

(40) Advisory Committee, *Opinion on Slovenia.,* ACFC/INF/OP/I(2005)002, adoptada el 12 de septiembre de 2002, publicada el 14 de marzo de 2005; apartados 24 y 25.

dentro del propio grupo, y aunque las mismas procedan de órganos más o menos representativos (41).

Estas posiciones son coherentes nuevamente con un enfoque predominantemente objetivista del concepto de minoría. El CC reclama siempre atención y dialogo con los grupos que a primera vista conforman minorías (incluyendo en su caso extranjeros) e incluye su protección desde el momento en el que una parte del grupo así lo reclama, siempre con el máximo respeto al principio de libertad de elección de cada individuo de ser tratado o no como miembro de una minoría nacional, reconocido en el propio artículo 3 del CMPMN.

V. Dificultades específicas para la utilización del concepto de minoría nacional en el Estado español

La aplicación del CMPMN en España ha acaparado hasta la fecha una atención extraordinariamente escasa, tanto en el plano político, como en el doctrinal. La tramitación parlamentaria orientada a su ratificación se produjo sin un sólido debate político sobre la cuestión, y las alusiones al ámbito de aplicación del Convenio por parte de la doctrina son muy escasas y en añadidura no coincidentes (42).

A juzgar por el desarrollo de los dos primeros ciclos de monitoreo de la aplicación del CMPMN en España, la atención gubernamental al tema ha sido también muy escasa. Mención especial merece el primer ciclo de control por lo desafortunado del mismo. No en vano, el Gobierno re-

---

(41) Advisory Committee, *Opinion on Finland... cit.,* apartado 16; *Second Opinion on Finland... cit.,* apartado 24; *Second Opinion on Denmark... cit.*, apartado 43.

(42) Que aludan de modo directo o indirecto al ámbito personal de aplicación del Convenio en España, podemos señalar las siguientes: Juan Manuel BAUTISTA JIMENEZ, «El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías», *Revista de instituciones europeas,* vol. 22, núm. 3, 1995, pp. 939-960; Carlos B. JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos, «El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 1 de febrero de 1995, y su aplicación en España», en Isabel GARCIA RODRIGUEZ (ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural,* Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 1999, pp. 105-130; Carlos B. JIMÉNEZ PIERNAS, «Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla», en Isabel GARCÍA RODRÍGUEZ (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural,* Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2001, pp. 209-232; Eduardo J. RUIZ VIEYTEZ, «El Convenio-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales», en Felipe GÓMEZ ISA y Jose Manuel PUREZA (dir.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo xxi,* Humanitarian Net, Bilbao, 2003, pp. 513-526; Björn ARP, «Un balance sobre el primer ciclo de informes estatales del Comité consultivo del Convenio-Marco para la protección de las Minorías Nacionales de 1995», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, núm. 1, 2004, pp. 525-530; Björn ARP, «La protección de las minorías nacionales en España vista desde el Consejo de Europa: la Opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa para las Minorías Nacionales», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, núm. 2, 2004, pp. 1023-1028; Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, *op. cit.*

mitió su primer informe con 22 meses de retraso al Consejo de Europa y el CC constató en su primera opinión una profunda insatisfacción con el mismo, en particular en lo que respecta a la determinación del ámbito de aplicación (43). Aun más negativa es la imagen provocada por la ausencia de invitación del Gobierno de España al CC para realizar una visita *in loco*, tal y como ha sucedido en todos los restantes países europeos (44). Esta lamentable omisión ha sido subsanada en el segundo ciclo de control, teniendo lugar la visita en la semana del 20 al 24 de noviembre de 2006. El informe estatal, sin embargo, ha vuelto a entregarse con un considerable retraso de 26 meses (45). El CC adoptó su opinión el 22 de febrero de 2007 y el Gobierno contestó a la misma en septiembre del mismo año. Finalmente, el Comité de Ministros ha adoptado sus recomendaciones relativas a este segundo ciclo de control sobre España el pasado 2 de abril de 2008. El CC se queja también en su segunda opinión del escaso conocimiento que se tiene en la sociedad española sobre la existencia y posibilidades del CMPMN, así como de la poca actividad gubernamental orientada a su difusión (46). De igual modo, denuncia el CC la ausencia de consultas con otras instituciones o con los grupos potencialmente afectados a la hora de elaborar el informe estatal (47).

En lo que respecta al ámbito de aplicación personal del CMPMN en España, la posición oficial española ha sido claramente restrictiva, negando la existencia en España de minorías nacionales (48). Si bien el Gobierno ha considerado oportuno incluir a la comunidad gitana en el ámbito de aplicación del CMPMN, ha dejado también claro que no reconoce a la misma su condición de minoría nacional (49). Por lo demás, como es sabido, en España no existe legislación que mencione o utilice el concepto

---

(43) Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Spain*, ACFC/INF/OP/I(2004)004, adoptada el 27 de noviembre de 2003; publicada el 30 de septiembre de 2004, apartado 8.

(44) Advisory Committee, *Opinion on Spain... cit.,* apartado 9. De hecho, solamente Portugal es el único país, junto con España, que el CC no pudo visitar en su primer ciclo de control, a pesar de su interés en hacerlo, lo que es denunciado por el propio CC en su opinión: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Opinion on Portugal*, ACFC/INF/OP/I(2006)002, adoptada el 6 de octubre de 2006; publicada el 5 de septiembre de 2007, apartado 9. Es obviamente distinto el caso de países extremadamente pequeños que el CC no ha visitado por considerarlo no necesario, como Lienchenstein, Malta y San Marino.

(45) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartado 6.

(46) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartados 26 y 27.

(47) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartados 6 y 24.

(48) *Comments of the Government of Spain on the opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Spain,* documento GVT/COM/INF/OP/I(2004)004, recibido el 10 de junio de 2004; publicado el 30 de septiembre de 2004, apartados 1, 6.1 y 7.1.

(49) *Comments of the Government of Spain... cit.,* apartado 1.

de minoría nacional o cualquier otro tipo de minoría, siendo este un concepto que resulta extraño a la tradición jurídica española.

Los argumentos más utilizados para defender la supuesta inexistencia en España de minorías nacionales son variados. En primer lugar, en ocasiones se acude al argumento «a la francesa» consistente en contraponer la existencia de minorías a la aplicación general del principio de igualdad ante la ley y de no discriminación (50). El reconocimiento de minorías y un trato diferenciado de las mismas sería, según esta versión, discriminatorio bien para las propias minorías, bien para el resto de la población. Es obvio que este argumento no se sostiene hoy en día en ningún foro internacional. La extrapolación del mismo al resto de países democráticos de Derecho que conforman el Consejo de Europa haría simplemente inútiles instrumentos como el CMPMN y todo el trabajo que desarrollan en este campo el CC y el CM. La existencia de minorías en una sociedad es una cuestión de hecho y el principio de igualdad ante la ley ni elimina ni se ve afectado por esta realidad. Es más, en el marco de los derechos humanos tal y como son interpretados hoy en Europa, la discriminación puede consistir, por el contrario, en no diferenciar el trato de quienes se encuentran de hecho en situaciones distintas (51).

Un segundo argumento contrario a la existencia de determinadas minorías nacionales es el de que la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas con un amplio margen de gestión de sus propias identidades anularía un posible reconocimiento de las minorías. Esta argumentación asume de alguna manera que el concepto de minoría conlleva una carga semántica negativa, o que la figura jurídica de minoría nacional es una entidad meramente remedial, lo que resulta incompatible con cualquiera de las definiciones (más amplias o más estrechas) que están presentes en leyes de otros países, en sus declaraciones o incluso en documentos internacionales. En este tema, como ya hemos visto, el CC ha dejado claro que el hecho de disfrutar de un estatuto autónomo no excluye la condición de minoría nacional de aquellos grupos que pueden distinguirse en el ámbito lingüístico, étnico o religioso de la mayoría de la población.

Hay un tercer argumento negativo que resulta también recurrente en España. Se alude al hecho de que ningún grupo ha mostrado interés conocido por que se le reconozca el estatus de minoría nacional o, más aún, rechazan tal denominación por entender que minusvalora su condición de pueblo, de nación o de nacionalidad (52). De acuerdo a la doctrina

(50) *Comments of the Government of Spain... cit.*, apartados 6 y 7.

(51) Edorta COBREROS MENDAZONA, «Discriminación por indiferenciación: estudio y propuesta», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81.

(52) Carlos B. JIMÉNEZ PIERNAS, *El Convenio Marco... cit.*, p. 122.

del CC, habría que decir en primer lugar que en cualquier caso, este dato debe constar una vez que se ha producido realmente un diálogo con tales minorías potenciales y éstas se han mostrado en el mismo claramente reacias a tal denominación. Es necesario así que sean los miembros de tales grupos los que, tras conocer adecuadamente el significado del Convenio, puedan pronunciarse al respecto con claridad, lo que debe producirse a invitación del Gobierno. Por otra parte, como hemos visto, la utilización de otros términos para distinguirse de la mayoría no excluye, más bien al contrario, la posible aplicación del CMPMN a esas colectividades. Además, sabemos también que basta con que determinados sectores de tales grupos deseen disfrutar de la protección del CMPMN para que éste deba ser aplicado, sin que ello obligue a los restantes miembros del grupo a identificarse como tales.

En su primera opinión sobre España, el CC critica severamente al Gobierno por la defectuosa concreción del ámbito de aplicación del CMPMN planteando varias dudas sobre la consideración que merecen las nacionalidades a que se refiere la Constitución y algunos Estatutos de Autonomía, la relación subjetiva entre la aplicación de la CELRM y el CMPMN, así como sobre la condición de la comunidad judía, y de las comunidades beréberes de Ceuta y Melilla (53). A su vez, el tema del posible ámbito de aplicación del CMPMN ocupa una muy buena parte de la respuesta que ofrece el Gobierno a la primera opinión del CC en su documento de 2004. Sin embargo, las detalladas explicaciones ofrecidas por el Gobierno en su respuesta sobre la naturaleza unitaria del pueblo español no convencen totalmente al Comité de Ministros que en sus recomendaciones finales exhorta al Gobierno a seguir considerando la cuestión del ámbito de aplicación, mediante el diálogo con aquéllos que puedan estar concernidos. A pesar de ello, nada de este diálogo consta en el segundo informe enviado por España en 2006, en el que el Gobierno se limita a obviar la cuestión sin hacer consideraciones al respecto. En la misma línea, en su respuesta de 2007, el Gobierno prácticamente obvia la cuestión del ámbito de aplicación, lo cual podría interpretarse como una incipiente señal positiva según la cual, el ejecutivo no estaría cerrado a reconsiderar la política restrictiva exhibida en la anterior ocasión. Por su parte, el CC, en su segunda opinión, vuelve a plantear la cuestión e incluso da por hecho que efectivamente el ámbito de aplicación debe ser otro diferente al que el Gobierno señala (54).

---

(53) Björn ARP, *La protección... cit.,* p. 1.023.

(54) Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Spain*, ACFC/INF/OP/II(2007)001, adoptada el 22 de febrero de 2007; publicada el 2 de abril de 2008, apartados 8, 24, 26, 27, 28 y 89.

Aplicando la doctrina establecida hasta la fecha por el CC en los diversos países en los que se halla en vigor el CMPMN, así como otras pautas interpretativas como las definiciones existentes en textos internacionales o internos de los países europeos, podemos llegar a una conclusión sobre los posibles ámbitos personales de aplicación del CMPMN en España. Así, conforme a lo defendido por el CC en otros países, se presentan las siguientes posibilidades de minorías nacionales en el caso español:

1. Nacionalidades con caracteres lingüístico-culturales diferentes de los de la mayoría de la población del Estado

La primera posibilidad es la de plantear que determinadas nacionalidades o pueblos sean considerados como minorías nacionales a efectos del CMPMN. Desde un punto de vista político, esta opción es negada por el Estado como ya hemos visto, con el argumento de que las nacionalidades a las que alude el artículo 2 de la Constitución son parte constitutivas de una única nación (55) y de que no difieren en cuestiones étnicas, religiosas o identitarias respecto de dicha nación (56). Sin embargo, un aporte elemental de datos sociológicos permite comprobar que la supuesta ausencia de diferencias en cuanto a identidad es más que cuestionable en determinadas Comunidades Autónomas (notablemente las de Cataluña, País Vasco, Navarra y Galicia). A ello se añade la existencia de diferencias lingüísticas y culturales, estas sí reconocidas por el propio Gobierno (57). Siguiendo la doctrina del CC, así como la definición de minorías nacionales de la Resolución 1201 del Consejo de Europa o la de cualquier otro ordenamiento jurídico de nuestro entorno, no puede sino concluirse que al menos los grupos de personas que exhiben una diferencia lingüística respecto a la lengua castellana mayoritaria del Estado deben ser considerados *prima facie* como minorías nacionales a efectos del CMPMN. No en vano, el CC se pregunta por la cuestión en su primera opinión y encuentra una relación poco lógica *a priori* entre el hecho de reconocer diferencias lingüísticas y culturales y negar la condición de minorías nacionales de quienes las exhiben (58).

Al mismo tiempo, es cierto que en muchas ocasiones el concepto de minoría nacional es rechazado por los colectivos a los que nos referimos, desde la consideración de que el mismo rebaja su verdadera condición

(55) *Comments of the Government of Spain… cit.*, apartado 5.6.

(56) *Comments of the Government of Spain… cit.,* apartado 5.9.

(57) *Comments of the Government of Spain… cit.*, apartado 5.10.

(58) Advisory Committee, *Opinion on Spain... cit.,* apartado 22.

de «nación sin Estado», de pueblo o de nacionalidad. Esto no obstante, como ya se ha señalado, el hecho de poder aspirar a otro tipo de reconocimientos no excluye *a priori* la consideración como minorías nacionales ni un posible beneficio de la protección del CMPMN. De hecho, la autodefinición como nación o como pueblo de importantes sectores de estas comunidades no hace sino reforzar el argumento de que, como mínimo, a efectos jurídicos, deben tener la consideración de minorías nacionales. En cualquier caso, el CC y el CM del Consejo de Europa han señalado al Estado español que la inclusión o no de dichas colectividades dentro de la categoría minoría nacional debe producirse mediante un diálogo con las mismas (59). Hoy en día, los órganos representativos con los que establecer dicho diálogo son en principio los ejecutivos de las diferentes Comunidades Autónomas en las que existen estas diferencias. Es necesario, por tanto, que en primer lugar ambos niveles institucionales negocien la posible inclusión de los pueblos de estas Comunidades Autónomas (o de una parte de los mismos) en la protección del CMPMN. Pero también cabe que sectores minoritarios de dichas comunidades reclamen tal condición, en cuyo caso, el Estado seguirá obligado a incluirlos entre las minorías nacionales cubiertas por el Convenio.

La posición del Gobierno en contra de esta interpretación puede estar muy condicionada por la extrema sensibilidad política que este tipo de temas injustificadamente provoca en el debate político interno. No en vano, España es un país en el que la asimetría política o institucional resulta poco menos que provocadora para una buena parte de la ciudadanía. Sin embargo, la sociedad española es, sin duda ninguna, asimétrica en cuanto a su identidad, a su sentido de pertenencia cultural y a su adscripción lingüística. La clave de solución pasa por una adecuada comprensión del significado de estos conceptos y la interiorización de los estándares mínimos de gestión democrática de la diversidad que son comúnmente aceptados en los países europeos. Una adecuada pedagogía social e institucional (tanto en el ámbito estatal como en los autonómicos) es necesaria para profundizar en el cumplimiento de estos compromisos, lo cual sin duda ninguna ayudaría para mejorar la imagen internacional del Estado español en el ámbito del Consejo de Europa y de la comunidad académica europea especializada.

Jurídicamente hablando, la posición de negar el debate sobre la posible inclusión de las diversas nacionalidades o grupos lingüísticos (podrían añadirse otras colectividades si existe base objetiva de diferenciación y demanda social para ello) no encuentra acomodo en Derecho internacio-

(59) Advisory Committee, *Opinion on Spain... cit.*, apartado 23; Committee of Ministers, *Resolution* ResCMN(2004)11 *on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain*, adoptada y publicada el 30 de septiembre de 2004, apartado 1b).

nal. España no formuló en su momento reserva alguna al CMPMN que justificara la exclusión de estos colectivos de su consideración como minorías nacionales y en consecuencia admitió aquella posibilidad (60). Al mismo tiempo, en Derecho internacional no se pueden establecer reservas a un tratado después de la firma y tampoco cabe la exclusión argumentando que los grupos parlamentarios coincidieron en una interpretación negativa en el momento del debate en las Cortes Generales (61).

Es claro por otra parte que la introducción del termino nacionalidades en el artículo 2 de la Constitución no conlleva consecuencias jurídicas diferenciadas respecto de las regiones a la hora de acceder a la autonomía (62). Tampoco puede establecerse *a priori* un listado de las nacionalidades y regiones existentes, puesto que esa definición queda a lo dispuesto en los diferentes Estatutos de Autonomía (63). El constituyente buscó en su momento introducir un concepto deliberadamente indeterminado, ante la dificultad de definir nacionalidad y región en España (64). Pero todo ello no anula las diferencias lingüísticas, culturales e identitarias que conllevan la existencia de un grupo mayoritario y de varios grupos minoritarios, al menos, todos aquellos ya reconocidos por el propio Estado mediante la aplicación de la CELRM (65). Como sabemos, el hecho de que algunos de estos grupos estén organizados en Comunidades Autónomas y disfruten de un nivel elevado de autogobierno facilita la expresión de su identidad, pero no elimina su condición instrumental de minoría nacional de cara al CMPMN.

La mera comparación con la aplicación del Convenio en otros países que tienen establecidos sistemas de autonomía territorial o diversidad lingüística es clarificadora. El reconocimiento como minorías nacionales

---

(60) Xabier ARZOZ SANTISTEBAN, *op. cit.*, p. 378.

(61) Björn ARP, *op. cit.,* p. 1.026.

(62) Alberto PÉREZ CALVO, «Pueblo, nacionalidades y regiones en la práctica estatutaria», en Raúl MORODO y Pedro DE VEGA (coords.), *Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú,* vol. 4, 2001, p. 2695.

(63) A estos efectos, de los 17 Estatutos de Autonomía actualmente en vigor, 8 incluyen el término nacionalidad. Los estatutos de Euskadi, Cataluña y Aragón introducen dicho concepto sin adjetivación alguna. Los estatutos vigentes de Galicia y Baleares hablan de «nacionalidad histórica», y los estatutos de Andalucía, Valencia y Canarias aluden también al concepto, si bien de una manera indirecta.

(64) Alberto REAL ALCALA, «Sobre la indeterminación del derecho y la ley constitucional: el caso del término "nacionalidades" como concepto jurídico indeterminado», *Derechos y Libertades*, núm. 11, 2002, p. 238.

(65) El Gobierno parece querer excusar la incorporación de estos grupos en el ámbito de aplicación del CMPMN alegando que los mismos ya son beneficiarios de la protección de la CELRM: *Comments of the Government of Spain on the Second opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain*, GVT/COM/I(2007)006, recibido el 11 de diciembre de 2007; publicado el 2 de abril de 2008, 2.º párrafo.

está abierto a los casos de poblaciones de entidades autónomas como las Islas Feroe, Groenlandia, Escocia, Gales, Gagauzia, Crimea, Ticino o las diferentes republicas autónomas de Rusia. Lo mismo sucede con las comunidades lingüísticas tradicionales de otros Estados occidentales como la población suecoparlante de Finlandia, las diferentes comunidades lingüísticas minoritarias de Italia, los Sorabos en Alemania o los Grisones en Suiza. Todas ellas son comunidades que disfrutan de la misma nacionalidad jurídica que el resto de los nacionales del Estado, y en todos los Estados mencionados están vigentes tanto el principio de igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, como el de unidad.

En añadidura, la doctrina internacional viene a confirmar la percepción generalizada de la existencia de importantes minorías nacionales en España que corresponden precisamente a las nacionalidades con importantes diferencias lingüísticas o de identidad (66), e incluso pueden hallarse algunas evidencias en la actividad oficial del Estado del uso como sinónimos de los términos nacionalidades y minorías nacionales (67).

Por último, el CC ha advertido en varias ocasiones de que el CMPMN no protege exclusivamente a las minorías nacionales en sus territorios tradicionales o históricos, sino que determinados preceptos del Convenio obligan a una protección que se extiende mas allá de los mismos (68). En este caso habría que determinar si debemos entender como territorios de referencia de las minorías de base lingüístico-cultural a las respectivas Comunidades Autónomas (o zonas de las mismas) en las que la lengua en cuestión tiene estatus de oficialidad, o si también encajan en dicha categoría las zonas en las que son ajenas al espacio de oficialidad pero donde dichas lenguas y culturas pueden considerarse propias y tradicionales (69). En cualquier caso, de la doctrina del CC deriva en todo caso que es preciso estudiar la realidad de los grupos minoritarios fuera de sus áreas de poblamiento tradicional, lo que parece aludir claramente al resto de territorio del Estado, con independencia del estatuto legal que cada lengua pueda tener en unas u otras zonas (70).

---

(66) Carl SKUTSCH (ed.), *Encyclopedia of the World's Minorities*, vol. 3, Routledge, Nueva York-Londres, pp. 1.145-1.147; David LEVINSON, *Ethnic Groups Worldwide*, Oryx Press, Phoenix, 1998, pp. 79-84; Ted GURR, *Minorities at Risk*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1995, pp. 143 y 326; Miles LITVINOFF (dir.), *World Directory of Minorities*, Minority Rights Group International, Londres, 1997, pp. 174-179; Joseph YACOUB, *Les minorités dans le monde: faits at analyses*, Desclée de Brouwer, Paris, 1998, pp. 289-303; Hurst HANNUM, *Documents on Autonomy and Minority Rights*, M. Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 144 y ss.; Will KYMLICKA, *op. cit.*, p. 13.

(67) Björn ARP, *op. cit.,* p. 1026; Carlos B. JIMÉNEZ PIERNAS, *El Convenio Marco... cit.*, p. 122.

(68) Advisory Committee, *Opinion on Spain... cit.,* apartado 23.

(69) Esta segunda interpretación aludiría a zonas como la Franja de Poniente, las zonas medias de Navarra, el Bierzo o varias comarcas asturianas y murcianas.

(70) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartado 26 *in fine*.

2. Miembros de la mayoría lingüística en comunidades autónomas bilingües

Siendo el español un Estado organizado a través de la descentralización política, cabe preguntarse sobre la posible aplicación del CMPMN a miembros del grupo lingüístico mayoritario en territorios autónomos en los que a su vez pueda encontrarse en situación de minoría numérica (71). Podrá así plantearse la presencia de una comunidad castellanoparlante como minoría en alguna de las Comunidades Autónomas oficialmente bilingües. En el caso de España, no obstante, esta opción puede ponerse en cuestión por dos motivos distintos. Por un lado, porque a diferencia de lo que ocurre en otros supuestos europeos (Flandes y Valonia, Islas Aland, la mayor parte de los Cantones Suizos), el modelo español no es de territorialidad monolingüística, sino que combina una lengua oficial para todo el Estado con oficialidades territorialmente parcializadas a través de los Estatutos de Autonomía., Es, por tanto, un sistema jurídico-lingüístico similar al vigente en Italia, Moldavia, Reino Unido, Ucrania o Rusia. En este marco, el grupo mayoritario no se encuentra nunca en un sistema políticamente diferenciado en el que sus elementos de identidad no tengan estatus oficial. Otro argumento es que en realidad dicho grupo no conforma una minoría en ninguna parte del territorio estatal, dado que la población que podemos adscribir a las lenguas minoritarias en España es bilingüe prácticamente en su totalidad. Esto significa que la población de lengua castellana no se halla en situación minoritaria en ninguna parte del Estado si atendemos al conocimiento lingüístico de los ciudadanos.

Sin embargo, la postura positiva también puede ser defendida (72). En todo caso, la situación podría predicarse de aquellas Comunidades en las que la lengua co-oficial es mayoritaria como primera lengua entre la ciudadanía, lo que se reduciría en la práctica a las Comunidades Autónomas de Galicia, Cataluña y Baleares. Como siempre, la opción recomendada por el CC es la del diálogo con los grupos potencialmente concernidos para determinar si desean acogerse como minorías nacionales a la protección que ofrece el CMPMN.

3. Comunidades religiosas minoritarias

Las diferencias de religión en la sociedad española tienen una raigambre histórica, reconocida jurídicamente a través de la firma de acuerdos

(71) Así lo plantea el CC en su primera opinión: Advisory Committee, *Opinion on Spain... cit.,* apartado 23.

(72) Björn ARP, *Un balance... cit.,* p. 529.

con determinadas confesiones minoritarias como la musulmana, la judía o la protestante. Los grupos de personas adscritas a estas confesiones, cuyo régimen jurídico es diferente del que dispone la Iglesia Católica, sociológicamente mayoritaria, pueden acogerse a la protección del Convenio como minorías nacionales si ésa es su intención. Si bien no todos los artículos del CMPMN tienen proyección para este tipo de grupos, el CC no excluye la religión como factor diferenciador y de hecho plantea la situación en España de los ciudadanos judíos (73), al igual que en otros países plantea la situación de otros grupos minoritarios religiosos (74).

4. Grupos de no nacionales o de inmigrantes nacionalizados

En su primera respuesta al CC, el Gobierno rechaza la inclusión de personas no nacionales en el ámbito de aplicación del CMPMN, alegando que dicha inclusión no responde a la filosofía del Convenio y que las definiciones operativas adoptadas por otros países excluyen a los no nacionales de la condición de minorías nacionales (75). Sin embargo, la posición del CC al respecto es inclusiva y la mayor parte de los países que han seguido ya el segundo ciclo de control han ampliado también su consideración de las minorías nacionales para incluir a personas que no tienen la nacionalidad jurídica del Estado en el que residen. La tendencia es claramente inclusiva en este campo y la nacionalización progresiva de poblaciones inmigrantes no hace sino desvirtuar en la practica la exclusión de los no nacionales. Las nuevas comunidades lingüísticas, religiosas o culturales que se van consolidando como fruto de procesos mas o menos recientes de inmigración pueden si lo desean acogerse a la protección del CMPMN sin que la exigencia de nacionalidad pueda ser hoy un instrumento útil para evitarlo. En el caso particular de España, el CC alude a los no ciudadanos expresamente en su segunda opinión (76).

5. Comunidades culturalmente minoritarias

Como comunidad minoritaria diferenciada exclusivamente con parámetros culturales podemos ubicar al pueblo gitano, que ya es considerado dentro del ámbito de aplicación del Convenio. Aunque el Gobierno

---

(73) Advisory Committee, *Opinion on Spain… cit.,* apartado 24.

(74) Advisory Committee, *Opinion on the United Kingdom... cit.,* apartado 15.

(75) *Comments of the Government of Spain… cit.*, apartado 5.11.

(76) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartados 28 y 89.

niega en su primera respuesta la condición de minoría nacional de este grupo, la propia aplicabilidad del CMPMN al colectivo parece demostrar lo contrario. Aunque puede defenderse que la comunidad gitana dispone también de un elemento de diferenciación de tipo lingüístico, lo cierto es que el mismo se halla en España en una situación de gran debilidad, lo que no excluye su categorización como minoría en consideración a las diferencias culturales que mantiene este colectivo con el grupo mayoritario de la población.

6. Otras comunidades lingüísticas, religiosas, culturales o nacionales tradicionales

Las poblaciones minoritarias (en lengua o en religión) de Ceuta y Melilla son mencionadas por el CC en su primera opinión y su inclusión como minorías nacionales fue propuesta doctrinalmente desde la propia ratificación del CMPMN (77). Sin embargo, el Gobierno español en su respuesta a la primera opinión del CC, sin negar expresamente dicha condición, se opone a dicha inclusión (78), a pesar de reconocer la existencia de diferencias lingüísticas con el grupo mayoritario. Con estas premisas resulta muy difícil negar la condición de minorías nacionales a estos colectivos conformados muy mayoritariamente por personas de nacionalidad española. En su segunda opinión, el CC insiste en esta opción como una de las más claras a las que debe extenderse la aplicación del Convenio en España (79).

Siguiendo con el criterio lingüístico como elemento más claro de identificación, podemos plantearnos en España la existencia de otras minorías nacionales que no coinciden con grupos titulares de Comunidades Autónomas (nacionalidades en el sentido del artículo 2 de la Constitución). Así, puede plantearse la existencia de minorías de habla portuguesa y/o de fala en ciertas zonas fronterizas con el país vecino de las provincias de Cáceres (San Martín de Trevejo, Valverde del Fresno y Eljas) y Badajoz (Olivenza y Táliga), principalmente. Debe establecerse también un diálogo a este respecto con dichas comunidades lingüísticas para pulsar su posible intención de verse protegidas en su identidad por el CMPMN.

Más claro aún parece el caso del Valle de Aran, cuya población muestra diferencias lingüísticas y culturales con el grupo mayoritario tanto de

(77) Carlos B. JIMÉNEZ PIERNAS, *El Convenio Marco... cit.*, p. 128.

(78) *Comments of the Government of Spain... cit.,* apartados 5.12 a 5.16.

(79) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartados 8, 24 y 25.

Cataluña como del conjunto del Estado. Hay que añadir que el propio ordenamiento jurídico, a través del artículo 11 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce a Aran como una realidad occitana dotada de una identidad propia. Los elementos objetivos son, por tanto, más que suficientes para plantearse su reconocimiento como una minoría nacional a efectos del CMPMN y extender a dicha comunidad el beneficio de su aplicación, si existe una demanda en este sentido.

En definitiva, España presenta un relevante listado de posibles minorías nacionales, pero que no difiere en número del de otros países del entorno europeo que ya aplican el Convenio. Es claro que en el caso español, la elevada pluralidad lingüística condiciona este listado de posibilidades, al que se suman otras realidades existentes prácticamente en todos los países europeos como es el caso de las minorías religiosas, los grupos de no nacionales y minorías culturalmente diferenciadas. Así, no habiendo establecido reservas a la aplicación del CMPMN en el momento de la ratificación, ni una definición propia de minoría nacional, deberían aplicarse al caso español los criterios que el CC ha venido generando en su trabajo en otros Estados de nuestro entorno. Con estas bases, no cabe sino concluir que España tiene la obligación jurídica de admitir la aplicación del CMPMN a los grupos cultural y lingüísticamente distintos de la mayoría (80). La imposibilidad de hacerlo parece tener más que ver con complejos políticos de uno y otro signo, que con una aproximación pragmática a la pluralidad. El ejemplo de otros países de Europa occidental (Reino Unido, Italia, Suiza, Finlandia) respecto de importantes minorías que tampoco gozan de Estados de referencia, debería servir de modelo a la aplicación en España del CMPMN. En todo caso, es preciso iniciar una reflexión sobre el ámbito de aplicación del mismo y un diálogo con todos los grupos potencialmente implicados que vaya más allá de cuestiones meramente terminológicas y pueda responder a la verdadera filosofía de este instrumento. Sin duda, tanto las potenciales comunidades minoritarias como el resto de la sociedad tienen mucho que ganar en este proceso de reconocimiento y en la aplicación adecuada de un estándar internacionalmente reputado como es el CMPMN.

VI. Conclusión: Nuevas propuestas interpretativas en clave democrática

El CMPMN constituye hoy en día uno de los instrumentos jurídicos más relevantes en materia de protección democrática de la diversidad en

(80) Björn ARP, *La protección... cit.,* p. 1.027. Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartado 26.

Europa. Su importancia trasciende del propio contenido de sus artículos, puesto que es reflejo de la profundización democrática que están experimentando los sistemas jurídicos europeos en clave de diversidad. Esta transformación es tanto más urgente si consideramos no solo la diversidad tradicional existente en Europa, sino también la creciente diversidad que se incorpora por los efectos de los movimientos de población y de la globalización. La democracia actual requiere de una reinterpretación y flexibilización del constitucionalismo desde la diversidad cultural, de manera que los marcos jurídicos abran paso a la convivencia de un mayor numero de identidades. En esta línea, la incorporación del CMPMN y de la CELRM por la mayor parte de los Estados europeos implica que un cierto grado de protección de las minorías y de autonomía cultural constituye hoy en día un estándar mínimo en la aplicación de los derechos humanos en sociedades culturalmente diversas.

El CMPMN no constituye en este sentido un instrumento revolucionario, sino un texto adaptado a los principios democráticos y a la evolución política de una Europa que ha abandonado el patrón de la asimilación cultural y la homogenización por el de la cohesión social a través del respeto a las identidades plurales. Tanto el Convenio como otros instrumentos jurídicos (la CELRM) y políticos (los diversos documentos aprobados en el seno de la OSCE, de Naciones Unidas o del Consejo de Europa) suponen una profundización democrática sin alterar las pautas constitucionales básicas de cada uno de los Estados. Posiblemente por ello, estos instrumentos tienden a funcionar mejor cuando las minorías son pequeñas, frente a otro tipo de luchas que deben encontrar su acomodo en el plano político y electoral, y no en el normativo (81). Ello no obsta, sin embargo, a que algunos Estados deban modificar sustancialmente sus posturas respecto a la diversidad para poder sumarse a esta evolución europea. Por un lado, se trata de los escasos Estados que no han ratificado el CMPMN o la CELRM. Por otro lado, algunos Estados parte que mantienen interpretaciones restrictivas de su ámbito de aplicación.

En el caso concreto de España y del CMPMN, es preciso ante todo aplicar las recomendaciones formuladas por el CC y el propio CM en los dos ciclos de control ya completados. En primer lugar, se hace necesaria una labor de divulgación sobre la existencia y el contenido del Convenio, incluyendo la traducción del mismo a otros idiomas minoritarios y, sobre todo, su socialización entre los grupos que pudieran resultar más interesados en su utilización. La segunda opinión del CC habla expresamente de la posibilidad de organizar un seminario de seguimiento para

(81) Will KYMLICKA, *op. cit.*, p. 22.

ayudar a la difusión del Convenio y de sus posibilidades entre los grupos potencialmente interesados (82). Esta obligación de difundir el Convenio no solo corresponde a las autoridades estatales, sino también a las de las Comunidades Autónomas, que deben reconsiderar el significado del mismo a la luz de los parámetros internacionales y no solo conforme a debates políticos internos. Debe, en consecuencia, haber una coordinación entre administraciones central y autonómicas en la labor de socialización del convenio.

La misma coordinación interinstitucional debe extenderse a la elaboración de los informes que el Estado ha de presentar al Consejo de Europa. En relación con estos informes, también debe darse voz a las asociaciones o entidades que representan intereses ligados a la diversidad cultural, religiosa, nacional o lingüística, si así lo desean. Otro aspecto relevante es la necesaria presentación del informe en el plazo señalado por el propio Convenio, evitando los abultados retrasos en que han incurrido los dos informes enviados hasta la fecha. Así, el siguiente informe debe comenzar ya a prepararse, incorporando el diálogo más amplio posible con administraciones y entidades sociales de diversas colectividades, para que pueda ser remitido al Consejo en febrero de 2009 (83). Por último, las autoridades estatales deben facilitar en todo lo posible la visita de los miembros del CC, incluido su desplazamiento por todo el territorio del Estado y posibilitando una agenda de entrevistas lo más amplia posible también en lo que respeta a los colectivos que pueden ser objeto de protección por el Convenio.

Por último, tal y como hemos pretendido mostrar en este artículo, se hace necesaria una reconsideración extensiva del ámbito de aplicación personal del Convenio. Respetando en todo momento el principio de libre elección individual recogido en el artículo 3, el Estado (instituciones centrales y autonómicas) está obligado a considerar un elenco de colectivos a los que potencialmente podrían dirigirse algunas de las medidas contempladas en el CMPMN. De acuerdo a la doctrina sentada por el CC, en España concurren circunstancias que avalan un número amplio de posibilidades. Como mínimo, dichas posibilidades, en sus diversos contextos, deberían ser analizadas y ofrecerse un diálogo sereno con las entidades que podrían representarlas en todo o en parte. Aunque los niveles protectivos del Convenio no son superiores a los que ya ofrece la legislación interna en determinadas zonas para algunos colectivos, otras minorías, o aquellas mismas cuando residen en otras zonas del Estado, tienen derecho a beneficiarse de los diversos preceptos del CMPMN. Por último,

(82) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartados 7 y 8.

(83) Advisory Committee, *Second Opinion on Spain... cit.,* apartado 6.

no hay que olvidar que algunos preceptos del Convenio afectan o involucran al conjunto de la población del Estado.

En todo caso, el CMPMN merita una más intensa, amplia y eficaz implementación en España. Hasta la fecha ha pasado casi plenamente desapercibido el instrumento más importante y extendido que existe actualmente para la protección de la diversidad en Europa. Por ello es preciso que España se incorpore a los estándares europeos en cuanto al reconocimiento de las minorías, abandonando así la cada vez más solitaria «posición francesa» de negación de la realidad, y uniéndose a la mayoría de países europeos en el impulso de un mayor reconocimiento y protección de la diversidad cultural del continente. De igual modo, los grupos potencialmente beneficiados verían reforzada su posición institucional e internacional a través de la utilización de este instrumento. Por último, una implementación más adecuada ayudaría a mejorar la imagen internacional del Estado en materia de protección de minorías y supondría un refuerzo de la cohesión social a través del respeto a la diversidad, sobre todo en relación con aquellos grupos lingüísticos, religiosos o culturales más desfavorecidos.

VII. Bibliografía

AA.VV. (2004), *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe, Estrasburgo.

AGUIAR DE LUQUE, Luis (1994), «Minorities and the State of Regional Autonomy in Spain», en VV.AA., *The Protection of Minorities,* European Commission for Democracy through Law, Council of Europe, Estrasburgo, 1994, pp. 395 y ss.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (2007), «El principio constitucional de igualdad de las nacionalidades en Austria-Hungría*», Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, pp. 347-381.

AURESCU, Bogdan (2007), «Cultural Nation versus Civic Nation: Which Concept for the Future Europe? A Critical Analysis of the Parliamentary Assembly's Recommendation 1735 (2006) on The Concept of Nation», *European Yearbook of Minority Issues,* vol. 5, 2005/6, ECMI-Eurac Research, Martinus Nijhoff publishers, Leiden-Boston, pp. 147-159.

ARP, Björn (2004a), «Un balance sobre el primer ciclo de informes estatales del Comité consultivo del Convenio-Marco para la protección de las Minorías Nacionales de 1995», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, núm. 1, pp. 525-530.

ARP, Björn (2004b), «La protección de las minorías nacionales en España vista desde el Consejo de Europa: la Opinión del Comité Consultivo del Consejo de Europa para las Minorías Nacionales», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 56, núm. 2, pp. 1023-1028.

BAUTISTA JIMÉNEZ, Juan Manuel (1995), «El Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías», *Revista de instituciones europeas,* vol. 22, núm. 3, pp. 939-960.

CARNERERO CASTILLA, Rubén (1999), «El Convenio Marco del Consejo de Europa para la protección de las Minorías Nacionales», *Boletín jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, núm. 2.

DE VARENNES, Fernand (1996), *Language, Minorities and Human Rights,* Martinus Nijhoff, La Haya.

DEOP MADINABEITIA, Xabier (2000), *La protección de las minorías nacionales en el Consejo de Europa*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate.

DÍAZ BARRADO, Castor Miguel (1999), «La protección de las minorías en el seno del Consejo de Europa: Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales», *Anuario de la Facultad de Derecho*, Universidad de Extremadura, núm. 17, pp. 125-170.

FERRERO, Ruth (2004), «La protección de los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización europeo», *La musa digital*, núm. 5.

GÓMEZ DE LA TORRE, José María (2003), «Las minorías nacionales», *Anuario de la Universidad Internacional SEK*, núm. 8, pp. 173-190.

GONZÁLEZ VEGA, Javier A. (2001), «La Protección de las Minorías y el Consejo de Europa», en GARCÍA RODRÍGUEZ, Isabel (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural,* Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, pp. 127-163.

GUTIÉRREZ VEGA, Pablo (2006), «Minority Report. La "vis atractiva" del concepto de "minoría" sobre el de "pueblo indígena" en la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales», en Javier PÉREZ ROYO, Joaquín Pablo URIAS MARTÍNEZ y Manuel CARRASCO DURÁN (eds.), *Derecho Constitucional para el siglo XXI*, vol. II, Thomson-Aranzadi, Cizur menor, pp. 5045-5065.

HANNUM, Hurst (1993), *Documents on Autonomy and Minority Rights,* Martinus Nijhoff, La Haya.

HENRARD, Kristin (2005), «Ever-Increasing Synergy towards a Stronger Level of Minority Protection between Minority-Specific and Non-Minority-Specific Instruments», *European Yearbook of Minority Issues,* vol. 3, 2003/4, pp. 15-41.

HELLY, Denise (2002), «Cohesión social, democracia, participación social y lazo societal: el caso de las minorías étnicas y nacionales en Canadá», *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 20, pp. 91-112.

JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos B. (1999), «El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, de 1 de febrero de 1995, y su aplicación en España», en GARCÍA RODRÍGUEZ, Isabel (ed.), *Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural,* Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, pp. 105-130.

JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos B. (2001), «Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla», en GARCÍA RODRÍGUEZ, Isabel (ed.),

Las minorías en una sociedad democrática y multicultural, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, pp. 209-232.

KALLONEN, Markko y RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. (2004), «Territorial Autonomy and European National Minorities: South Tyrol, the Basque Country and the Aland Islands», *European Yearbook of Minority Issues, vol. 2,* 2002/3, ECMI-Eurac Research, Martinus Nijhoff publishers, Leiden-Boston, pp. 247-281.

KORKEAKIVI, Antii (2007), «Frameworking: Review of the Monitoring Process of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities», en *European Yearbook of Minority Issues,* vol. 5, 2005/6, ECMI-Eurac Research, Martinus Nijhoff publishers, Leiden-Boston, pp. 255-272.

KYMLICKA, Will (2007), «La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 17, pp. 11-50.

LITVINOFF, Miles (dir.)(1997), *World Directory of Minorities*, Minority Rights Group International, Londres.

MOUCHEBOEUF, Alcidia (2006), Minority Rights Jurisprudence, Council of Europe / European Centre for Minority Issues, Estrasburgo.

PENTASUGLIA, Gaetano (2002), *Minorities in International Law,* Council of Europe / European Centre for Minority Issues, Estrasburgo.

PÉREZ CALVO, Alberto (2001), «Pueblo, nacionalidades y regiones en la práctica estatutaria», en MORODO, Raul y DE VEGA, Pedro (coords.), *Estudios de teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú,* vol. 4, pp. 2689-2708.

REAL ALCALÁ, Alberto (2002), «Sobre la indeterminación del derecho y la ley constitucional: el caso del término "nacionalidades" como concepto jurídico indeterminado», *Derechos y Libertades*, núm. 11, pp. 223-249.

RELAÑO PASTOR, Eugenia (2005), «Una valoración del Convenio Marco para la protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa en su quinto aniversario», *Migraciones*, núm. 17, pp.185-214.

REQUEJO COLL, Ferran (2007), «Justicia cosmopolita y minorías nacionales», *Claves de la razón práctica*, núm. 171, pp. 34-44.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. (1999), *The History of Legal Protection of Minorities in Europe (XVIIth-XXth Centuries)*, University of Derby, Derby.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. (2001), «Minorías europeas y Estado de Derecho», en Isabel GARCÍA RODRÍGUEZ (ed.), *Las minorías en una sociedad democrática y multicultural,* Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, pp. 51-88.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. (2003), «El Convenio-Marco para la Protección de las Minorías Nacionales», en GOMEZ ISA, Felipe y PUREZA, Jose Manuel (dir.), *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI,* Humanitarian Net, Bilbao, pp. 513-526.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. (2004b), «Federalism, Subnational Constitutional Arrangements, and the Protection of Minorities in Spain», en Alan TARR, Robert WILLIAMS y Josef MARKO (eds.), *Federalism, Subnational constitutions and Minority Rights*, Praeger, Westport-Connecticut-London, pp. 133-153.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. (2006), *Minorías, inmigración y democracia en Europa. Una lectura multicultural de los derechos humanos*, Tirant lo blanch, Valencia.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo J. y DUNBAR, Robert (eds.)(2007), *Human Rights and Diversity. New Challenges for Plural Societies*, Humanitarian Net, Bilbao.

WELLER, Marc (ed.) (2005), *The Rights of Minorities: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford.

WOEHRLING, Jean-Marie (2005), *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Consejo de Europa, Estrasburgo.

YACOUB, Jospeh (1998), *Les minorités dans le monde: faits et analyses*, Desclée de Brouwer, Paris.