

EL DERECHO A LA AUTONOMÍA COMO CONTENIDO EMERGENTE DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN EUROPA

THE RIGHT TO AUTONOMY AS EMERGING CONTENT OF THE RIGHT TO POLITICAL PARTICIPATION OF NATIONAL MINORITIES IN EUROPE

Eloísa González Hidalgo* y Eduardo J. Ruiz Vieitez**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. DERECHO INTERNACIONAL Y MINORÍAS. III. DESARROLLOS EUROPEOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS MINORÍAS Y LA AUTONOMÍA. III. DESARROLLOS EUROPEOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS MINORÍAS Y LA AUTONOMÍA. IV. LA AUTONOMÍA COMO UN ESTÁNDAR MÍNIMO DE PROTECCIÓN PARA LAS MINORÍAS NACIONALES. V. CONCLUSIÓN. VI. REFERENCIAS

RESUMEN: A pesar de que el derecho a la autonomía de las minorías nacionales no está reconocido hoy en día de manera expresa en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos o en el llamado Derecho europeo de las minorías, la evolución normativa y política de las dos últimas décadas en Europa desvela su paulatina emergencia como un contenido del derecho a la participación política de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Esto puede deducirse del análisis de una serie de documentos, opiniones y prácticas. Con respecto a los documentos relevantes, por un lado, se encuentran los de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa como el Documento de Copenhague de 1990, las Recomendaciones de Lund sobre el Derecho de Participación Efectiva de las Minorías Nacionales de 1999 y las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre las Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales de 2008; por otro, los del Consejo de Europa como la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias de 1992 y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995.

ABSTRACT: In spite of the fact that the right to autonomy of national minorities is not recognized at the moment in the international human rights law or the European minority law, during the last two decades in Europe the normative and political evolution reveals its gradual assumption as a part of the right to the political participation of the persons belonging to national minorities. This can be deduced from the analysis of a series of documents, opinions and legal practices. Among the key documents are, on the one hand, Organization for Security and Co-operation of Europe documents like the 1990 CSCE Document of

Fecha de recepción del original: 11 de junio de 2012. Fecha de aceptación de la versión final: 5 de noviembre de 2012.

* Doctora por el programa de Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid.

** Director del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto e investigador del Proyecto Consolider-Ingenio 2010 “El tiempo de los derechos” (CSD2008-00007).

the Copenhagen Meeting on the Human Dimension (“Copenhagen Document”), the 1999 Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life and the 2008 Bolzano/Bozen Recommendations on the National Minorities in Inter-State Relations; on the other hand, Council of Europe documents like the 1985 European Charter of Local Autonomy, the 1992 European Charter for Regional or Minority Languages and the 1995 Framework Convention for the Protection of National Minorities.

PALABRAS CLAVE: Autonomía, Minorías nacionales, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Consejo de Europa, Participación.

KEYWORDS: *Autonomy, National Minorities, Organization for Security and Co-operation in Europe, Council of Europe, Participation.*

I. INTRODUCCIÓN

La negación de la diversidad étnica y cultural en la construcción del Estado moderno ha supuesto un coste político y social para la comunidad internacional que se ha traducido en el incremento de situaciones de tensión política y violencia en varias partes del mundo. En los últimos quince años, la región de Europa Central y Oriental se ha venido recuperando de los efectos causados por la violencia interétnica, originada por las políticas de asimilación y de limpieza étnica que fueron empleadas por algunos Estados de esa región. Por su parte, las democracias occidentales también fueron afectadas por las reivindicaciones de los grupos minoritarios y se enfrentaron en ocasiones a tensiones internas. En la actualidad, el reto de los Estados plurales de Europa es alcanzar y mantener un equilibrio entre las aspiraciones políticas y culturales de la población mayoritaria y los grupos minoritarios que han podido ver tradicionalmente limitada su participación política.

En las últimas dos décadas, varias organizaciones europeas han creado mecanismos cuyo fin es gestionar la diversidad étnica y cultural de los Estados. Así, las tres entidades políticas principales que configuran el espacio europeo (el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea -en adelante OSCE- y la Unión Europea) han desarrollado, por un lado, principios y valores comunes basados en la legitimidad democrática, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos y, por otra parte, han aprobado instrumentos jurídicos y documentos políticos destinados a la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

El objetivo de este artículo es determinar hasta qué punto los instrumentos jurídicos internacionales y los acuerdos políticos suscritos por los Estados europeos han establecido la autonomía, en sus diferentes versiones, como una de las medidas incluidas en el derecho a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Con tal finalidad, estudiaremos fundamentalmente tres instrumentos jurídicos elaborados en el ámbito del Consejo de Europa, así como algunos acuerdos políticos creados en el ámbito de la OSCE. Queda al margen de este estudio el ámbito institucional de la Unión Europea, por una parte, por su limitado

alcance geográfico en comparación con las otras dos organizaciones europeas, y por otra parte, por su menor implicación hasta fechas recientes con la protección directa de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

El presente artículo está estructurado en tres partes. En la primera haremos referencia a la emergencia progresiva de un Derecho internacional o europeo de las minorías que se nutre de normas de distinta naturaleza jurídica. La segunda parte analiza una serie de documentos que aluden a la autonomía y la presentan como un mecanismo de los sistemas políticos democráticos capaz de canalizar la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Por último, en la tercera parte de este artículo resumiremos las manifestaciones que prueban la irrupción de la autonomía en el derecho a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

II. DERECHO INTERNACIONAL Y MINORÍAS

Los derechos de las minorías nacionales se enmarcan en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH). Hoy en día, se puede afirmar que existen tres convenios internacionales relacionados de manera directa con la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Se trata del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP)¹, la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias (en adelante CELRM) y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (en adelante CMPMN). Pero junto a las normas convencionales citadas, puede también hoy defenderse que determinados estándares de protección de las minorías nacionales constituyen igualmente normas que pueden ser consideradas como consuetudinarias, al haber sido aceptadas con carácter general por un número amplio de Estados y concurrir una opinión crecientemente consolidada sobre su obligatoriedad. Nos referimos a estándares como la capacidad de usar en público y en privado las lenguas minoritarias, la obligación de asegurar una parte de la educación en una lengua regional o minoritaria o el compromiso de implementar medidas para la participación política de las personas pertenecientes a minorías nacionales². Esto implica que cuando los Estados son parte de las normas convencionales citadas y, al mismo tiempo participan de la aplicación consuetudinaria de las normas sobre minorías nacionales en el ámbito europeo, resulta complicado hacer una distinción nítida entre ambos tipos de normas³.

¹ Si bien el artículo 27 del PIDCP de 1966 es el primer artículo en el ámbito internacional para la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, éste no menciona nada acerca de su participación efectiva en la vida política, social y económica. No obstante, su redacción deja abierta la posibilidad para que el Estado asuma obligaciones positivas: SPILIOPOULOU ÁKERMARK, S. "The Added Value of Framework Convention for the Protection of National Minorities (I)", en VERSTICHEL, A. et alia, *The Framework the Convention for the protection of National Minorities: A useful Pan-European Instruments?*, Intersentia, Antwerpen, 2008, p. 70.

² ARP, B., *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 412.

³ *Ídem.*, p. 414.

El *soft law* ha adquirido importancia en la solución de la problemática de las minorías nacionales en Europa. Así, los documentos elaborados en el seno de la OSCE han sido una base para la argumentación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en casos relacionados con las personas pertenecientes a las minorías nacionales, como sucedió por ejemplo en el caso *Sidiropoulos contra Grecia*⁴. De igual manera, han tenido influencia en el desarrollo de convenios como el CPMN. Por otro lado, desde mediados de los años noventa del siglo XX, cuando se trata de temas relacionados con minorías nacionales, los Estados europeos han recurrido con mayor frecuencia a los mecanismos “suaves” de la OSCE debido a su método de solución *win-win*⁵. Incluso, algunos autores advierten de que en la práctica la diferencia entre el *hard law* y el *soft law* no es relevante⁶, puesto que el sistema internacional no siempre dispone de mecanismos claros de coerción ni de implementación efectiva, y ello con relación a uno u otro tipo de normas. El problema que enfrentan ambas fuentes de producción normativa es convencer a los Estados para que los respeten y guíen su conducta atendiendo a dichos estándares.

Frente a los rápidos cambios sociales y económicos actuales, parece que la producción normativa convencional no siempre responde de manera oportuna ante situaciones complicadas y dinámicas, lo que provoca que el llamado *soft law* se presente como un dispositivo útil que puede satisfacer las necesidades de la comunidad internacional⁷. Existen incontables debates y estudios sobre el significado y contenido del *soft law*. Sin embargo, generalmente se relaciona con acuerdos caracterizados por “carecer de fuerza vinculante” y por contener un “alto grado de vaguedad en sus disposiciones”, en especial cuando se estudia desde la dicotomía *hard law/soft law*, o normas vinculantes/no vinculante⁸. Estos acuerdos no están llamados a obligar jurídicamente a las partes, por lo que en el caso de que alguna de ellas no cumpla las disposiciones no puede exigirse responsabilidad internacional⁹. Ahora bien, estos compromisos políticos pueden suscitar un marco de acciones no coercitivas¹⁰. Así, el *soft law* se identifica con los acuerdos no vinculantes con carácter de compromisos políticos debido a que

⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case Sidiropoulos v. Greece*, 10 julio 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-IV. MARKO, J., “Minority Protection through Jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction”, *European Integration*, vol. 25 (3), 2003, 175-188, p. 177.

⁵ RATNER, S., “Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 3, 2000, 591-698, p. 615.

⁶ PACKER, J., “Making international Law matter in preventing Ethnic conflict: A practitioner’s perspective”, *op. cit.*, p. 718.

⁷ TORO HUERTA, M., “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, 2006, 513-549, p. 529.

⁸ Lord McNair se refirió al término *soft law* o *Derecho blando* para distinguirlo de las normas derivadas del Derecho duro jurídicamente obligatorias. CASANOVA Y LA ROSA, O., “Unidad y Pluralismo en derecho público”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, 1998. p. 115. WEIL, P., “Towards Relative Normativity in International Law?”, *American Journal of International Law*, 1983, vol. 77, pp. 413-442. BORCHARDT, G. M., “Soft law in European Community Law”, *European Law Review*, 1989, 267-321, p. 267. CASSESE, A., *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁹ MAZUELOS BELLIDO, A., “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 4, 2004, 1-40, p. 22.

¹⁰ TORRE de la, S., *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones*, Dykinson, Madrid, 2006, p. 48.

expresan la voluntad de las partes¹¹. Entre este tipo de acuerdos se incluyen determinadas resoluciones de organismos internacionales intergubernamentales como las Naciones Unidas, acuerdos originados en el seno de la OSCE, así como las recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

La posición sobre el *soft law* entre los juristas no es unánime. Hay quienes descalifican este tipo de fuentes¹², otros mantienen una postura neutral¹³ y un tercer grupo valora positivamente el papel que puede jugar el *soft law* en la dinámica de la globalización¹⁴. Sobre la base de esta última posición, los juristas más progresistas sostienen que desde la finalización de la Guerra Fría los compromisos políticos de la OSCE han llegado a reproducir las obligaciones jurídicas relacionadas con los derechos humanos, con la democracia, con los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y con la descentralización del poder¹⁵. Estos compromisos políticos se fundamentan en la doctrina jurídica, en los principios generales del Derecho Internacional y en la práctica de los Estados, por lo que estarían vinculados indirectamente con el *hard law*¹⁶.

Europa es hoy un espacio complejo que obedece a la convergencia de tres esferas geojurídicas marcadas por diferentes grados de integración, y por la interacción entre Derecho y Política. En primer lugar, la Unión Europea es un área de unificación en el contexto de un ordenamiento compartido de carácter supranacional. En segundo lugar, el Consejo de Europa es un espacio de unión territorial y social donde se lleva a cabo la configuración y la homogenización de la civilización jurídica europea mediante la cooperación de los Estados miembros. En tercer lugar, la OSCE, constituida por un mayor número de Estados cuya relación se fundamenta básicamente en acuerdos políticos y el *soft law*. De esta forma, tenemos un área geográfica en la que interactúan el Derecho supranacional, el Derecho Internacional convencional y el *soft law*. Esta combinación de los mecanismos europeos hace que no se requiera tanto de la sanción inmediata para hacer cumplir las normas, cuanto de la persuasión y de la condicionalidad política¹⁷. A su vez, este cuadro es particularmente fértil en áreas como

¹¹ MAZUELOS BELLIDO, A., "Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *op. cit.*, pp. 20 y 22.

¹² BARBERIS, J., *Formación de derecho internacional*, Abaco, Buenos Aires, 1994, pp. 282-284.

¹³ WEIL, P., "Towards Relative Normativity in International Law?", *op. cit.*, pp. 416-418.

¹⁴ SHELTON, D., "International Law add relative normativity", en MALCOLM, E. (ed.) *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003. TORO HUERTA, M., "El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional", *op. cit.*, p. 517. FASTERATH, U., "Relative Normativity in International law", *European Journal of International Law*, n° 4, 1993, pp. 305-340.

¹⁵ PACKER, J., "Autonomy within the OSCE: the case of Crimea", en SUKSI, M., *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos, p. 295.

¹⁶ PACKER, J., "Making international Law matter in preventing Ethnic conflict: A practitioner's perspective", *New York Journal of International Law and Politics*, vol. 3, 2000, 715-724, p. 717. RUIZ VIEYTEZ, E. J., "Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 17, 2009, 1-23, p. 17.

¹⁷ TONIATTI, R., "Los derechos del pluralismo cultural en la nueva Europa", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 58 (II), 2000, 17-47, pp. 22-23. PALERMO, F., "Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration", en VERSTICHEL, A., et alia, *The Framework Convention for the protection of National Minorities: A useful Pan-European Instruments?*, *op. cit.*, p. 191.

la de la protección de las minorías nacionales, como demuestra la combinación de mecanismos e instrumentos producida en este campo en las últimas tres décadas.

III. DESARROLLOS EUROPEOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS MINORÍAS Y LA AUTONOMÍA

El concepto de participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales se ha desarrollado sobre dos ejes. El primero se refiere a una vertiente más bien individual, como un derecho de cada una de las personas pertenecientes a minorías nacionales¹⁸. El segundo eje de la participación efectiva responde a una lógica colectiva y se traduce en la idea de autonomía en sus diferentes variantes¹⁹. El desarrollo de esta segunda vertiente ha sido más lento dada la cautelosa reacción de los Estados. Esto no obstante, en el escenario europeo ha ido cobrando mayor importancia desde la desintegración de los Estados que conformaron la Europa del Este.

El antecedente más próximo de la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el ámbito universal se encuentra en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas de 1992 que, en varios de sus artículos, alude a la participación efectiva sin hacer referencia explícita a la autonomía (artículos 2.2, 4.5 y 5). Esta declaración fue adoptada por consenso por la Asamblea General y ha sido incorporada en algunos tratados internacionales como el Tratado de Buena Vecindad y Relaciones de Cooperación entre Eslovaquia y Hungría de 1995.

En el ámbito institucional de las Naciones Unidas, el tema de la autonomía y su relación con las personas pertenecientes a minorías nacionales adquiriría paulatinamente cierta relevancia con el paso del tiempo, muy particularmente en el seno de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (anteriormente denominada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías). Por otro

¹⁸ DRZEWICKI, K., "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead", *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 12, 2005, 123-131, p. 124. DRZEWICKI, K., "Ten Years the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life-Reflections on Progress and Unfinished Business", *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 16, 2009, 511-522, pp. 513-514. WELLER, M., "A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)", en VVAA, *Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2004, p. 72.

¹⁹ "The second dimension refers to the layering of public authority designed usually in the national constitution in ways to accommodate members of minorities. Local and regional layering of authority can range from a confederal system to a federal, a devolved or centralised state structure. Scholars and analysts talk in this context of 'devolved governance' when actual competence is transferred to the regional or local level and of 'decentralised governance' when decisions are taken by officials that are based locally, but that operate within the overall national framework and in the exercise of nationally established competences". MALLOY, T., et alia, *Conference: enhancing the impact of Framework Convention. Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008, p. 74.

lado, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en 2007, reconoce en su artículo 4 el derecho a la autonomía en beneficio de un grupo²⁰. Si bien es cierto que éste es un documento destinado a la protección de los pueblos indígenas, no deja de tener relevancia en nuestra materia, al ser el único texto de carácter internacional donde se reconoce de manera explícita el derecho al autogobierno de un tipo específico de colectividad minoritaria²¹.

En la misma línea, la sesión de noviembre de 2009 del Foro de las Naciones Unidas sobre Cuestiones de las Minorías adoptó un documento final afirmando que el derecho a la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías étnicas o nacionales, religiosas o lingüísticas puede promoverse a través de diferentes formas de autogobierno. Según la posición adoptada en dicho documento tanto el autogobierno territorial, como la autonomía cultural proporcionarían a estos grupos el derecho de administrar o legislar ciertas áreas tales como la educación, los asuntos culturales, la preservación del derecho consuetudinario o derechos lingüísticos²².

1. Desarrollos en el ámbito de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Con la transformación de Europa Central y Oriental, el concepto de seguridad europea vigente cambió, y con él, la propia CSCE. Ésta experimentó un proceso de institucionalización progresiva, en el que se reformularon sus principios básicos. La Carta de París para la Nueva Europa, firmada el 21 de noviembre de 1990, supuso el inicio de dicho proceso de evolución institucional. En este nuevo escenario, los Jefes de Estado y de Gobierno participantes acordaron por primera vez construir sus sistemas

²⁰ NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *Resolución A/RES/61/295 la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas*, 23 septiembre 2007. Véase para un mayor análisis de esta declaración: EIDE, A., “Los pueblos indígenas, el Grupo de trabajo sobre Poblaciones indígenas y la adopción de la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas”, CHARTERS C., y STAVENHAGEN, R., (eds.), *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, Grupo Internacional de trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2010. MARTINEZ, A. DE, “La declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: una lectura política y jurídica desde los derechos sociales”, *Derechos y Libertades*, nº 23, 2010, p. 107-138. VV.AA., *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas: hacia un mundo intercultural y sostenible*, Los Libros de la Catarata, D.L. Madrid, 2009.

²¹ Mucho menos explícito en este sentido es el Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes, de 1989.

²² CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, *Foro sobre Cuestiones de las Minorías*, A/HRC/FMI/2009/3, 8 octubre 2009. Véase también el documento A/HRC/13/25, 2 febrero 2010. El Grupo de Trabajo sobre las Minorías fue establecido en 1995 por el ECOSOC mediante la Resolución 1995/31 de julio de ese mismo año. Este grupo se encontraba bajo el mandato de la Subcomisión de las Naciones Unidas de Promoción y Protección de los Derechos Humanos y era el principal órgano subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos). Originalmente denominada “Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías”, creada en 1947 con 12 miembros y que en 1999 cambió de nombre. En 2007 el Grupo de Trabajo sobre Minorías fue reemplazado por el Foro sobre Cuestiones de las Minorías (*Forum on Minority Issues*), establecido por el Consejo de Derechos Humanos mediante su Resolución 6/15 de 28 de septiembre de 2007. Se trata de una plataforma que promueve el diálogo y la cooperación sobre las minorías nacionales o étnicas, lingüísticas y religiosas.

políticos sobre la legitimidad democrática del poder, y dar prioridad a la problemática de las minorías nacionales. Ya durante la Conferencia de Copenhague sobre la Dimensión Humana se había alcanzado un acuerdo entre los Estados participantes acerca de un conjunto de derechos que deberían ser reconocidos a las personas pertenecientes a minorías nacionales, derechos que fueron reiterados en la Carta de París de 1990. La OSCE realiza una función importante como instrumento de alerta temprana y prevención de conflictos, sobre la base de la protección de la democracia y los derechos humanos, incluyendo los derechos de las minorías nacionales y su participación, como se refleja en los siguientes documentos fundamentales.

A) El documento de Copenhague de 1990

En la reunión de Copenhague de 1990 se conformó un grupo de trabajo que abordó la problemática de las minorías nacionales tanto en el plano individual como colectivo. Para realizar su labor este grupo se configuró a su vez en dos subgrupos. Por un lado, el llamado grupo “Pentagonal” constituido por los representantes de los Estados de Austria, Checoslovaquia, Hungría, Italia y Yugoslavia, que propuso una carta de derechos para las minorías nacionales en la que se incluyeron los siguientes aspectos: a) permitir la autodeterminación a los pueblos en aquellos Estados multinacionales con estructuras federales o confederadas; b) en los Estados donde las minorías nacionales fueran mayoría en una región tendrían el derecho de gozar de cierto grado de autonomía y; c) a los grupos étnicos, lingüísticos o religiosos minoritarios se garantizaría el derecho a la identidad, lengua y religión en su propia región. Por otro lado, el grupo integrado por los representantes de Bulgaria, España, Francia, Grecia y Rumania²³, cuyo rechazo de la mencionada carta de derechos no impidió que se incluyeran en el Documento de Copenhague los párrafos 30 a 39. En dichos párrafos se aceptó por un parte la participación efectiva de los miembros de las minorías nacionales en los asuntos públicos relacionados con la protección y la promoción de la identidad étnica y cultural y por otra parte, el establecimiento de administraciones locales o autónomas adaptadas a las circunstancias de las minorías y del Estado²⁴.

B) Las Recomendaciones de Lund sobre el Derecho de Participación efectiva de las Minorías Nacionales de 1999

Dentro de la OSCE, el Alto Comisionado sobre las Minorías Nacionales (en adelante, ACMN) ha impulsado la aprobación de diversas recomendaciones que constituyen una guía para el tratamiento de los derechos de las personas pertenecientes a minorías en Europa, en ámbitos como la educación, los derechos lingüísticos o la participación política. Este tipo de instrumentos no son vinculantes para los Estados participantes ni tampoco son justiciables, pero parten de problemas reales y establecen estándares mínimos de protección y guías de actuación para los Estados. Los documentos elaborados hasta hoy bajo los auspicios del ACMN son los siguientes: a) las

²³ REMACLE, E., “La CSCE et les droits des minorités national”, *Politique Étrangère*, vol. 581, n° 1, 1993, 141-154, p. 145.

²⁴ El Documento de Copenhague de 1990 se puede obtener en la siguiente dirección electrónica: http://www.osce.org/search/apachesolr_search/documento%20de%20copenhague.

Recomendaciones de La Haya sobre Derechos Educativos de las Minorías Nacionales, de 1 de octubre de 1996; b) las Recomendaciones de Oslo sobre los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales, de 1 de febrero de 1998; c) las Recomendaciones de Lund sobre el Derecho de Participación efectiva de las Minorías Nacionales, de 1 septiembre de 1999; d) las Recomendaciones sobre la situación de la minoría Roma y Sinti en el área de la OSCE, de 10 de marzo de 2000; e) las Recomendaciones de Varsovia sobre Participación de las Minorías Nacionales en los Procesos Electorales, de 1 enero de 2001; f) los Criterios sobre el uso de las Lenguas Minoritarias en los Medios de Comunicación, de 10 de octubre de 2003; g) las Recomendaciones sobre la misión de la policía en las sociedades multiétnicas, de 9 febrero 2006; h) las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, de 20 junio de 2008. Todos estos documentos contienen estándares internacionalmente aceptados por los Estados participantes de la OSCE, relacionados con la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales.

Las Recomendaciones de Lund, formuladas y contrastadas en colaboración con un grupo de expertos, contienen una serie de recomendaciones y alternativas en conformidad con las normas internacionales relacionadas con la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales²⁵. El documento final incluye 24 recomendaciones que se clasifican de la siguiente manera: I. Principios generales (recomendaciones 1-5); II Participación en el proceso de toma de decisiones (recomendaciones 6-13); III. Autogobierno (recomendaciones 14-21); IV. Garantías (recomendaciones 22-24).

Con relación al autogobierno, el documento de Lund señala tres cuestiones importantes. En primer lugar, que la participación eficaz de las minorías en la vida pública puede lograrse a través de la autonomía territorial o no territorial, o de una combinación de ambas. En segundo lugar, se enfatiza la conveniencia de la descentralización de algunas funciones legislativas y ejecutivas del plano central al regional sobre la base del principio de subsidiaridad, particularmente cuando con ello se mejoraran las oportunidades de las minorías para ejercer autoridad sobre las competencias que les puedan afectar. Por último, alude a la posibilidad de que las administraciones locales, regionales o autónomas apropiadas que correspondan a las circunstancias históricas y territoriales específicas de las minorías nacionales asuman funciones a fin de responder con mayor efectividad a sus preocupaciones. Estas Recomendaciones intentan orientar normativamente a los Estados y proponer parámetros de conducta y de intervención en ciertas áreas o materias sobre las normas internacionales ya existentes²⁶. Así, por

²⁵ PACKER, J., "The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life", *Helsinki Monitor*, vol. 11, nº 4, 2000, 29-45, p. 38.

²⁶ TONIATTI, R., "Los derechos del pluralismo en la Nueva Europa", *op. cit.*, p. 23. El Alto Comisionado Max van der Stoep señaló lo siguiente con respecto a las recomendaciones: "not to create new norms and standards, but to interpret and elaborate the existing international rules regarding these subjects". VAN DER STOEL, M., "La Haya, Oslo and Lund Recommendations regarding minority questions", en Morten, BERGSMO (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for Downtrodden*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2003, p. 505.

ejemplo, Croacia recurrió a las Recomendaciones de Lund en el artículo 1 de la Ley sobre Minorías Nacionales²⁷.

En rigor, las Recomendaciones de Lund no imponen ningún régimen político específico, sino que establecen directrices funcionales para que los Estados establezcan medidas que promuevan la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Estas medidas pueden adoptar diferentes formas, como por ejemplo la representación en las instituciones políticas, la formación de consejos consultivos o la inclusión de fórmulas de autogobierno territorial o no territorial. Las medidas propuestas en las Recomendaciones no son desconocidas por los políticos ni por la sociedad civil y fueron elaboradas para demostrar la existencia de una amplia gama de disposiciones que pueden ser aplicadas en ciertas situaciones²⁸. También se pretendió mostrar que existen diversas formas de encontrar un equilibrio entre los intereses de la población mayoritaria y los grupos minoritarios²⁹.

Todas las soluciones ofrecidas por las Recomendaciones de Lund son parte de la práctica de los Estados³⁰. Así se evidencia en los informes presentados por los Estados ante el Secretario General del Consejo de Europa en virtud del artículo 25 del CPMN, y lo mismo se concluye de la información obtenida por el Comité de Expertos sobre temas relacionados con la protección de las Minorías Nacionales (DH-MIN) en 2005³¹.

²⁷ CROATIAN PARLIAMENT, *Constitutional Law on the Rights of National Minorities*, Ley de 23 de diciembre de 2002.

²⁸ DRZEWICKI, K., "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead", *cit.*, p. 127.

²⁹ VAN DER STOEL, "La Haya, Oslo and Lund Recommendations regarding minority questions", *cit.*, p. 511.

³⁰ WELLER, M., "A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)", *op. cit.*, p. 91. FROWEIN J. y BANK, R., "The Protection of Minorities in Decision-Making Processes", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, n° 61 (1), 2000, 2-28, p. 2. PALERMO, F., y WOELK, J., "No Representation without Recognition: the Right to Political Participation of (National) Minorities", *European Integration*, vol. 25 (3), 2003, pp. 225-248.

³¹ El Comité de Expertos sobre asuntos relacionados con la protección de las minorías nacionales (DH-MIN) es un comité intergubernamental de expertos sobre cuestiones de las minorías nacionales, establecido por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que actúa bajo los auspicios del Comité Directivo para los Derechos Humanos (*Steering Committee for Human Rights-CDDH*). La función principal del DH-MIN es actuar como un foro para el intercambio de información, opiniones y experiencias sobre políticas y buenas prácticas sobre la protección de las minorías nacionales; así mismo reflexionar acerca de las cuestiones transversales pertinentes a los Estados miembros, basándose en los resultados del mecanismo de vigilancia del CPMN y, en su caso, en otros órganos tales como el Alto Comisionado de la OSCE para las minorías nacionales. El DH-MIN en su labor organiza audiencias con representantes de las minorías nacionales y organizaciones no gubernamentales; asimismo, prepara proyectos sobre el tema de las minorías nacionales, en particular recomendaciones a la Asamblea parlamentaria o al Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, e identifica y evalúa los medios para seguir mejorando la cooperación europea en cuestiones relativas a la protección de las minorías nacionales. Los gobiernos de todos los Estados miembros del Consejo de Europa tienen derecho a nombrar a representantes ante el DH-MIN.

Las respuestas proporcionadas por los Estados se pueden consultar en el siguiente documento: COUNCIL OF EUROPE, *Replies to the questionnaire on Consultation Arrangements Concerning National*

Entre los mecanismos utilizados por los Estados se incluyen la autonomía territorial y la autonomía no territorial. En los casos de autonomía territorial los Estados enumeraron los sistemas de descentralización política, como por ejemplo Finlandia con respecto a las Islas Aaland, España con sus diecisiete Comunidades Autónomas, Dinamarca con Groenlandia y las Islas Faroe, y el Reino Unido con Escocia y Gales. Diez años desde la aprobación de las Recomendaciones de Lund, existe un consenso entre los autores en asegurar, por un lado, que éstas han sido una fuente de inspiración y desarrollo de la participación en los asuntos públicos de las minorías nacionales³² y, por otro lado, que los avances obtenidos en relación con la autonomía son más modestos³³.

C) Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, de 2008

Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen fueron aprobadas el 20 de junio de 2008 por el ACMN en respuesta a los problemas que suscita la existencia de las minorías con *kin-state*³⁴. Estas minorías presentan la particularidad de que el territorio en el que habitan, por razones históricas y políticas, quedó fuera de las fronteras del Estado en el que sus similares forman mayoría y en consecuencia, a pesar de ser nacionales del Estado donde residen, tienen una estrecha relación con el Estado donde habitan sus similares³⁵.

El caso de las minorías húngaras existentes en varios Estados fronterizos con Hungría es el ejemplo recurrente en Europa para explicar esta situación. A principios de los años noventa, una declaración del Primer Ministro Joseph Antall en la que sostenía ser el Primer Ministro de los quince millones de húngaros, incluidos aquéllos ubicados fuera de las fronteras del Estado magiar, suscitó preocupación en los Estados vecinos y llegó a crispar el ambiente político de la región, especialmente tras la aprobación por el Parlamento húngaro de la Ley LXII, el 19 de junio de 2001, relacionada con las minorías húngaras residentes en los Estados vecinos. Esta legislación de carácter interno con proyección hacia el exterior para proteger a estas minorías no fue la única. Estados como Austria, Bulgaria, Eslovaquia, Grecia, Italia, Rumania y Rusia también recurrieron a medidas de este tipo para proteger las minorías similares dispersas en otros Estados³⁶. Una conclusión que se deriva de esta complicada situación es la necesidad de

Minorities, DH-MIN (2005)010, 21 octubre 2005. Documento disponible en la siguiente página electrónica:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_DH-MIN_Replies_questionnaire_Consultation_arrangements_bil.pdf.

³² DRZEWICKI, K., "Ten Years the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life-Reflections on Progress and Unfinished Business", *op. cit.*, pp. 513.

³³ PALERMO, F., "When the Lund Recommendations is ignored. Effective Participation on National Minority through Territorial Autonomy", *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 16, 2009, 653-663, p. 658.

³⁴ En algunas lecturas en lengua inglesa también se utilizan los conceptos *kin-minority* o *mother-country*. La traducción literal al castellano de estos conceptos no es muy exacta en ocasiones se traduce como Estado-madre, Estado-matriz, Estado-patria o Estado de referencia.

³⁵ RUIZ VIEYTEZ, E. J., "Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales", *op. cit.*, p. 5.

³⁶ *Ídem.*, p. 8. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW, *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*, 19-20 octubre 2001.

los Estados de adecuar dos bienes jurídicos. En primer lugar, el interés de una comunidad de mantener y de desarrollar sus lazos identitarios más allá de las fronteras nacionales y, en segundo lugar, el derecho de los Estados de salvaguardar su soberanía sobre su población y territorio, sin que las relaciones y acciones de las minorías con *kin-state* con sus respectivos Estados de referencia quebranten la cohesión social del Estado de residencia³⁷. El objetivo de las Recomendaciones de Bolzano es lograr armonizar o equilibrar ambos bienes jurídicos.

El documento de Bolzano está integrado por diecinueve recomendaciones divididas en cuatro apartados. El primer apartado, que se refiere a los principios generales, incluye la protección de los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado (recomendaciones 1 a 4). El segundo apartado (recomendaciones 5 a 8) señala las obligaciones de los Estados ante las personas pertenecientes a minorías nacionales, entre ellas la prohibición de la discriminación y el establecimiento de medidas para la protección de la identidad cultural, lingüística y religiosa. El tercer bloque (recomendaciones 9 a 15) corresponde a los beneficios acordados por los Estados para las minorías ubicadas fuera de sus fronteras nacionales. En la cuarta y última parte, que abarca las recomendaciones 16 a 19, se establecen mecanismos bilaterales y multilaterales de colaboración entre los Estados. La recomendación 16 hace mención explícita al papel que puede ejercer el autogobierno para contribuir a fortalecer la tolerancia y el diálogo en esta materia.

Esta recomendación sobre el autogobierno no deja de llamar la atención, dado que son varios los Estados que han otorgado el derecho de autonomía a las minorías con *kin-state*, además de haber acordado con los Estados de referencia de esas minorías tratados bilaterales relacionados con la protección de estos grupos. Entre estos tratados, sólo el Convenio sobre Minorías Nacionales firmado entre Hungría y Croacia hace referencia a la autonomía cultural en su artículo 9³⁸.

Para concluir, es conveniente reiterar que estos documentos aprobados en el seno de la OSCE, además de proponer directrices para promover la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la toma de decisiones políticas, económicas y culturales, ofrecen un abanico de medidas para gestionar la diversidad cultural y étnica, entre las que se encuentran las diversas variantes de la autonomía. Esto no significa que defiendan la implementación de la autonomía en todo momento y para todas las minorías nacionales, sino que ofrecen argumentos para el refuerzo de las autonomías ya existentes y su implementación en ciertas circunstancias y para determinados grupos, especialmente cuando contribuye a la cohesión social y asegura el mantenimiento de las fronteras territoriales de los Estados.

³⁷ RUIZ VIEYTEZ, E. J., "Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales, *op. cit.*, p. 6.

³⁸ GÁL, K., "Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?" *European Centre for Minority Issues*, working paper, n.º. 4, 1999, 1-23, p. 12. BLOED, A. y VAN DIJK, P., *Protection of Minority Rights through Bilateral Treaties. The case of Central and Eastern Europe*, Kluwer Law International, La Haya, Países Bajos, 1999.

2. Desarrollos en el ámbito del Consejo de Europa

El Consejo de Europa es la organización más directamente enfocada a la protección regional de los derechos humanos y, por ello, de los derechos de las minorías. Así se refleja en el hecho de que los dos principales instrumentos normativos que concurren hoy en la materia proceden de este ámbito institucional. En efecto, para lograr la promoción de sus principios y valores y la materialización de sus objetivos el Consejo de Europa recurre a tres mecanismos establecidos en los artículos 1.b y 15 de sus Estatutos: a) convenciones o acuerdos; b) recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y c) adopción de una política común en determinados temas.

A) Recomendaciones y Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria

Según establece el artículo 22 de los Estatutos del Consejo de Europa, la Asamblea Parlamentaria es un órgano deliberativo. En su pleno se discuten temas de interés común y los resultados son transmitidos al Comité de Ministros en forma de recomendaciones. Sin embargo, la Asamblea ha ido más allá de la interpretación literal del artículo 22 al dirigir recomendaciones directamente a los gobiernos de los Estados miembros sin haberlas considerado ante el Comité de Ministros, lo que significa que funciona como una tribuna política a nivel europeo³⁹. La Asamblea Parlamentaria ha venido demandando insistentemente, a través de sus recomendaciones y resoluciones, la aprobación de obligaciones para los Estados ante las personas pertenecientes a minorías nacionales. Entre las obligaciones propone medidas para facilitar la participación efectiva de estos grupos en la toma de decisiones de los Estados bajo los principios de la no discriminación, la cohesión democrática y el pluralismo político⁴⁰.

La Recomendación 1201 de 1993, es posiblemente el documento más relevante en este ámbito, e incluye una referencia a la autonomía como un derecho⁴¹. Esta recomendación, a pesar de enmarcarse dentro de los documentos del ámbito del *soft law*, ha desplegado algunos efectos directos en otras normas internacionales. Ejemplo de ello es su inclusión en varios tratados bilaterales de cooperación y buena vecindad elaborados en 1993, entre ellos los convenios entre Hungría y Eslovenia de 1995, y entre Hungría y Rumania de 1996. Del mismo modo, la corte constitucional rumana recurrió a dicha recomendación en su decisión de julio de 1999 para analizar la ratificación de la CELRM y la revisión de la Constitución⁴².

La Asamblea Parlamentaria ha seguido con posterioridad insistiendo acerca de la importancia que puede jugar la autonomía en la problemática de las minorías nacionales y

³⁹SALINAS ALCEGA, S., *El Consejo de Europa. Su protagonismo en la construcción de la "Gran Europa" y sus aportaciones al progreso del Derecho Internacional Público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999, p. 55.

⁴⁰ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1492(2001) Rights of national minorities*, 23 enero 2001, párrafo 3.

⁴¹ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, cit.,

⁴² BENOÎT-ROHMER, F. y KLEBES, H., *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique européen*, Conseil de l'Europe, p. 125.

ha reiterado la necesidad de elaborar estándares comunes entre los Estados. En este sentido, aboga por la aprobación de mecanismos efectivos que supervisen la implantación de esos estándares⁴³.

B) La Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL)

En 1981, el pleno de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales (actualmente Congreso de Poderes Locales y Regionales) aprobó la Resolución 126 (1981), en la que se incluyó un proyecto de Carta Europea de la Autonomía Local, cuya versión final fue adoptada en 1985 por el Comité de Ministros⁴⁴. La CEAL tiene como uno de sus objetivos principales fortalecer la autonomía local en los Estados europeos mediante una serie de compromisos flexibles que permitan la adopción y adaptación de medidas legislativas acordes con la situación y la necesidad de cada Estado Parte.

La CEAL contempla un total de treinta compromisos de los que, según el artículo 12, cada Estado Parte deberá elegir un mínimo de veinte entre los apartados de la Primera Parte de la Carta (artículos 2 al 11), siempre que al menos diez sean seleccionados entre determinados apartados concretos. En el momento de ratificar la CEAL los Estados están obligados a notificar al Secretario General del Consejo de Europa los apartados elegidos para ser aplicados en su territorio.

A partir de la década de los años noventa, en el seno del CPLR se intentó impulsar la participación en las autonomías locales de las personas pertenecientes a las minorías nacionales sobre la base de los principios de subsidiaridad y de democracia. En este sentido, el CPLR expresó en la Resolución 232 (1992) que se podría redistribuir el poder entre el gobierno central, las regiones y las autoridades locales con el objetivo de proteger la identidad y asegurar la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales⁴⁵. En 1997, tras la Conferencia sobre Federalismo, Regionalismo y Minorías Nacionales, organizada por CPLR y la Región Autónoma de Friuli-Venecia-Giulia, se adoptó la Resolución 52(1997), en la que se declaraba, entre varias cosas, que bajo ciertas circunstancias se debería conceder algún grado de autonomía a las minorías, así como la necesidad de consultar a las personas pertenecientes a las minorías sobre la concesión, extensión o cualquier otra modificación de la autonomía local o regional⁴⁶.

⁴³ PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Doc. 9259, Common standards for protecting the rights of national minorities*, 8 octubre 2001. PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Resolution 1713 (2010) Minority protection in Europe: best practices and deficiencies in implementation of common standards*, 12 marzo 2010. PARLIAMENTARY ASSEMBLY, *Recommendation 1609 (2003) Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe*, 24 junio, 2003.

⁴⁴ CONSEJO DE EUROPA, *Carta Europea de la Autonomía Local*, Ministerio de Administración Territorial, Madrid, 1985, p. 8.

⁴⁵ "(...) affecting a large-scale redistribution of powers between central government, regions and local authorities and, in particular, by recognising and protecting the identity and right of minorities to play a part in public administration, under the subsidiary principle while respecting the administration structures of each State". CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *On autonomy, minorities, nationalism and European union*, Resolution 232 (1992), 18 marzo 1992, párrafo II. 4.

⁴⁶ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Resolution 52 (1997) on "Federalism, regionalism, local autonomy and minorities*, 3 junio 1997, párrafos 6, 7, 11.

Las opiniones del CPLR, en virtud del seguimiento del cumplimiento de la CEAL, han caminado en este sentido. En relación con aquellos Estados que han carecido históricamente de autonomía local y han negado, al mismo tiempo, derechos a las minorías nacionales, el CPLR ha formulado recomendaciones. Por ejemplo, en el caso de Chipre, se exige en la Recomendación 178 (2005) que atribuya competencias propias a las entidades locales en materia de planeamiento, que suprima la aprobación por parte del Consejo de Ministros de los presupuestos locales o que reduzca el número de aportaciones condicionadas a las entidades locales. En el caso de Turquía, el CPLR no sólo ha opinado sobre la situación de la autonomía local, sino que ha ido más allá, al referirse a la problemática de las minorías lingüísticas en sendas recomendaciones. La Recomendación 176 (2005)⁴⁷ señala que el Estado está obligado a transferir de manera gradual más poderes a los municipios, conforme a las obligaciones adquiridas en el marco de la CEAL. Por su parte, la Recomendación 229 (2007) señala que “las autoridades turcas realizan una interpretación restrictiva del concepto de ‘identidad turca’ que limita los derechos y las libertades de los turcos que emplean lenguas diferentes del turco” y añade que se permita a los entes locales usar lenguas distintas del turco en la provisión de servicios, cuando corresponda; además de firmar y ratificar tanto el CMPMN como la CELRM. Un ejemplo más es la Recomendación 236 (2008), que insta al gobierno de Serbia a la consolidación de la democracia local y regional en Kosovo con respeto a las normas electorales y a las establecidas en la CEAL⁴⁸.

El CPLR ha insistido en que las autoridades locales de los Estados tienen una responsabilidad especial en el desarrollo, la promoción y la protección de las identidades culturales de sus regiones. Señala que para lograr tal fin⁴⁹ es un elemento clave la salvaguarda de las lenguas regionales y minoritarias, para lo cual exige el empleo de estas lenguas en la educación, en los medios de comunicación y en general en la vida política, social y económica, así como la garantía del financiamiento adecuado para su realización⁵⁰.

En resumen, considerando que la mayoría de los Estados europeos se rigen por un cierto grado de descentralización administrativa y política, basado en criterios territoriales, que estas regiones o localidades autónomas en ocasiones están habitadas por personas pertenecientes a una minoría y que dichas entidades tienen, habitualmente, en su potestad las áreas de la educación y cultura, se puede deducir, en primer lugar, el reconocimiento *de facto* por el Estado de esa minoría que habita la localidad o región, y, en segundo lugar, a partir del vínculo entre la protección de la lengua y de la autonomía local, la elevación del grado de protección de estos grupos y el fortalecimiento de la autonomía sobre la base de la democracia y el principio de subsidiaridad⁵¹.

⁴⁷ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Recommendation 176 (2005): on local and regional democracy in Turkey*, 8 noviembre 2005.

⁴⁸ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Recommendation 236 (2008) Kosovo Municipal and Assembly elections*, 13-14 marzo 2008.

⁴⁹ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Resolution 268 (2008) The need for regional cultural identity*, 29 mayo 2008.

⁵⁰ CONGRESS OF LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, *Resolution 301 (2010), Minority languages – an asset for regional development*, 19 de marzo 2010.

⁵¹ ARP, B., *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, op. cit., p. 161.

C) La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (CELRM)

La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias fue aprobada en junio de 1992 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, entrando en vigor en 1998. La CELRM es un instrumento para la promoción, la conservación y el desarrollo de las lenguas minoritarias o regionales que constituyen el patrimonio cultural común de Europa. No obstante, de manera indirecta, ciertas minorías nacionales se benefician de la protección ofrecida por la CELRM, especialmente cuando éstas se encuentran ubicadas en las áreas de aplicación de la Carta o hablan una lengua que se encuentra protegida por la misma.

Son dos los rasgos fundamentales de la CELRM. En primer lugar, no crea derechos sino obligaciones para los Estados que están establecidas de una manera programática en el texto. Los Estados pueden elegir de una amplia y detallada lista una serie de medidas concretas que deberán aplicar en diferentes ámbitos de la vida pública como la educación, los medios de comunicación o la administración pública. El segundo rasgo a destacar es la flexibilidad en cuanto a su aplicación dado el margen ofrecido en la elección de las medidas a implementar. Cada Estado parte puede combinar y elaborar las medidas en función de su situación y de sus necesidades particulares con respecto a cada lengua reconocida en su territorio. Los Estados, al ratificar el convenio, están obligados a especificar las lenguas regionales y minoritarias que serán protegidas, y el territorio donde éstas se hablan. Los Estados elegirán al menos treinta y cinco de las noventa y ocho medidas establecidas entre los artículos 8 y 14 del documento para las lenguas protegidas por la Parte III, pudiendo adoptarse diferentes obligaciones para cada lengua o territorio concreto.

La CELRM no reconoce ni fomenta de modo explícito la implementación de algún grado de autonomía territorial, pero su aplicación puede reposar sobre la delimitación de zonas especiales que gozan en ocasiones de autonomía o de algún grado de autogobierno⁵². Al mismo tiempo, el contenido mínimo que la aplicación de la Carta exige, de acuerdo a la interpretación que va realizando el Comité de Expertos, implica la necesidad de que las minorías nacionales que disponen de una lengua regional o minoritaria en el sentido de la Carta obtengan determinados derechos que vertebran una suerte de autonomía mínima, que pudiera adoptar formas tanto territoriales como personales, según los diferentes contextos. En este sentido, la aplicación práctica de la CELRM beneficia o refuerza la idea de que los estándares normativos actuales paneuropeos exigen el reconocimiento de un determinado grado mínimo de autonomía en aspectos culturales o lingüísticos a favor de las minorías nacionales.

Un número de Estados que contemplan en su sistema político formas de autogobierno para las personas pertenecientes a minorías nacionales han decidido proteger, mediante la CELRM, las lenguas que estos grupos hablan. Si bien es cierto que la CELRM únicamente protege las lenguas regionales y minoritarias, también es verdad que cuando se combina con otros tratados como el CMPMN y la CEAL, y si además es interpretada

⁵² KOVACS, P., *La Protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Editions A. Pedone, París, 2005, p. 50.

bajo valores y principios democráticos, puede incrementar los estándares mínimos de protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales, fortaleciendo la autonomía de la que algunos de estos grupos ya disfrutaban, y reforzando la percepción de que aquellos estándares implican necesariamente la cristalización de alguna suerte de autonomía del propio grupo minoritario en la gestión de sus elementos lingüísticos o culturales propios.

D) El Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales (CMPMN)

El Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó el Convenio Marco para la Protección de Minorías Nacionales el 10 de noviembre de 1994. El CMPMN es el primer tratado multilateral vinculante destinado a la protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales⁵³. Así mismo, el CMPMN es un tratado de derechos humanos que tiende a proteger la dignidad de las personas mediante derechos individuales. Pese a que este convenio se dirige a grupos y contempla derechos que se disfrutaban de manera colectiva, las disposiciones en él inscritas tienen un carácter individual.

Al igual que la CELRM, el CMPMN no incorpora protección jurisdiccional. El sistema de control y el seguimiento del cumplimiento de sus disposiciones se basan en informes periódicos de los Estados parte. Algunos autores señalan que este sistema de control es meramente político⁵⁴. Otros, por el contrario, afirman que mediante las opiniones, conclusiones y recomendaciones, tanto de los comités de expertos como del Comité de Ministros, se está constituyendo un tipo de *soft jurisprudence*⁵⁵.

Los derechos incluidos en el CMPMN pueden clasificarse en tres grupos. El primero se compone de derechos relacionados con la protección de la dignidad y contra la discriminación por razones de lengua, etnia o religión, siendo defendidos y ejercidos de manera individual. El segundo contiene derechos dirigidos a mantener y desarrollar la identidad lingüística, religiosa y étnica en una sociedad diversa, lo que suele requerir un número significativo de individuos o cierta concentración geográfica. El tercer conjunto se refiere a los derechos de participación efectiva en la vida económica, social y política. Para algunos autores, los dos pilares o principios fundamentales de la protección de estos grupos son la prohibición de la discriminación y la igualdad⁵⁶.

⁵³ CONSEJO DE EUROPA, *Texto del Convenio Marco y el Informe Explicatorio para la Protección de las Minorías Nacionales*, p.17.

⁵⁴ ALFREDSSON, G., "A frame with an incomplete painting: comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures", *International Journal on Minorities and Groups Rights*, 2000, 291-304, p. 292-294.

⁵⁵ PACKER, J., "Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges", VVAA, *Filling the frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, op. cit., p. 44.

⁵⁶ HENRARD, K., *Devising and Adequate System of Minority Protection. Individual Human rights, Minority Rights and the rights of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2000, p. 9.

Por lo que se refiere a la obligación de los Estados de establecer condiciones para la participación efectiva en la vida económica, social y política, ésta se contiene en el artículo 15 del CMPMN⁵⁷. La obligación generada por este artículo tiene dos sentidos. En el sentido negativo, implica una obligación de no interferencia por parte del Estado en los asuntos relacionados con la cultura y aquellas prácticas que tengan que ver con la identidad de las personas pertenecientes a minorías nacionales. En el aspecto positivo, los Estados se ven obligados a ofrecer un espacio para la plena expresión, práctica y desarrollo de la identidad de los miembros de estos grupos⁵⁸. A pesar de su aparente indefinición, el artículo 15 es considerado el corazón del convenio⁵⁹. Mientras la versión final del artículo 15 no incorporó nada sobre autoridades o poderes locales, en el Informe Explicativo se incluyeron ambos temas como posibles vías para alcanzar la participación efectiva. De hecho, en los informes enviados por los Estados al Secretario General del Consejo de Europa en virtud del artículo 25 del CMPMN, se incluyen formas de autogobierno instauradas previamente en su ordenamiento interno como ejemplos de las vías utilizadas para lograr la participación efectiva de las minorías nacionales. El Comité Consultivo (en adelante CC) en sus informes ha señalado que la implementación de autogobiernos es una de las mejores prácticas en este sentido⁶⁰ y considera la misma un elemento fundamental para la cohesión y estabilidad interna de los Estados miembros. En efecto, son los propios Estados quienes incluyen tanto la autonomía territorial como la no territorial en sus informes, presentándola como uno de los mecanismos capaces de generar la participación efectiva de las minorías nacionales en la toma de decisiones dentro de su sistema político.

Aunque las recomendaciones de ambos Comités (Consultivo y de Ministros) no son jurídicamente obligatorias en términos generales para los Estados, sí lo pueden ser para algunos Estados si se traducen en normas o se incorporan a decisiones vinculantes. De este modo, algunos países han incorporado derechos en su ordenamiento interno o han elaborado normativas en respuesta a dichas recomendaciones. Por ejemplo, el 9 de abril

⁵⁷ Aún cuando ya se había incluido el derecho a la participación política en un instrumento internacional, en el artículo 25 del PIDCP, el CMPMN es el primer tratado internacional que introduce en el *hard law* no sólo la participación efectiva política sino la económica y social, especialmente para las personas pertenecientes a minorías nacionales. WELLER, M., “A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)”, *op. cit.*, p. 70.

⁵⁸ WELLER, M., (ed), *The Rights of Minorities. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, *op. cit.*, p. 430. Según Henrard el artículo 15 puede ser interpretado desde una amplia variedad de temas, incluyendo el autogobierno local, mecanismos de consulta y varias formas de representación de las minorías en la esfera pública, o en la vida social, económica o cultural. HENRARD, K., “Charting the Gradual Emergence of a more Robust Level of Minority Protection: Minority Specific Instruments and the European Union”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 22, n° 4, 2004, 559-584, p. 572.

⁵⁹ PACKER, J., “Situating the Framework Convention in wider context: achievements and challenges”, *op. cit.*, p. 46. COUNCIL OF EUROPE, *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, ACFC/31DOC (2008)001, 27 febrero 2008.

⁶⁰ VERSTICHEL, A., “Elaborating a Catalogue of Best practices of effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *op. cit.*, p. 180.

de 2001, la Corte Constitucional rumana falló a favor de una ley sobre administración local que estableció el derecho de las personas pertenecientes a una minoría nacional al uso de su lengua en su relación con la administración pública, especialmente en las áreas donde éstas constituyesen al menos el veinte por ciento de la población, usando para ello la base jurídica del artículo 10.2 del CPMN⁶¹. En 2005, y en relación con el artículo 15, en este mismo Estado, el Parlamento inició debates acerca del proyecto de la Ley sobre el Estatus de las Minorías Nacionales, en cuyo artículo 57.1 establecía la autonomía cultural⁶². Igualmente, el Estado de Moldavia tomó en cuenta los comentarios del CC con relación a la Ley de la Unidad Territorial Autónoma de *Gagauzia (Law on the Gagauz Autonomous Territorial Unit)*⁶³, de igual forma que lo hizo Serbia ante su compromiso con la autonomía territorial de Voivodina⁶⁴. Finlandia, por su parte, incorporó en su legislación la recomendación elaborada por el CC de consultar al Parlamento sami en temas relacionados con dicho pueblo. Esta consulta se efectuó con motivo de la elaboración y posterior aprobación de la Ley sobre Medios de Comunicación⁶⁵. Treinta y nueve de los cuarenta y siete Estados miembros del Consejo de Europa han asumido las obligaciones del CPMN y veintitrés de ellos mencionan medidas relacionadas con la autonomía o incluyen planes para llevar a cabo alguna medida relacionada con la descentralización, como mecanismo para cumplir lo establecido en el artículo 15⁶⁶.

En suma, el artículo 15 es una disposición central del Convenio debido a que a través del mismo se pretende alcanzar un cierto grado de participación plena y efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales, que puede ser considerado como uno de los indicadores que mide el nivel de pluralismo y de democracia de una sociedad. El CPMN no establece de modo expreso el derecho a la autonomía para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Sin embargo, el CC considera que la autonomía es una herramienta valiosa para promover y crear las condiciones necesarias para la participación efectiva de estos grupos en la vida política de los Estados, particularmente

⁶¹ PALERMO, F., "The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee's Commentary to Article 15 of the FCNM", cit., p. 423. PALERMO, F., "Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration", en VERSTICHEL, A., *The Framework Convention for the protection of National Minorities: A useful Pan-European Instruments?*, op. cit.

⁶² FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Opinion on Romania*, ACFC/OP/II(2005)007, 24 noviembre 2005, párrafo 67.

⁶³ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Third Opinion on Moldova*, cit., párrafos 177 y 179.

⁶⁴ El gobierno elaboró un proyecto de estatutos sobre la autonomía de Voivodina que a la fecha de presentar el informe no había sido aprobado por el Parlamento serbio. FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Serbia and Montenegro*, ACFC/INF/OP/I (2004)002, 2 marzo 2004, párrafos 111 y 112. *Second Opinion on Serbia*, ACFC/OP/II (2009)001, 19 marzo 2009, párrafo 252.

⁶⁵ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Opinion on Finland*, ACFC/INF/OP/I (2001)002, 22 septiembre 2000, párrafos 47 y 50 y *Second Opinion on Finland*, ACFC/OP/II (2006)003, 20 de abril 2006, párrafos 154 y 156.

⁶⁶ Azerbaiyán, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, España, Federación Rusa, Finlandia, Hungría, Italia, Moldavia, Montenegro, Noruega, Países Bajos, Polonia, Rumania, Serbia, República Checa, Republica de Eslovaquia, Suecia, Suiza, Macedonia, Ucrania y Reino Unido.

en las regiones donde habitan⁶⁷. A ello se añade que el CC aprueba y ve con beneplácito los acuerdos de autonomía territorial y no territorial que se vienen adoptando en el seno de diversos ordenamientos a través de vías diferentes. Además considera que en los Estados en los que se aplica esta forma de reparto del poder, las personas pertenecientes a minorías nacionales participan de manera *efectiva* en el juego democrático.

IV. LA AUTONOMÍA COMO UN ESTÁNDAR MÍNIMO DE PROTECCIÓN PARA LAS MINORÍAS NACIONALES

Como hemos visto en los apartados precedentes, el DIDH ha reconocido el derecho a la participación plena y efectiva de las personas pertenecientes a minorías en la vida pública, incluyendo por una parte la participación en la vida económica, social y cultural, y por otra parte la participación en los asuntos públicos. Esta última se canaliza a través de mecanismos de acceso y representación en procesos u organismos de naturaleza pública, ejercicio del derecho a veto, acceso a facilidades electorales o administrativas, conformación de partidos políticos específicos, u otros mecanismos de participación en el poder (*power sharing arrangements*)⁶⁸. Por otro lado, la autonomía como mecanismo de participación efectiva está contemplada en el Informe Explicativo del CMPMN, aunque no es aún reconocida explícitamente como un derecho. Sin embargo, si partimos de que los propios Estados practican diferentes grados de autonomía y de que ésta es considerada por un sector creciente de la doctrina como un medio idóneo para generar la participación efectiva de las minorías nacionales, es posible sostener que la autonomía, en sus diferentes modalidades, se ha venido consolidando como parte del conjunto de estándares normativos aceptados en Europa para la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, lo que se refuerza especialmente a partir de la implementación del CMPMN y del trabajo, tanto del CC como del Comité de Ministros del Consejo de Europa en su interpretación y seguimiento⁶⁹.

Así pues, a pesar de que el derecho a la autonomía de las minorías nacionales no está reconocido hoy en día de manera expresa en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, o en el llamado Derecho europeo de las minorías, la evolución normativa y política de las dos últimas décadas en Europa desvela su paulatina emergencia como un contenido del derecho a la participación política de las personas pertenecientes a minorías nacionales. Al mismo tiempo, según la configuración del derecho a la

⁶⁷ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*, cit., p. 8.

⁶⁸ "The legal obligation to provide for effective participation of national minorities in public life is now entrenched in minority rights law. Besides others aspects, including those relating to direct participation of minorities in decision-making processes (...)". WELLER, M., "Advisory and Consultative Bodies for the Protection of Effective participation on National Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 16, 2009, 593-609, p. 608.

⁶⁹ PALERMO, F., "Domestic Enforcement and Direct Effect of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. On the Judicial Implementation of the (Soft?) Law of Integration", *op. cit.*, pp. 194 y 195.

participación recogido en el artículo 15 del CMPMN, en aquellos supuestos en los que otras medidas no consigan asegurar una participación efectiva para los miembros de las minorías nacionales, la autonomía aparecerá como una obligación de ineludible cumplimiento para la consecución de lo que está ya recogido en dicho precepto.

La justificación de esta posición que subraya el carácter emergente del derecho a la autonomía como parte del derecho a la participación política de las minorías nacionales en Europa puede sintetizarse en torno a tres tipos de argumentos diferenciados. En primer lugar, la existencia de una opinión doctrinal creciente en este sentido entre los académicos que trabajan específicamente en el ámbito de los derechos humanos de las minorías. En segundo lugar, la aplicación cada vez más amplia de instrumentos regionales como la CEAL, la CELRM y el CMPMN, así como la aprobación de otros documentos de *soft law* en el seno de las organizaciones regionales europeas. En tercer lugar, la práctica reciente de los Estados europeos, que muestra en perspectiva histórica un claro avance de los acomodos basados en la autonomía, en su sentido más amplio, para la gestión de su diversidad interna.

1. Argumentos doctrinales

Aunque no puede defenderse que exista unanimidad al respecto, un número creciente de autores europeos considera a la autonomía, entendida como un conjunto amplio de posibilidades, como uno de los estándares ya cristalizados en la protección de las minorías nacionales europeas. En efecto, existe un consenso entre una parte importante de los juristas especializados en este sentido. No obstante, muchos insisten en la naturaleza más instrumental que sustantiva de la autonomía, configurándola aún más que un derecho en sí mismo, como un medio o mecanismo que aseguraría la efectividad de la participación política⁷⁰. De igual manera, algunos autores argumentan que la autonomía podría ser compatible con la idea emergente de que la autodeterminación, en su vertiente interna, es un derecho humano que pertenece a la totalidad de la población de un Estado que se basa en un proceso pluralista y democrático⁷¹.

Entre los mismos autores hay voces que destacan el papel que pueden jugar los órganos de control y seguimiento de los convenios que hemos venido analizando, particularmente el CMPMN, para promover la práctica de autonomía. Sobre todo, si la representación de los grupos minoritarios en los procesos de decisión, en especial en los órganos de elección, no se traduce en una verdadera participación efectiva, por ser ésta

⁷⁰ WELLER, M., *Towards a general Comment on Self-Determination and Autonomy*, Commission on Human Rights, working paper, Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5, mayo 30-junio3, 2005, p. 19. EIDE, A., Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, Commission on Human Rights, E/CN.4/Sub.2/1993/34, agosto 10 1993, p. 19. HEINTZE, H-J., "On the Legal Understanding of Autonomy", en SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, op cit. nota 37, pp. 7-32. PENTASSUGLIA, G., *Minorities in international law. An introductory study*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, p. 173. ARP, B., *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, op. cit., pp. 412. PALERMO, F., "The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee's Commentary to Article 15 of the FCNM", op. cit., p. 420.

⁷¹ PENTASSUGLIA, G., *Minorities in international law. An introductory study*, op. cit., p. 176.

en ocasiones pasiva, estática o meramente formal en contraposición a una participación dinámica y real que involucre a estos grupos en los procesos políticos⁷², lo que, en tal caso, solo podría lograrse a través del aseguramiento de algún grado, siquiera mínimo, de autogobierno.

Si bien este grupo de autores reconoce que hoy en día el derecho a la autonomía no se plantea de modo explícito o indubitado, puesto que el Derecho Internacional aplicable sigue estando sujeto a diversas interpretaciones, también señalan que este derecho a la autonomía podría estar en evolución, como un derecho emergente, particularmente a la luz del derecho a la democracia como contenido de la vertiente “interna” del derecho de autodeterminación⁷³. Al mismo tiempo, se defiende que la autonomía seguramente continuará desarrollándose en el ámbito del Derecho Internacional relativo a las minorías, sobre todo, si se tiene conciencia de su rápido desarrollo en las últimas dos décadas. Si durante casi cuarenta años el tema de la autonomía vinculado con la problemática de las minorías nacionales no se mencionó en los textos internacionales de derechos humanos, hoy en día se puede elaborar un listado de documentos internacionales en los que se contempla esta noción, sea como derecho o como instrumento, tanto en normas del *hard law* como, sobre todo, en documentos del ámbito del *soft law*⁷⁴. Finalmente, se insiste en que tanto el principio de subsidiaridad en el proceso de la toma de decisiones como el énfasis sobre la genuina representación en el gobierno local son argumentos ampliamente aceptados por los Estados cuando se refieren a la participación efectiva de las minorías nacionales⁷⁵.

2. Argumentos normativos

Los tratados adoptados por el Consejo de Europa, esto es, la CEAL, la CELRM y el CMPMN, han contribuido a que las diferentes formas de autonomía formen parte de los estándares de protección de las personas pertenecientes a minorías nacionales en Europa. Es evidente que la labor conjunta de los organismos de control y seguimiento de estos tratados ha supuesto en este campo una contribución considerable a través de lo que Packer y Palermo han llamado “*soft jurisprudence*”⁷⁶.

Los tres convenios se complementan y relacionan entre sí, y a través de ellos se dispone de un mayor grado de protección para las personas pertenecientes a minorías nacionales. Después de analizar el modo en el que estos tres convenios vienen siendo aplicados o interpretados, es posible vislumbrar varios estadios protectivos correlativos sobre la

⁷² PALERMO, F., “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, *op. cit.*, pp. 412 y 420.

⁷³ HEINTZE, H-J., “On the legal understanding of autonomy”, en SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, *op. cit.*, p. 32.

⁷⁴ POTIER, T., *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A Legal Appraisal*, Kluwer Law International, La Haya/ Londres/ Boston, 2001.

⁷⁵ WELLER, M., “A critical evaluation of the first results on the monitoring of the Framework Convention on the issue of effective participation of persons belonging to national minorities (1998-2003)”, *op. cit.*, p. 93.

⁷⁶ PALERMO, F., “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, *op. cit.*, p. 423

base del contexto político de cada Estado. Una primera situación se inicia con la ratificación de la CEAL, a través de la que el Estado se compromete a reconocer y fortalecer la autonomía local. Si además ese Estado forma parte de la CELRM y ha decidido proteger las lenguas habladas dentro de su territorio, cuando las mismas definan la presencia de una minoría nacional, las personas pertenecientes a dicha minoría nacional que habitan en la entidad que ejerce la autonomía local o regional se verán beneficiadas no sólo de los efectos originarios de la autonomía (el principio de subsidiaridad), sino también de la protección de su lengua y cultura. En el caso de que este mismo Estado proteja a la misma minoría mediante el CMPMN, ello significará un mayor grado de protección del grupo y posiblemente el fortalecimiento de la autonomía de la entidad en la que habitan dicho colectivo, sobre todo a través del artículo 15 del CMPMN. Este sería el estadio de mayor protección posible, que concurre de hecho en el caso de algunas minorías nacionales, por ejemplo en países como Noruega, Dinamarca o Hungría.

La segunda de las situaciones implica que la ratificación por parte de un Estado, tanto de la CELRM como del CMPMN, significaría que el Estado está comprometido a crear las condiciones necesarias que garanticen, por un lado, la salvaguarda de ciertas lenguas regionales y minoritarias y, por otro, la promoción y la implementación de la participación en la vida económica, política y social del Estado a favor de las minorías que éste haya reconocido como sujetos de aplicación de dicho convenio. Si las lenguas protegidas por la CELRM son las mismas practicadas por las minorías nacionales reconocidas en el CMPMN, el grado de protección de las minorías nacionales será mayor y, posiblemente, en situaciones particulares ello conllevaría proveerlas de un cierto grado de autonomía.

Por último, la tercera situación supondría que el Estado en cuestión sólo hubiera ratificado la CEAL sin reconocer la presencia de minorías nacionales en su territorio. Incluso en este caso concurren tanto los valores como los principios universales y europeos aceptados por todos los Estados miembros del Consejo de Europa, además de la existencia de estructuras (como el ACMN) que se esforzarían por la protección de las personas pertenecientes a aquellas minorías nacionales. En ocasiones, dependiendo del grado de democracia y el tipo de los sistemas políticos de los Estados, estos grupos minoritarios podrían verse beneficiados de cierto grado de autonomía. Este estadio, que podríamos calificar de mínimos en el panorama comparado europeo actual, es el que correspondería a países como Francia, Grecia o Turquía.

En esta línea, después de diez años de la interpretación del CMPM, el CC reconoció en febrero de 2008 que las diferentes formas de autogobierno pueden jugar un papel importante en la creación de las condiciones necesarias para alcanzar la efectiva participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales en el proceso de toma de decisiones, particularmente en las regiones en las que habitan. Si bien la aplicación de la autonomía es una decisión libre de cada Estado, su práctica constituye un

importante mecanismo para el acomodo de las demandas de estos grupos, que garantiza la efectividad de su participación⁷⁷.

Por su parte, los mecanismos y textos de la OSCE, especialmente el Documento de Copenhague de 1990 y las Recomendaciones de Lund de 1999, también han desempeñado un papel importante como guías que ofrecen directrices funcionales para que los Estados establezcan medidas sobre la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales. De igual manera, estos documentos se han convertido en una herramienta eficaz al brindar una serie de estándares que colman las fisuras del marco normativo, apoyándose en la necesidad de una cultura democrática con una fuerte inclinación hacia la inclusión e integración de todos los grupos de una comunidad política, como aspectos esenciales para alcanzar la democracia participativa y la paz en Europa⁷⁸.

Hay que recordar, por otro lado, que las diferentes modalidades de la autonomía no benefician a las minorías nacionales por igual, ni se aplican en todas las situaciones de la misma manera. Es precisamente el órgano de seguimiento y control del CMPMN, en colaboración con los otros tratados y mecanismos vinculados a las minorías nacionales, el que establece la pauta de aplicación, interpretando la norma convencional en cada contexto concreto. En primer lugar, los informes estatales reflejan una situación política, económica y social de un Estado en particular. En segundo lugar, los comités de expertos encargados de analizar esos informes estatales, emiten opiniones, recomendaciones y resoluciones sobre la base de esas particularidades, en relación con las obligaciones acordadas. En consecuencia, este proceso ofrece una gran variedad de situaciones y necesidades ante las que, bajo el principio de equidad, dichos comités sugieren uno u otro tipo de autonomía o mecanismo. Esto significa que existen diversas formas de aplicar el mismo derecho en situaciones similares⁷⁹.

Sin embargo, situaciones excepcionales al margen, del análisis de la interpretación e implementación que viene haciéndose de los instrumentos y documentos estudiados a lo largo de este artículo, puede deducirse que tanto la CELRM como el CMPMN han impulsado la idea de que la autonomía en sus diferentes modalidades sea considerada como un principio común europeo⁸⁰, así como una herramienta de la democracia, de la

⁷⁷ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs*, cit., p. 32, párrafo 129.

⁷⁸ DRZEWICKI, K., "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead", *op. cit.*, p. 131.

⁷⁹ PALERMO, F., *Central, Eastern and South-Eastern Europe and territorial Autonomy: Are the Really Incompatible?*, Documento presentado en EDG Workshop "Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting", Universidad Carlos III de Madrid, abril 14-17 2010, p.7.

⁸⁰ ARZOZ SANTISTEBAN, X., "El Principio Constitucional de igualdad de las Nacionalidades en Austria-Hungría", *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 81, 2007, 349-381, p. 378. RUIZ VIEYTEZ, "Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa", *op. cit.*, p. 202.

descentralización del poder y del buen gobierno (gobernanza)⁸¹. En esta misma línea, Palermo propone una lectura de la autonomía a partir de su vinculación con la gobernanza, dado que ésta, en un sentido político, indica un proceso de liderazgo que califica la eficacia y buena calidad de la intervención del Estado en las relaciones con la sociedad civil, de las medidas por la participación democrática de los ciudadanos en todos los niveles, así como de los demás actores que componen la sociedad.

3. Argumentos políticos

La mayoría de los Estados europeos incluyen algún grado o tipo de autonomía en sus sistemas políticos. Unos lo hacen para agilizar o mejorar la administración del poder y otros como mecanismo para acomodar a todas o algunas de sus minorías nacionales. En todo caso, las últimas décadas evidencian una evolución favorable a la implementación de los diferentes tipos de autonomía. Dicha evolución apoya la tesis de la emergencia de la autonomía como un estándar normativo ampliamente aceptado y practicado en el contexto europeo para la protección de las minorías nacionales.

Por lo que respecta a los sistemas federales, en Europa podemos identificar dentro de dicha categoría a un total de seis Estados: Alemania, Bélgica, Suiza, Austria, Bosnia-Herzegovina y la Federación Rusa. Ante todo, es preciso aclarar que no todos ellos han recurrido al autogobierno con el objetivo principal de acomodar a las minorías nacionales, aunque éstas se hayan visto también beneficiadas en ocasiones de modo indirecto de este sistema político. En el caso de Alemania, la Ley Fundamental de Bonn que sirvió para organizar la República Federal, atribuye a los Estados (*Länder*) la competencia exclusiva en materia de régimen local o *Kommunalrecht*. Con respecto a las minorías nacionales, en 1955 los gobiernos de República Federal Alemana y de Dinamarca acordaron en la Declaración de Bonn-Copenhague un marco para la protección de las minorías danesas asentadas en Schleswig-Holstein y de las minorías alemanas ubicadas en Dinamarca (Schleswig septentrional). Entre las medidas contempladas se encuentran, por ejemplo, la excepcionabilidad del umbral electoral para las formaciones políticas de la minoría danesa en el Land de Schleswig-Holstein y otros mecanismos de consulta a nivel federal, entre los que se encuentra la Secretaría para las Minorías como órgano de diálogo entre los grupos minoritarios y los órganos federales⁸². Tampoco Austria puede considerarse un modelo federal creado específicamente para el acomodo de sus minorías nacionales, dado el reducido tamaño de éstas respecto al conjunto federal. No obstante, obligaciones internacionales derivadas del Tratado del Estado de Austria de 1955 se trasladan al plano jurídico interno, incluyendo medidas diversas para la participación o la protección de los elementos de identidad característicos de las minorías eslovenas, húngaras y croatas en los Estados de Carintia, Estiria y Burgenland.

⁸¹ PALERMO, F., *Central, Eastern and South-Eastern Europe and territorial Autonomy: Are the Really Incompatible?*, *op. cit.*, pp. 8 y 11. ROSENAU J., "Governance in the Twenty-First Century", *Global Governance*, vol. 1, n° 1, 1995, pp. 13-43.

⁸² MALLOY, T. et alia, *Conférence: enhancing the impact of Framework Convention. Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008, p. 39.

Por el contrario, el federalismo belga sí puede relacionarse directamente con el acomodo de las minorías, toda vez que tanto la población francófona como la población de habla alemana deben ser consideradas como tales en relación con la población flamenca mayoritaria. Tras la reforma constitucional de 1993 Bélgica es una federación doble estructurada en tres regiones (Valonia, Flandes y Bruselas) y en tres comunidades lingüísticas (neerlandesa, francófona y alemana). En la actualidad, cada comunidad cultural tiene competencias que tienden a proteger la lengua, fomentar y desarrollar los asuntos culturales, mientras que las regiones tienen competencias principalmente sociales y económicas⁸³.

En cuanto a la Federación Rusa, después de la extinción de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en 1991, se efectuó una reestructuración del sistema político sobre los principios de un Estado de Derecho. A fin de desarrollar una política de integración de los 160 pueblos o nacionalidades que alberga en su territorio según los censos de 2002, el Estado ruso ha venido elaborando una legislación especial y sectorial que aspira a asegurar la protección de las diferentes minorías nacionales. De acuerdo con el artículo 5 de la Constitución, la Federación Rusa se compone de 21 repúblicas, 5 distritos autónomos (*Okrugs*) y 1 región autónoma (*Jewish autonomous Oblast*), además de otras entidades en forma de regiones, territorios y ciudades federales⁸⁴. Cada una de las 21 repúblicas se rige bajo su propia Constitución y goza de una amplia autonomía. Por su parte, los distritos autónomos (*Okrugs*) también disponen de autonomía, pero en menor grado que las repúblicas.

Por lo que respecta al sistema federal de Suiza, éste sirve en parte para acomodar a través de la estructura de cantones a sus minorías nacionales. Así podría decirse, al menos, en el caso de la población suiza de habla italiana que se concentra en su casi totalidad en el Cantón de Ticino. Del mismo modo, varios cantones contienen exclusivamente territorio de habla tradicional francesa (Ginebra, Vaud, Neuchatel o Jura) y el cantón de Grisones alberga a la minoría romanche, junto con una minoría suizo-italiana, dentro de una población mayoritariamente suizo-alemana. Existen igualmente otros cantones bilingües como Berna, Valais o Friburgo. En este caso es relevante recordar la posibilidad de que una minoría incorporada a un determinado cantón pueda iniciar el proceso para la creación de un nuevo cantón, tal y como sucedió en los años setenta en el Jura. Por otro lado, conviene señalar que en el sistema constitucional suizo la autonomía local es tradicionalmente muy relevante, lo que permite a su vez a minorías pequeñas (como las de los romanches o las zonas italianas de los Grisones) ejercer un significativo grado de autonomía en la gestión de sus respectivos intereses⁸⁵.

⁸³ SPILIOPOULOU ÁKERMARK, S., *International obligation and national debates: minorities around the Baltic Sea*, The Aaland Island Institute, Mariehamn, 2006, p. 19.

⁸⁴ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Report submitted by the Russian Federation pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities*, ACFC/SR/II(2005)003, 26 abril 2005.

⁸⁵ MALINVERNI, G., *Federalism and protection of minorities in Switzerland*, CDL(1991)021e-restr, Estrasburgo, 1991.

Finalmente, por lo que se refiere a Bosnia-Herzegovina, parece claro que el actual sistema constitucional del país responde a criterios derivados de la división de su población en tres grupos étnicos o nacionales, que en rigor forman tres minorías, puesto que ninguno de ellos supone en la práctica más de la mitad de la población del país. Éste se estructura en dos entidades políticas, reconociendo la Constitución que existen tres pueblos constituyentes. La República Serbia, que obviamente supone una entidad territorial autogobernada destinada al acomodo de la minoría serbia, es una entidad escasamente descentralizada. Por el contrario, la Federación de Bosnia y Herzegovina, en la que habitan casi exclusivamente bosníacos y croatas, es una entidad a su vez dividida en 10 cantones autónomos, de los que cinco son cantones de mayoría bosniaca, tres de mayoría croata y dos considerados “étnicamente mixtos”. A esta compleja estructura territorial, claramente destinada al acomodo de los diversos grupos minoritarios, hay que sumar el distrito autónomo de Brcko, en el que conviven personas de los tres pueblos constituyentes y que hace parte simultáneamente de las dos entidades políticas de la Federación.

Saliendo del campo de los sistemas propiamente federales, encontramos varios países europeos que presentan autonomías políticas territoriales, varias de las cuales responden de modo más o menos expreso al deseo de acomodar poblaciones minoritarias. En otros casos, la descentralización política ha pretendido más bien encontrar una forma más eficaz o adecuada de gobierno. Entre los primeros supuestos debe ubicarse sin duda el caso de las Islas Aaland en Finlandia. Desde 1921, las Islas gozan de un autogobierno considerablemente amplio reconocido en la Ley de Autonomía, que en su versión original de 1922 originalmente surgió como resultado del tratado internacional firmado entre Finlandia y Suecia en 1921 bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones. La ley de Autonomía actual data del 16 de agosto de 1991 (*Act on the Autonomy of Aaland Islands*). Otro ejemplo claro de autogobierno político relacionado con población minoritaria es el de Dinamarca con respecto a sus dos regiones periféricas. Las Islas Faroe gozan de autogobierno desde el 31 de marzo de 1948 mediante la Ley No. 11 (*The Home Government of the Faroe*), y Groenlandia lo hace a través de la Ley No. 577 (*The Greenland Home Rule Act*), aprobada el 29 de noviembre de 1978.

El Reino Unido es otro de los países que ha incorporado esta práctica a partir de 1998. El proceso descentralizador, conocido allí como *devolution*, se ha concretado en autonomías territoriales políticas para Gales (*Government of Wales Act*), Escocia (*Scotland Act*) e Irlanda del Norte (*Northern Ireland Act*), todas ellas consideradas tradicionalmente naciones diferenciadas y reconocidas como minorías nacionales por el propio Reino Unido, con elementos lingüísticos y culturales diferenciados (en ocasiones de tradición religiosa) respecto de los de la población mayoritaria del Reino.

Por su parte, los Estados surgidos de la desintegración de otros anteriores no han sido ajenos a las reformas de sus ordenamientos jurídicos para aprobar leyes de autonomía en favor de algunas regiones pobladas por minorías nacionales. Un ejemplo de ello lo constituye Moldavia que, en 1994 tras la enmienda de la Constitución, concedió un estatuto de autonomía a la provincia de Gagauzia (*Law on the Special Legal Status of Gagauzia*). De este modo, dicha región se convirtió en la Unidad Autónoma de Gagauzia

(*Autonomous Territorial Unit of Gagauzia*) habitada por una población mayoritaria de origen gagauzo (grupo étnico de lengua de la familia turca y de tradición religiosa cristiana), que elige a su propio órgano legislativo y dispone de instituciones gubernativas y administrativas propias⁸⁶. De igual modo, Transnistria puede ser incluida en las regiones que gozan en Moldavia de autonomía territorial, aunque por el momento la complicada situación política de esta región de mayoría rusófona la mantiene de facto al margen de la vida constitucional del resto del país. Si bien su condición es la de entidad autónoma de Moldavia, el 17 de diciembre de 2006 se celebró un referéndum en Transnistria que ratificó la independencia de esta región, aunque la comunidad internacional no ha reconocido dicha separación.

Otro Estado oriental que reconoce la autonomía para algunas de sus regiones es Georgia, integrado por dos repúblicas autónomas, Abjasia y Adjaría, además de una región autónoma, Osetia del Sur. Los problemas políticos de Abjasia y Osetia han derivado en sendas declaraciones de independencia reconocidas a su vez por la Federación Rusa, si bien formalmente estos territorios mantienen su estatus como unidades autónomas de Georgia. A pesar de que este país aún no cuenta con una política muy concreta sobre la protección de sus minorías nacionales, las autoridades han aprobado algunas leyes sobre la base de la Constitución del 17 de octubre de 1995, entre ellas, Ley sobre la Cultura de 12 de junio de 1997, la Ley sobre la Educación de 27 de junio 1997 y la Ley sobre la Autonomía de 1997, a las que debe añadirse la Ley sobre la Administración local y las colectividades territoriales. En virtud de esta última, el gobierno central transfiere ciertos poderes a las autoridades locales por lo que, además de la autonomía política territorial reconocida a aquellos territorios, en el ámbito local las comunidades lingüísticas tienen la posibilidad de administrar los asuntos relacionados a la lengua y cultura, especialmente, los armenios, azeríes, abjasios, osetios y griegos.

Por lo que respecta a la República de Serbia, en 2002 aprobó la Ley Omnibus (*Omnibus Law*)⁸⁷ concediendo a la provincia de Voivodina el autogobierno, tras haberlo perdido durante el gobierno de Milosëvic. Si bien la mayoría de la población actual de esta provincia es serbia, conviven en la misma un buen número de minorías nacionales, destacando en este sentido la minoría húngara en la zona septentrional. El 15 de octubre de 2008, la Asamblea de Voivodina aprobó un nuevo Estatuto de autonomía que entró en vigor una vez aprobado por el Parlamento de Serbia.

Es también preciso mencionar a Ucrania en esta relación. Su Constitución fue adoptada por el Parlamento el 21 de octubre de 1998, estableciendo en la misma la República Autónoma de Crimea en el Capítulo X. En el artículo 135 se enuncian las áreas en las que esta república, de mayoría rusa y con una presencia importante de tártaros, dispone

⁸⁶ HARZL, B., "The Gagauzian Model: A Perspective for Trans-Dniestr?", Thomas, BENEDIKTER, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, EURAC Research, Balzano, 2009, pp. 46-50.

⁸⁷ La ley establece la jurisdicción de la administración provincial sobre un amplio listado de materias. Disponible en: <http://www.vojvodina.com/prilozi/omnibus.html>

de competencias normativas. Cabe señalar la importancia que supuso la labor de la OSCE para el establecimiento de esta autonomía⁸⁸.

A diferencia de los supuestos anteriores, en los casos de España e Italia, la descentralización política se ha extendido a todo el territorio, creándose respectivamente 17 Comunidades Autónomas y 20 Regiones. En ambos casos puede señalarse que las razones de dicha organización territorial son variadas, incluyendo la voluntad de lograr una más eficaz administración por un lado, y el deseo de satisfacer determinadas demandas de reconocimiento y especificidad de ciertas poblaciones, por otro. Las diferentes Comunidades Autónomas españolas tienen su base jurídica en la Constitución de 1978 y en sus respectivos Estatutos de Autonomía, contando cada una de ellas con instituciones parlamentarias y gubernativas propias y con un elenco de competencias legislativas y administrativas que no necesariamente son iguales. En el caso de Italia, la Constitución de 1948 estableció un Estado conformado por 19 regiones a las que más tarde se incorporó Molise. De esta manera, según el artículo 116 de la Constitución, sobre la base de rasgos históricos y étnicos, se reconocieron estatutos especiales de autonomía a cinco regiones: Valle de Aosta (con población francófona), Friuli-Venecia Julia (con minorías friulanas y eslovenas), Trentino-Tirol del Sur (con población de habla alemana en el segundo), Sicilia y Cerdeña (con población minoritaria de habla sarda y catalana). Las restantes 15 regiones disponen igualmente de sendos Estatutos de Autonomía y de instituciones políticas propias. El caso de Trentino-Tirol del Sur es particular, debido a que esta región se compone de dos provincias autónomas, Trentino y Tirol del Sur-Alto Adigio, que son las que en realidad disfrutaban hoy de amplios poderes autónomos, producto en el caso de Tirol del Sur de los acuerdos de paz de 1946, firmados entre Austria e Italia y de los acuerdos posteriores para el desarrollo de los mismos⁸⁹. En todo caso, ambos países, España e Italia, han utilizado la autonomía política parcialmente como mecanismo de reacomodo o encaje de determinadas poblaciones con rasgos lingüísticos o culturales diferentes de los de la mayoría de la población.

En otras ocasiones, los Estados europeos han desarrollado modelos concretos de una autonomía que no puede ser considerada como política, y que han servido para que determinadas minorías nacionales pudieran disfrutar de modo más o menos explícito de un cierto autogobierno como mecanismos de participación e instrumento para el respeto de sus derechos respectivos. Se trata de casos en los que se han diseñado autonomías administrativas o de ámbito local. Así por ejemplo, en el caso de Francia, y dejando al

⁸⁸ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Third report submitted by Ukraine pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/SR/III(2009)006, mayo 7 2009, p. 49. Véase también: Bill, BOWRING, "The Crimean autonomy: innovation or anomaly", WELLER, M. y WOLF, S., *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies*, Routledge, Reino Unido, 2005, p. 88-87.

⁸⁹ PENTASSUGLIA, G., *Minorities in international law. An introductory study*, op. cit., p. 232. BENEDIKTER, T., *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, op. cit., p. 16.

margen la situación peculiar de sus territorios de ultramar⁹⁰, encontramos el referente de Córcega, que podemos ubicar bajo la categoría de autonomía administrativa relacionada claramente con una situación minoritaria. En la actualidad, Córcega se rige por la Ley relativa a Córcega (Ley Núm. 2002-92), por las reformas constitucionales de 2003 (Ley Constitucional Núm. 2003-276), por la Ley Orgánica relativa a la experimentación de las colectividades territoriales (Núm. 2003-704) y por Ley relativa a la autonomía financiera de las colectividades territoriales de 29 de julio de 2004.

Entendiendo la autonomía administrativa en contraposición a la autonomía política (que exige la titularidad de competencias legislativas) y a la autonomía local (por su ámbito de aplicación), podemos encontrar diversos ejemplos de la misma en relación con la presencia de ciertas minorías lingüísticas o culturales. En el caso concreto de España, junto a la más ambigua situación de las ciudades de Ceuta y Melilla, parte de cuya población puede ser considerada perteneciente a minorías, podría aludirse a la condición del Valle de Arán que, dentro de la Comunidad Autónoma de Cataluña, dispone de un régimen especial reconocido por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, incluyendo un Consejo General elegido directamente y el reconocimiento oficial de la lengua propia⁹¹. La autonomía administrativa también está presente en otros países miembros del Consejo de Europa, como sería el caso de Azerbaiyán, que desde 1995 contempla para las regiones de *Lezgind* y *Khancmaz* en el norte y para algunas regiones del sur del Estado pobladas por minorías, sistemas de descentralización administrativa. De igual modo, podríamos incluir en esta categoría la autonomía limitada de la que disfruta la provincia de Frisia, en los Países Bajos, cuya población comparte en su mayoría una lengua y cultura diferenciada de la mayoritaria en las restantes provincias neerlandesas.

Por lo que respecta a la autonomía local, la mayor parte de los Estados europeos la incluyen en sus sistemas políticos si bien los significados de la expresión pueden variar ostensiblemente de unos países a otros. En relación con la protección de las minorías, algunos países recurren a esta autonomía de manera explícita. Este es el caso, por ejemplo, de Hungría, la Federación Rusa, la República Checa y Polonia. El caso de Hungría es seguramente el más avanzado. En 2008, en este Estado se habían registrado 2.013 autonomías locales a favor de las 13 minorías nacionales reconocidas (alemana, armenia, búlgara, croata, griega, eslovaca, eslovena, polaca, romaní, rumana, rutena, serbia y ucraniana). Para el desarrollo de este tipo de autonomía local las autoridades aprobaron una serie de leyes entre las que destacan la Ley LXV de Gobierno Local de 1990, la Ley LXIV Sobre la Elección de los Miembros y Alcaldes de los Gobiernos Locales de 1990 y la Ley LXXVII sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas de 1993. En esta misma línea, la Federación Rusa llevó a cabo reformas normativas entre 1996 y 2004 para permitir la creación de autonomías locales. De acuerdo con el Ministerio de Justicia de Rusia, en 2004 las autoridades habían aprobado

⁹⁰ BENEDIKTER, T., "New Caledonia and French Polynesia: France's only working autonomies", en BENEDIKTER, T., *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, op. cit., p. 39.

⁹¹ Estatuto de Autonomía de Cataluña, artículos 11 y 94 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, publicada en el Boletín Oficial del Estado, número 172, de 20 de julio de 2006).

315 autonomías locales⁹². Por su parte, el Título VII de la Constitución de Chequia de 1992 estableció los niveles de las comunidades territoriales autónomas en sus artículos 99 a 105⁹³. En lo que respecta a la autonomía local, la Ley 128/2000 sobre las comunidades territoriales base (administración municipal), y la Ley 290/2002 sobre las regiones (administración regional), junto con el artículo 6 de la Ley 273 de 2001 sobre los derechos de las minorías nacionales, permiten a estos grupos tener el derecho a la participación en los asuntos sociales, económicos, y políticos a nivel de municipal y regional a través de sus respectivos comités. Finalmente, podemos mencionar también el artículo 23 de la Ley sobre las minorías nacionales y étnicas y sobre las lenguas regionales de Polonia, de 6 de enero de 2005, que prevé la creación de comisiones municipales con el fin de que cada minoría pueda expresar sus opiniones sobre las cuestiones relativas al ejercicio de sus derechos y sus necesidades, evaluar las modalidades de estos derechos y formular propuestas sobre las medidas que conciernen a éstos. Dichas comisiones pueden a su vez expresar su opinión con respecto a los proyectos de ley relacionados con las cuestiones de las minorías.

La última forma de autonomía que puede ser utilizada como medio para asegurar los derechos de las personas pertenecientes a minorías, en particular su derecho a la participación, es la autonomía cultural o personal. Esta modalidad ha sido la preferida por algunos Estados para gestionar las demandas de las minorías nacionales, especialmente en las zonas central y oriental de Europa. Así por ejemplo, Eslovenia reconoce, según el artículo 5 de su Constitución, a las minorías italiana y húngara como minorías históricas cuya lengua protege y a las que concede el derecho a la autonomía cultural. Sobre esta base jurídica se organiza la Comunidad nacional italiana, cuyos miembros residen en los municipios de *Koper/Capodistria*, *Piran/Pirano* e *Izola/Isola*. Por su parte, la comunidad nacional autónoma húngara tiene su sede en Lendava, en el extremo oriental del país, habitando los municipios de *Hodô/Hodos*, *Moravske Toplice*, *Salovci*, *Lendava/Lendva* y *Dobrovnik*. Del mismo modo, Estonia estableció la autonomía cultural en el artículo 5 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la Ley sobre Autonomía Cultural para las Minorías étnicas, de 26 de octubre de 1993. De acuerdo con estas leyes se pueden establecer dos tipos de autonomías culturales. El primer modelo es la opción pasiva que beneficia a ciudadanos estonios que pertenecen a las minorías germanas, rusas, judías o suecas. El segundo modelo beneficia a las minorías ucranianas, bielorrusas y finlandesas que constituyen grupos superiores a los 3000 miembros.

Debido a la compleja realidad multinacional de la Federación Rusa, sus autoridades recurrieron a la autonomía cultural como complemento de los autogobiernos territoriales ya explicados. Entre 1996 y 2004 se produjo un boom en el registro de las diferentes minorías nacionales como autonomías culturales. Desde el año 2002 a 2004 se llevaron

⁹² FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Report submitted by the Russian Federation pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities*, cit.

⁹³ COMITÉ DIRECTEUR SUR LA DÉMOCRATIE LOCALE ET RÉGIONALE (CDLR), *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale. République Tchèque*, Conseil de l'Europe, 2004, p. 5.

a cabo varias enmiendas legislativas dirigidas a solucionar algunas fisuras legales. Entre éstas, la Ley Federal sobre la Autonomía Cultural Nacional de junio de 1996, enmendada en 2002, 2003 y 2004; la Ley Federal sobre la legislación de la Federación Rusa y la Cultura de 1992, enmendada en cuatro ocasiones (1993, 2000, 2003 y 2004) o la Decisión de la Corte del 3 de marzo de 2004, relacionada con la negación de aprobación de una segunda autonomía cultural a favor de la minoría alemana en el *krai* de Altai. En 2004, de acuerdo con el Ministerio de Justicia de Rusia, había registradas 16 autonomías culturales a nivel nacional (minorías alemana, coreana, ucraniana, tártara, bielorrusa, judía, azerbaiyana, roma, kurda, armenia, chuvasia, karacheva, polaca, lezgina, serbia y lituana) y 315 locales⁹⁴.

De igual manera, Macedonia y Ucrania han implementado la autonomía cultural para solucionar las demandas de algunas minorías nacionales sobre su participación política. Macedonia, por ejemplo, está integrada por 84 municipios con población albanesa de los cuales 16 gozan de autonomía cultural. Los Acuerdos de Ohrid, del 8 de agosto de 2001, establecieron que cuando una minoría nacional constituyera el 20 por ciento de la totalidad de población de una región, aquella obtendría el derecho de recibir la educación en su lengua y usarla en las relaciones con la administración pública. Así mismo, se acordó introducir una enmienda constitucional que requiere de la votación de una mayoría cualificada en el Parlamento para aprobar leyes relacionadas con los asuntos de las comunidades étnicas. Esto significa en la práctica que la mayoría de los miembros del Parlamento y la mayoría de los diputados que representan a las comunidades étnicas deben admitir la ley para su aprobación⁹⁵. Por su parte, la cuestión de la representación de los tártaros de Crimea ha sido en Ucrania muy controvertida, aunque en la actualidad disponen de un órgano representativo propio. El Consejo de Ministros de la República Autónoma de Crimea presta apoyo a los funcionarios tártaros en cuestiones educativas, y en la formación del personal público en las administraciones locales⁹⁶. La situación en Rumania resulta más limitada. Aún cuando ha habido algunos intentos por parte de las minorías húngaras por conseguir el derecho de formar autonomías culturales, no se han obtenido resultados definitivos. En 1989, la Alianza Democrática de Húngaros en Rumania elaboró varias propuestas a fin de obtener la autonomía territorial para los húngaros ubicados en la región de Szeklerland y la autonomía cultural para los húngaros asentados fuera de esta región. Posteriormente, en 2003, cuando un grupo de sus miembros abandonó este organismo y formó el Consejo

⁹⁴ FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Second Report submitted by the Russian Federation pursuant to article 25, paragraph 1 of the framework convention for the protection of national minorities, op. cit.*, Nicky, TORODE, "N., National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact", *International Journal on Minorities and Group Rights*, n° 15, 2008, pp. 179-193.

⁹⁵ BRUNNABAUER, U., "The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments", *Journal on Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe*, n° 1, 2002, pp. 1-24.

⁹⁶ "The Mejlis of the Crimean Tatar People or Parliament is the supreme executive body underpinned by a network of district and local "mejlises", which are formed in every settlement where the Crimean Tatars live. The Mejlis are elected for 5 years through nationwide voting based on a mixed electoral system. In 2006, the Chairman of the Crimean Tatar Mejlis, Mustafa Dzhemilev, was re-elected". FRAMEWORK CONVENTION'S ADVISORY COMMITTEE, *Third report submitted by Ukraine pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, cit.

Nacional Húngaro de Transilvania, se presentó otro intento para demandar la autonomía. Sin embargo, el proceso de concreción no ha finalizado todavía⁹⁷.

Por lo que respecta a las democracias de la zona occidental de Europa, algunas de ellas también han acudido a la autonomía cultural para gestionar su diversidad cultural. Un ejemplo de ello es Finlandia, que reconoce la autonomía cultural al pueblo sami. A partir de la Ley de la Lengua Sami 1086/2003, se regula el uso de la lengua en la parte norte del Estado, por un lado, con las autoridades centrales y, por otro, en los municipios habitados por dicho pueblo. Adicionalmente, la minoría suecoperlante que habita fuera de las Islas Aaland se beneficia del estatuto oficial de su lengua. Según la Ley de la Lengua 423/2003, los 430 municipios del Estado están divididos en municipios monolingües de habla finlandesa, municipios monolingües de habla sueca y municipios bilingües. De igual manera, la minoría romaní goza de ciertos derechos lingüísticos, según el artículo 17.3 de la Constitución⁹⁸. En añadidura, existe la Asamblea Sueca que opera sobre la base de la Ley de la Asamblea Sueca de Finlandia 1331/2003, creada en 2003, e integrada por 75 miembros elegidos mediante votación indirecta cada cuatro años, que representa a la minoría suecoperlante, con el mandato de fomentar la cultura de esa comunidad.

Por lo que se refiere a Noruega, es un Estado modelo con relación a las políticas de protección de las minorías nacionales, y en particular con el pueblo sami. En 2005, se adoptó la Ley de Finnmark que tiene como objetivo proteger la cultura sami en este territorio, así como los recursos naturales y el pastoreo del reno. De acuerdo con el artículo 5 de dicho documento, se reconocen tanto derechos individuales como colectivos para salvaguardar los recursos naturales, las zonas donde habita y la vida social del pueblo sami. Por su parte Suecia decidió en la década de los años noventa del siglo pasado adoptar una política global con relación a las minorías nacionales que reconoce en su legislación: finlandesa, tornedalen, sami, romaní y judía. Dicha política incluye la protección de sus respectivas lenguas, especialmente en los artículos 7 y 8 de la Ley sobre las lenguas de julio de 2009. Esta ley se complementa con las leyes adoptadas por el Parlamento en abril de 2000 sobre el derecho de emplear las lenguas finlandesa y *meänkieli* en las relaciones con la administración pública y sobre el derecho de emplear el sami en las relaciones con la administración pública y los tribunales. Esta legislación se aplica en los municipios en los que las minorías reconocidas se localizan, combinándose así con una suerte de autonomía local. Desde el punto de vista de la autonomía cultural, el pueblo sami dispone de su propio parlamento (*Sametinget*), con poderes relacionados a la protección y difusión de la lengua, la educación y la cultura. Otras expresiones más particulares de autonomías personales o culturales ligadas a la situación de grupos culturales pueden encontrarse también en los

⁹⁷ BAKK, M., "Romania and the Szeklerland-Historical claim and modern regionalism", en Thomas, BENEDIKTER, *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, op. cit., pp. 29-33.

⁹⁸ SUKSI, M., "Functional Autonomy: The case of Finland with some Notes on the Basis on the International Human Rights Law and Comparisons with other cases", *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 15, 2008, 195-225, p. 19 y ss.

ordenamientos constitucionales de Bélgica o Chipre, o incluso dentro de entidades autónomas como Irlanda del Norte (Reino Unido) o el Tirol del Sur (Italia).

V. CONCLUSIÓN

En las últimas décadas el desarrollo de formas creativas de autonomía en las estructuras de los diferentes Estados europeos ha ido en aumento. Si bien es cierto que el ordenamiento jurídico internacional no positiviza aún de modo explícito el derecho a la autonomía como parte del derecho a la participación efectiva, en el ámbito jurídico europeo existen datos suficientes para defender su progresiva emergencia, probada por la combinación de argumentos derivados de las posiciones doctrinales, de los productos normativos vigentes y de la práctica política un número creciente de Estados.

Estos tres pilares argumentales ofrecen hoy en día una base suficientemente sólida como para poder afirmar la incipiente consolidación de un derecho a la autonomía, entendida en un sentido amplio, como parte del contenido del derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a participar efectivamente de la vida política. Al tiempo que se viene consolidando la existencia de un acervo normativo común que establece unos estándares mínimos de protección de las minorías nacionales en Europa, la autonomía se configura de modo cada vez más claro como uno de sus componentes, sirviéndose para ello de la extrema flexibilidad y elasticidad que dicho concepto ofrece y que resulta inevitable a la hora de transponer aquellos estándares mínimos a la diversidad de realidades y tradiciones jurídico-políticas de los diversos Estados europeos.

VI. REFERENCIAS

- ALFREDSSON, G., “A frame with an incomplete painting: comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with international standards and monitoring procedures”, *International Journal on Minorities and Groups Rights*, 2000, pp. 291-304.
- ARP, B., *Las minorías nacionales y su protección en Europa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.
- ARZOZ SANTISTEBAN, X., “El Principio Constitucional de igualdad de las Nacionalidades en Austria-Hungría”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, pp. 349-381.
- BAUTISTA JIMÉNEZ, J. M., “El Convenio Marco para la protección de las minorías: construyendo un sistema europeo de protección de las minorías”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, nº 3, 1995, pp. 939-957.
- BARBERIS, J., *Formación de Derecho Internacional*, Ábaco, Buenos Aires, 1994.
- BENEDIKTER, T., *The World's Working Regional Autonomies. An Introduction and Comparative Analysis*, Anthem Press, India, 2007.
- BENEDIKTER, T., (ed.), *Solving Ethnic Conflict through Self-Government. A short Guide to Autonomy in Europe and South Asia*, EURAC Research, Balzano, 2009.

- BENOÎT-ROHMER, F. y KLEBES, H., *Le droit du Conseil de l'Europe. Vers un espace juridique européen*, Conseil de l'Europe, 2005.
- BERGSMO, M., (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for Downtrodden*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2003.
- BLANK, Y., "Localism in the new global legal order", *Harvard International Law Journal*, vol. 47, nº 1, 2006, pp. 263-283.
- BLOED, A. y VAN DIJK, P., *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties. The case of Central and Eastern Europe*, Kluwer Law International, La Haya, 1999.
- BORCHARDT, G. M., "Soft law in European Community Law", *European Law Review*, October, 1989, pp. 267-321.
- BRUNNABAUER, U., "The implementation of the Ohrid Agreement: Ethnic Macedonian Resentments", *Journal on Ethnopolitics and Minorities Issues in Europe*, nº 1, 2002, pp. 1-24.
- BOU FRANCH, V., "La Práctica Española ante el Mecanismo de Control de la Carta Europea de Lenguas Regionales y Minoritarias: Procedimiento y ámbito de Aplicación", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 47, nº 2, 2005, pp. 1112-1117.
- CASANOVA Y LA ROSA, O., "Unidad y Pluralismo en derecho público", en *Cursos Euromediterráneo Bancaja de Derecho Internacional*, vol. II, 1998.
- CASSESE, A., *International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- CHARTERS, C. y STAVENHAGEN, R., (eds.), *El Desafío de la Declaración. Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, Grupo Internacional de trabajo sobre Asuntos Indígenas, Copenhague, 2010.
- CONDE PEREZ, E., *La protección de las minorías nacionales en la organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE)*, Universidad Complutense, Madrid, 2001
- DÍAZ BARRADO, C., "La protección de las Minorías en el seno del Consejo de Europa. El Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, nº 17, 2000, pp. 125-170.
- DIAZ PÉREZ DE MADRID, A. *La Protección de las Minorías en Derecho Internacional*, Universidad de Granada, Granada, 2004.
- DRZEWICKI, K., "The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life- Five Years After and More Years Ahead", *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 12, 2005, pp. 123-131.
- DRZEWICKI, K., "Ten Years the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life-Reflections on Progress and Unfinished Business", *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 16, 2009, pp. 511-522.
- FASTERATH, U., "Relative Normativity in International law", *European Journal of International Law*, 1993, pp. 305-340.
- FRANCK, T., "The emerging right to democratic governance", *American Journal of International Law*, nº 46, 1992, pp. 46-81.
- FROWEIN, J. y BANK, R., "The Protection of Minorities in Decision-Making Processes", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, nº 61 (1), 2000, pp. 2-28

- GÁL, K., “Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?” *European Centre for Minority Issues*, working paper, n° 4, 1999, pp. 1-23.
- GILBERT, G., “Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law?”, *Cornell International Law Journal*, vol. 35, n° 2, 2002, pp. 307-352.
- HEINTZE, H-J., “Implementation of Minority Rights through the Devolution of Power – The Concept of Autonomy Reconsidered”, *International Journal on Minority and group Rights*, n° 9, 2002, pp. 325-343.
- HENRARD, K., *Devising and Adequate System of Minority Protection. Individual Human rights, Minority Rights and the rights of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2000.
- HENRARD, K., “Charting the Gradual Emergence of a more Robust Level of Minority Protection: Minority Specific Instruments and the European Union”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 22, n° 4, 2004, pp. 559-584.
- HENRARD, K. y DUNBAR, R., (eds.), *Synergies in Minority Protection. European and International Law Perspectives*. Cambridge University press, Cambridge, 2008.
- JOVANOVIĆ, M. A., “Recognizing Minority Identities through Collective Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 27, n° 2, 2005, pp. 625-651.
- KOVACS, P., *International Law and Minority protection: Rights of minorities or Law of minorities?* Csaba Varga, Budapest, 2000.
- KOVACS, P., *La Protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*, Editions A. Pedone, París, 2005.
- LASAGABASTER HERRARTE, I., *La Carta Europea de la Autonomía Local*, Iustel, Madrid, 2007.
- MALLOY, T. et alia, *Conference: enhancing the impact of Framework Convention. Indicators for Assessing the Impact of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in its State Parties*, Council of Europe, Estrasburgo, 2008.
- MARKO, J., “Minority Protection through Jurisprudence in Comparative Perspective: An Introduction”, *European Integration*, vol. 25(3), 2003, pp. 175-188.
- MARKO, J., “Effective participation of National Minorities in Public Affairs in Light on National Case Law”, *International Journal on Minority and Group Rights*, n° 16, 2009, pp. 621-642.
- MAZUELOS BELLIDO, Á., “Soft Law: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 4, 2004, pp. 1-40.
- NEUKIRCH, C., SIMHANDL, K. y ZELLNER, W., *Mechanism for the Implementation of minority rights*, Council of Europe Publishing, Alemania, 2004.
- PACKER, J. “The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life”, *Helsinki Monitor*, vol. 11, n° 4, 2000, pp. 29-45.
- PACKER, J., “Making international Law matter in preventing Ethnic conflict: A practitioner’s perspective”, *New York Journal of International Law and Politics*, vol. 3, 2000, pp. 715-724.
- PALERMO, F., “The Dual Meaning of Participation: The Advisory Committee’s Commentary to Article 15 of the FCNM”, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 7, 2007/8, pp. 409-424.

- PALERMO, F., “When the Lund Recommendations are ignored. Effective Participation on National Minority through Territorial Autonomy”, *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 16, 2009, pp.653-663.
- PALERMO, F., *Central, Eastern and South-Eastern Europe and territorial Autonomy: Are the Really Incompatible?*, Documento presentado en EDG Workshop “Autonomy: Imagining Democratic Alternatives in Complex Setting”, Universidad Carlos III de Madrid, abril 14-17, 2010, pp. 1-16.
- PALERMO, F. y WOELK, J., “No Representation without Recognition: the Right to Political Participation of (National) Minorities”, *European Integration*, vol. 25 (3), 2003, pp. 225–248.
- PENTASSIGLIA, G., “State Sovereignty, Minorities and Self-Determination: A Comprehensive Legal View”, *International Journal on Minority and Group Rights*, nº 9, 2002, pp. 303-324.
- PENTASSUGLIA, G., *Minorities in International law. An introductory Study*. Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2002.
- PHILIPS, A., “Contribution of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Advisory Committee to the Effective Participation Right of National Minorities”, *International Journal on Minority and Group Rights*, núm. 16, 2009, pp. 527-537.
- POTIER, T., *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia. A Legal Appraisal*, Kluwer Law International, La Haya/Londres/Boston, 2001.
- RATNER, S., “Does International Law Matter in Preventing Ethnic Conflict?”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 3, 2000, pp. 591-698.
- REMACLE, E., “La CSCE et les droits des minorités national”, *Politique Étrangère*, vol. 581, nº 1, 1993, pp. 141-154.
- ROSENAU, J. “Governance in the Twenty-First Century”, *Global Governance*, vol. 1, nº 1, 1995, pp. 13-43
- RUIZ VIEYTEZ, E. J., “Minorías, nacionalidades y minorías nacionales. La problemática en España del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 82, 2008, pp. 187-225.
- RUIZ VIEYTEZ, E. J., “Las Recomendaciones de Bolzano/Bozen sobre Minorías Nacionales en Relaciones Internacionales”, *Revista Electrónica Estudios Internacionales*, nº 17, 2009, pp. 1-23.
- RUIZ VIEYTEZ, E. J., “Derechos Humanos y Minorías Nacionales en el Siglo XXI”, *Derechos y Libertades*, nº 23, 2010, pp. 35-72.
- SALINAS, ALCEGA, S., *El Consejo de Europa. Su protagonismo en la construcción de la “Gran Europa” y sus aportaciones al progreso del Derecho Internacional Público*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1999.
- SCHÖNDORF-HAUBOLD, B. “l’Emergence d’un droit commun de l’autonomie territoriale en Europe”, *Revue Française d’Administration Publique*, nº 121-122, 2007, pp. 203-218.
- SUKSI, M. (ed.), *Autonomy: Applications and Implications*, Kluwer Law International, La Haya, 1998.

- SUKSI, M., “Functional Autonomy: The Case of Finland with Some Notes on the Basis of International Human Rights Law and Comparisons with Other Cases”, *International Journal on Minority and Group Rights*, n° 15, 2008, pp. 195–225.
- THORNBERRY, P., *International Law and the Rights of Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1992.
- THORNBERRY, P. y MARTIN ESTEBANEZ, M. A., *Minority Rights in Europe*, Council of Europe, Estrasburgo, 2004.
- TONIATTI, R., “Los derechos del pluralismo en la Nueva Europa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 58 (II), 2000, pp. 17-47.
- TORRE, S., de la, *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa –OSCE-. Misiones y dimensiones*, Dykinson, Madrid, 2006.
- TRIFUNOVSKA, S., “One Theme in two Variations. Self Determination for Minorities and Indigenous Peoples”, *International Journal on Minority and Group Rights*, n° 5, 1997, pp. 175-199.
- TORO HUERTA, M., “El fenómeno del soft law y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. 1, México, 2006, pp. 513-549.
- TORODE, N., “National Cultural Autonomy in the Russian Federation: Implementation and Impact”, *International Journal on Minorities and Group Rights*, n° 15, 2008, pp. 179-193.
- VERSTICHEL, A., “Elaborating a Catalogue of Best Practices of effective participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee regarding article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, pp. 165-195.
- VERSTICHEL, A., et alia, *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Useful Pan-European Instruments?*, Intersentia, Antwerpen, 2008.
- VVAA, *Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2004.
- WEIL, P., “Towards Relative Normativity in International Law?”, *American Journal of International Law*, 1983, vol. 77, pp. 413-442.
- WELLER, M. y WOLF, S., *Autonomy, self-governance and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies*, Routledge, Reino Unido, 2005.
- WELLER, M., *Towards a general Comment on Self-Determination and Autonomy, Commission on Human Rights*, working paper, Subcomisión sobre la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5, mayo 30-junio3, 2005.
- WELLER, M. (ed.), *The Rights of Minorities: A Commentary of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- WELLER, M., “Advisory and Consultative Bodies for the Protection of Effective participation on National Minorities”, *International Journal on Minority and Group Rights*, n° 16, 2009, pp. 593-609.
- WOEHLING, J.-M., *The European Charter for Regional or Minority Languages: A Critical Commentary*, Council of Europe, Estrasburgo, 2005.