

## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 42. Miscelánea.

La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos.  
Xabier Deop Madinabeitia

# La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos: una variedad de modelos jurídicos

\*Xabier Deop Madinabeitia

La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados, en particular en los asuntos que les afectan, además de implicar una mayor legitimidad democrática de estos estados, en tanto en cuanto toda decisión política es más legítima si han participado en su adopción los interesados, constituye un medio de protección de las minorías y, como tal, aparece mencionado en los principales documentos y tratados internacionales relativos a su protección: la Declaración de derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (art. 2.3), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1992; el documento final de la segunda reunión de Copenhague de la conferencia sobre la dimensión humana de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) de 29 de junio de 1990 (art. 35) y en el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales de 1 de febrero de 1995 (art. 15), elaborado por el Consejo de Europa y que constituye el único instrumento jurídicamente vinculante dedicado a la protección de las minorías.

\*Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho

*Quiero agradecer a Santiago Pérez Nieves, investigador del Instituto Juan March, las sugerencias y observaciones críticas realizadas al primer borrador de este trabajo, que me han sido de gran utilidad para mejorar y enriquecer su contenido. También quiero dar las gracias a Mikel Urkiola, de la Universidad de Deusto, por su eficaz colaboración en la búsqueda de documentos necesarios para la confección de este estudio.*

La finalidad de estas disposiciones es lograr una igualdad de hecho efectiva entre las minorías y el resto de la población de un Estado, pues las minorías siempre tendrán más dificultades para hallarse presentes en los procesos de toma de decisiones. Precisamente, el objeto de este trabajo es aproximarnos a las soluciones que ofrecen los ordenamientos jurídicos de los estados europeos con el fin de estudiar grosso modo la concreción de estas estipulaciones genéricas a las diferentes y a menudo complejas situaciones de hecho existentes.

## OBSERVACIONES PRELIMINARES

Con carácter previo al estudio de los modelos jurídicos existentes sobre la participación política de las minorías nacionales, queremos llamar la atención sobre una serie de cuestiones. La primera de ellas se refiere a la identificación de las minorías que, de acuerdo con los textos europeos, tienen la condición de “nacionales” y, por lo tanto, tienen derecho a participar en los asuntos públicos. Sobre este tema, hay que decir que ninguno de los documentos a los que hemos hecho referencia define el término “minoría” o “minoría nacional” y, a este respecto, el denominado *Informe de Ginebra* de la CSCE considera que no todas las diferencias étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas conducen necesariamente a la creación de minorías nacionales, lo que supone un factor añadido de inseguridad jurídica.

Pese a esta indefinición, puede afirmarse en primer lugar que las personas que forman estas minorías han de ser “nacionales” o ciudadanos de los estados en que residen, pues es habitual en los estados imponer restricciones a la participación política de los no-ciudadanos. Por otra parte, observando la práctica de los estados miembros del Consejo de Europa, puede apreciarse que éstos generalmente otorgan una protección *privilegiada* a los grupos étnicos y lingüísticos establecidos tradicionalmente en su territorio, aunque existan otras minorías más numerosas pero que no sean “históricas”<sup>1</sup>. De todas formas, en algunos estados basta con que se dé el requisito de la ciudadanía de sus miembros para calificar a una minoría como “nacional”, no siendo necesario la residencia tradicional, por ejemplo en Polonia <sup>2</sup>.

Otro problema importante que se plantea a la hora de definir las minorías nacionales, es el de si deben incluirse en este término los grupos que, siendo mayoritarios en el conjunto del Estado, son minoritarios en el área de implantación de una minoría nacional. La respuesta a esta cuestión es en principio negativa, pues cuando el Derecho Internacional habla de la protección de minorías o minorías nacionales, se refiere implícitamente sólo a las que se encuentran en situación minoritaria en el conjunto del Estado,

como lo demuestran las cláusulas que prohíben la discriminación e imponen respeto a los derechos de las personas pertenecientes a la mayoría de la población o a otras minorías (por ejemplo, el artículo 20 del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales). Por lo tanto, los derechos de estas personas se limitan a no ser discriminados ni asimilados<sup>3</sup>. Por otra parte, la práctica de los estados confirma esta afirmación, siendo sólo dos las únicas excepciones que conocemos: en primer lugar, la de Bélgica, que practica una política de “monolingüismos yuxtapuestos”, pero establece excepciones para proteger la minoría francófona de la periferia de Bruselas y las minorías de determinados municipios situados a ambos lados de la frontera entre Flandes y Valonia, en los que existen porcentajes importantes de la población que hablan la lengua de la región vecina. En segundo lugar, en Italia, en la Provincia de Bolzano, que forma parte de la Región autónoma del Trentino-Alto Adigio, existen normas para proteger a la población italiana de esta provincia, habitada mayoritariamente por personas de origen étnico germano.

Como puede verse, observando la práctica estatal resulta difícil formular un concepto de minoría nacional uniforme para todos los estados europeos, aunque existe un *núcleo duro* innegable que implica que estas minorías deben estar formadas por ciudadanos del Estado en cuestión y presentar características étnicas o lingüísticas diferentes a las del resto de la población del Estado. Generalmente, suele darse también el requisito de residencia tradicional del grupo en el Estado de que se trate, aunque no necesariamente. No obstante, por tratar este estudio de los Derechos internos de los Estados, no consideramos imprescindible formular una definición estereotipada del término “minoría nacional” y vamos a limitarnos a observar la práctica estatal sin entrar a analizar si las minorías que protegen fomentando su participación política deberían ser consideradas o no como “nacionales”.

En segundo lugar, queremos hacer referencia a la dificultad de encontrar modelos *exportables*, pues las situaciones de hecho en las que pueden encontrarse las minorías son muy diferentes, como podrá apreciarse en estas páginas. Así, por ejemplo, una constante a lo largo de este trabajo va a ser la distinción entre las minorías geográficamente concentradas (como vascos, catalanes, escoceses, etc.) y las minorías dispersas, que no poseen una localización privilegiada (como gitanos, judíos, etc.), planteando ambos grupos problemas distintos.

Otro factor que hay que considerar, en esta ocasión en el caso de las minorías concentradas, es su importancia numérica y su posición mayoritaria o minoritaria en el territorio que habitan, pues existen minorías que cuentan con un número muy escaso de personas denominadas “islotos lingüísticos”<sup>4</sup> (como los araneses en Cataluña, la población de lengua catalana en Cerdeña, etc.) y otras que, aun contando con un número de personas más o menos importante, se encuentran en situación minoritaria en la región que habitan (como los lapones o samis en los países nórdicos, los húngaros e italianos de Eslovenia, etc.). Evidentemente, la participación en los asuntos públicos

de ambos grupos, a los que en adelante citaremos como subminorías, no puede realizarse en las mismas condiciones que las minorías más o menos numerosas o que son mayoritarias en su región, entendiéndose este término en un sentido administrativo.

Finalmente, junto a estas situaciones de hecho en las que se encuentran las minorías, hay que tener en cuenta que la participación política de las minorías pueden depender de criterios políticos como el mayor o menor peso que pueda tener una minoría en el Estado, el apoyo que puedan tener por parte de otros estados, el carácter más o menos reivindicativo de las minorías, las diferentes tradiciones políticas, etc., cuestiones en las que no nos vamos a detener. Sobre esta cuestión, insistimos en que nuestro objetivo es exponer los métodos existentes de participación de las minorías. Por esta razón, algunos de los *modelos* que vamos a indicar no han sido establecidos por los estados en razón de la existencia de minorías, sino en base a otras circunstancias (como insularidad, razones históricas, etc.). No obstante, consideramos oportuno citarlos porque el hecho de que el factor étnico no haya sido la causa de ciertas medidas jurídicas adoptadas por los estados, no impide que puedan considerarse como un referente válido para los objetivos de nuestro estudio.

En cuanto a las posibilidades de participación de las minorías que vamos a analizar, existen básicamente dos alternativas, que no son excluyentes entre sí. La primera de ellas es la descentralización del poder concediendo a las minorías capacidad de autogobierno para gestionar sus propios asuntos, sistema que a su vez admite una subdivisión dependiendo de si la descentralización se establece mediante una base territorial, adaptando la estructura del Estado a la existencia de minorías, o mediante una base personal, prescindiendo del territorio. La segunda alternativa consiste en asociar a las minorías a los procesos de toma de decisiones de forma que puedan incidir en la legislación, en particular en aquella que les afecte.

## DISPOSICIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA DEL ESTADO

### **El federalismo y el regionalismo**

Una de las maneras de asegurar una participación efectiva de las minorías y de atender sus reivindicaciones es la adopción de un sistema federal o regional que tenga en cuenta a las minorías en la organización territorial del Estado. La importancia de este sistema radica en el hecho de que permite a sus minorías legislar y gestionar ciertas materias que pueden serles de particular interés. Para la adopción de un sistema

federal o regional con vistas a proteger las minorías, es preciso que se trate de minorías concentradas y relativamente numerosas, mientras que por el contrario, resulta inviable para las minorías dispersas o para las subminorías.

Entre los estados europeos que se han dotado de un modelo federal o regional, la mayoría no han optado por este sistema en razón del carácter heterogéneo de su población. Así, por ejemplo, los *länder* austriacos y alemanes no obedecen a criterios lingüísticos o étnicos, sino a razones históricas, lo que tiene como consecuencia que sus grupos étnicos respectivos se encuentran también en situación minoritaria en sus respectivos *länder* e incluso separados, como es el caso de los sorabos, que se encuentran divididos entre los *länder* alemanes de Brandeburgo y Sajonia. Igualmente, en contra de lo que pueda parecer, la estructura federal de Suiza tampoco responde a la finalidad de proteger a sus distintos grupos étnicos, puesto que los cantones que la integran son preexistentes al Estado, aunque su Derecho parlamentario y electoral permite un grado de participación de sus minorías más que aceptable y, a diferencia de Alemania y Austria, se da la circunstancia de que la gran mayoría de sus cantones son étnicamente homogéneos<sup>5</sup>.

Entre quienes sí han optado por un Estado de estructura compleja con el fin de integrar las diversidades étnicas y lingüísticas, cabe citar a Bélgica, Rusia y también, aunque con ciertos matices, a España e Italia. Junto a éstos, hay que incluir al Reino Unido, tras los recientes referéndums celebrados en Escocia y Gales, en los que se han aprobado sendos estatutos de autonomía —que se unen a los que ya existían en la Isla de Man y en las Islas del Canal o Anglonormandas, pobladas por minorías nacionales gaélica y francófona, respectivamente— que serán operativos a partir de 1999, cuando se celebren las primeras elecciones de sus futuros parlamentos. Además, en un plazo no muy lejano podría incluirse a Chipre, si se logra la unificación del Estado, que hoy en día, aunque difícil, parece más factible gracias a su próximo ingreso en la Unión Europea y al inicio de negociaciones directas entre las partes.

Bélgica fue concebida en sus orígenes, en 1831, como un Estado unitario, pero que se ha ido progresivamente descentralizando hasta convertirse, tras la revisión constitucional de 5 de mayo de 1993, en un Estado federal compuesto por comunidades y regiones (art. 1 de su Constitución).

Este federalismo doble es el sistema institucional más complejo de Europa y el que cuenta con más instancias de decisión. Ello se debe a la necesidad de lograr un equilibrio lingüístico entre las tres lenguas oficiales —el francés, el neerlandés y el alemán— y un equilibrio sociopolítico entre los principales grupos —los flamencos y los valones—, destinado a proteger a estos últimos, que se encuentran en minoría numérica en el conjunto del país.

En efecto, desde la reforma constitucional del 24 de diciembre de 1970 el país se divide en cuatro regiones lingüísticas: la de lengua francesa, la de lengua flamenca, la bilingüe de Bruselas y la de lengua alemana. Por esta razón, para lograr un equilibrio lingüístico y político, se crearon por un lado tres comunidades —flamenca, francesa y

germanófono— que cuentan con instituciones propias —un Consejo Cultural y un Ejecutivo elegido por el Consejo— con competencias en materias culturales, educativas, de cooperación cultural y empleo de las lenguas en sus respectivas regiones y, por otro lado, se crearon tres regiones —Flandes, Valonia y Bruselas— con amplias competencias en materias económicas y sociales, compuestas por Consejos Regionales (Parlamentos) y Ejecutivos, existiendo la posibilidad de unificar los Consejos y Ejecutivos de las comunidades culturales y las regiones (lo cual hizo la región Flamenca). En cambio, la minoría germanófono no cuenta con una región propia debido a su escaso número de habitantes (aproximadamente 66.000 personas).

La Federación Rusa, siguiendo el sistema existente en la extinta Unión Soviética, también se ha dotado de un sistema federal en el que la distribución territorial del poder se ha realizado teniendo en cuenta la distribución étnica de la población, así como su importancia numérica. Conforme al artículo 65 de su Constitución, la Federación Rusa consta de 89 sujetos: 21 repúblicas, 6 territorios, 49 regiones, una Región Autónoma, 10 distritos autónomos y dos ciudades federales (Moscú y San Petersburgo). Igualmente, las Constituciones de las repúblicas de Los Buriatos y Carelia prevén la creación en los lugares de residencia compacta de “pequeños pueblos”, de regiones nacionales y de ciudades y colonias rurales nacionales.

Aunque de forma menos evidente que en Bélgica y Rusia, también puede incluirse a España entre los estados que han adoptado una organización territorial que responde en buena medida a la existencia de minorías en su territorio. Así, el artículo 2 de la Constitución de 1978 “garantiza el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades” que integran el Estado y su artículo 143.1 señala que pueden constituirse en comunidades autónomas “las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica”.

Con base en esta Constitución se han creado en España diecisiete comunidades autónomas que responden en buena medida a las especificidades lingüísticas y culturales, como es el caso de Cataluña, País Vasco, Galicia, la Comunidad Valenciana y Baleares. Sin embargo, es necesario matizar que a diferencia de Bélgica o Rusia, no son estos factores los únicos que han fundamentado la estructura actual del Estado español, sino que en ocasiones han tenido preferencia los factores históricos, como lo demuestra la existencia de poblaciones de lengua catalana en las comarcas orientales de Aragón, en la frontera con Cataluña.

Finalmente, Italia prevé por un lado en el artículo 6 de su Constitución una protección de las minorías lingüísticas y, por otro lado, divide al Estado en 20 regiones de las cuales 5 —Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia-Julia— cuentan con un Estatuto Especial que les otorga más autonomía que al resto de las regiones.

Sin embargo, a pesar de que en estas regiones, excepto Sicilia, se encuentran localizadas las principales minorías de Italia<sup>6</sup>, es un error pensar que la creación de estas regiones se debió a la voluntad de protegerlas, pues las verdaderas causas fueron razones de

política internacional y, en el caso de Cerdeña, su insularidad. En efecto, en el momento de constitución de las regiones las únicas minorías lingüísticas que la clase política italiana pretendía proteger y otorgar autonomía eran las minorías francófona del Valle de Aosta, la tirolesa o germanófona del Trentino-Alto Adigio y la eslovena de Friuli-Venecia-Julia, es decir, las minorías vinculadas a otros Estados. En cambio, la protección de las minorías sarda y friulana, y del resto de las minorías, no era considerada conveniente<sup>7</sup>.

De todos modos, esta forma de pensar ha evolucionado y desde los años ochenta el parlamento italiano estudió distintas iniciativas legislativas para proteger las minorías lingüísticas históricas de Italia –y no sólo las *de madre patria*– y para otorgar competencias a la Administración regional y local en materia lingüística, a lo que hay que unir la aprobación de leyes por parte de los parlamentos regionales con vistas a proteger las lenguas minoritarias basándose en sus competencias en materia cultural y educativa, estas últimas transferidas mediante Decreto-Ley de 11 de noviembre de 1964<sup>8</sup>. Por lo tanto, aunque en un principio no fuese la intención de los constituyentes italianos, consideramos que no debería afirmarse con rotundidad que la estructura del Estado italiano no responde a la existencia de minorías.

También en Italia hay que destacar una peculiaridad muy notable dirigida a favorecer la participación de las minorías, que es la articulación cuasi confederal de la Región de Trentino-Alto Adigio, dado su carácter multiétnico. En efecto, esta Región está poblada por personas de origen germano que habitan la región histórica del Tirol del Sur (denominada oficialmente Alto Adigio desde la subida al poder de Mussolini) y por personas de etnia italiana, en el territorio del Trentino y en determinados municipios tiroleses, a las que habría que añadir la minoría ladina de los valles de Gardena, Badía (Tirol del Sur) y Fassa (Trentino)<sup>9</sup>. Debido a esta composición étnica, las provincias que integra esta región: Trento y Bolzano/Bozen, gozan de una amplia autonomía que incluye la potestad de legislar en la mayor parte de las materias mencionadas en el Estatuto, entre las que se incluyen las culturales y lingüísticas (art. 8 del Estatuto Especial del Trentino-Alto Adigio de 31 de agosto de 1972).

### **El autogobierno de las minorías nacionales en los estados unitarios**

En los estados unitarios también existen medios para asegurar una participación institucional de las minorías. Estos medios son básicamente dos. El primero de ellos consiste en realizar la división del territorio en circunscripciones administrativas teniendo en cuenta la existencia de minorías, lo que les puede permitir cierto margen de autogobierno. Este es el caso, por ejemplo, de los Países Bajos, donde su minoría nacional frisona se encuentra concentrada en una de sus provincias –Frisia–, lo que le permite cierto grado de autonomía administrativa. Aunque en la creación de esta provincia probablemente haya influido más su carácter histórico que su peculiaridad etnolingüís-



tica, constituye un buen ejemplo sobre cómo una minoría puede participar, aunque mínimamente, en los asuntos públicos.

El segundo método consiste en otorgar Estatutos especiales de autonomía a los territorios poblados por minorías, manteniéndose para el resto del Estado un sistema más o menos centralizado. Este sistema está establecido en Croacia –en los territorios donde la minoría serbia es mayoritaria<sup>10</sup>–, Dinamarca –en las Islas Feroe y en Groenlandia–, Finlandia –en las Islas Åland–, Moldavia –en la Región de Transdníester y en Gagauzia– y, finalmente, en Ucrania –en la Península de Crimea y en el distrito autónomo de Beregszász<sup>11</sup>.

## EL PRINCIPIO DE LA PERSONALIDAD: LA AUTONOMÍA NACIONALCULTURAL

Como acabamos de ver, la autonomía territorial puede ser un medio útil para garantizar la participación de las minorías en los asuntos que les afectan, sin embargo, en los casos de las minorías de asentamiento disperso o de las subminorías este principio resulta de poca aplicabilidad. En estos casos, una solución a este problema es la concesión a los grupos minoritarios de autonomía en determinadas materias, fundamentalmente culturales, prescindiendo del territorio. Este sistema es el llamado principio de la personalidad, también conocido como la autonomía cultural o nacionalcultural, que fue propuesto a finales del siglo XIX por los teóricos marxistas Karl Renner y Otto Bauer buscando un fundamento para la protección de las minorías del Imperio Austrohúngaro<sup>12</sup>.

En la actualidad, este sistema se aplica en seis estados europeos: Chipre, Estonia, Finlandia, Noruega, Hungría y Suecia. El primero en poner en práctica estos principios fue Estonia mediante una Ley sobre la autonomía cultural de las minorías nacionales de 1922, que reconocía personalidad jurídica a las minorías, las cuales disponían de “Consejos culturales” elegidos en elecciones por las personas pertenecientes a la respectiva minoría, con competencias normativas y de ejecución en materias culturales tales como la organización, administración y control de establecimientos públicos y privados de su lengua materna, etc. Esta ley, que fue derogada tras su anexión forzosa a la Unión Soviética, ha sido restaurada el 25 de octubre de 1993, aunque a diferencia de la ley existente en el período de entreguerras los Consejos culturales no poseen competencias normativas. Quienes no poseen la ciudadanía estonia tienen derecho a participar en las actividades culturales de su respectiva minoría, aunque no pueden tomar parte en las elecciones a los Consejos culturales, que están limitadas a los ciudadanos de este país.

En Chipre, cada una de las dos comunidades reconocidas constitucionalmente, la griega y la turca, disponen de una Cámara Comunal, elegida entre sus propios miembros, con competencias para legislar en asuntos religiosos, culturales, educativos, composición de los tribunales encargados de juzgar sobre disputas relativas a materias de su competencia (como asuntos religiosos), etc. También tiene competencia para establecer impuestos a los miembros de su respectiva comunidad con el fin de financiar sus necesidades (arts. 86 y 87 de la Constitución).

El sistema que adoptan Finlandia, Noruega y Suecia es parecido al de Estonia, aunque con la diferencia de que sólo se aplica a la población sami (conocida comúnmente como lapona), pero no a las demás minorías. En estos países –en Finlandia desde 1973, en Noruega desde 1977 y en Suecia desde 1993–, existe una autoridad central para el desarrollo de la cultura sami cuyo principal órgano es una asamblea parlamentaria elegida en elecciones periódicas por los miembros de este pueblo con competencias culturales, aunque no normativas. Las principales competencias de este órgano son las siguientes: distribución de los fondos estatales destinados para la cultura sami, designación de los consejos escolares de las escuelas samis y supervisar el desarrollo de la lengua sami.

Por último, Hungría también reconoce el derecho al autogobierno a las minorías que estén establecidas en su territorio al menos un siglo para defender sus intereses y proteger su identidad cultural y lingüística. A diferencia de los dos casos anteriores, el autogobierno de las minorías se aplica tanto a nivel local como estatal.

En primer lugar, la Ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas de 7 de julio de 1993 y la Ley sobre la elección de los representantes del gobierno local y alcaldes reconocen el derecho de cada minoría a elegir en cada municipio y en los distritos de Budapest un “gobierno local minoritario”. Estos gobiernos pueden ser constituidos de forma indirecta –cuando más de la mitad de los representantes locales son elegidos como miembros de una minoría nacional o étnica o cuando una minoría obtiene al menos un 30 % de los representantes locales– o por medio de elecciones directas.

Estos gobiernos, con independencia de cómo se hayan formado, tienen las mismas funciones, que consisten, por una parte, en defender los derechos e intereses de las minorías mediante la presentación de propuestas e iniciativas, oponiéndose a toda práctica o decisión que viole los derechos de las minorías, teniendo la autoridad competente la obligación de responder en un plazo de 30 días a las iniciativas o protestas de las minorías. Por otra parte, pueden tomar decisiones sobre cuestiones culturales que les afecten, tales como decidir sus símbolos, decidir las celebraciones locales de la minoría a la que representan y la protección de sus monumentos históricos. Igualmente, dentro de los límites de sus recursos, tienen derecho a establecer y mantener instituciones, especialmente en áreas como educación pública local o cultivo de las tradiciones.

Junto con estos gobiernos locales, cada minoría tiene derecho a un “autogobierno a nivel nacional”, elegido por los representantes de los gobiernos locales minorita-

rios, con competencias en materias culturales tales como establecimiento de sus nombres y símbolos, establecimiento de las fiestas nacionales de la minoría a la que representan, gestión de servicios de radio y televisión puestos a su disposición, creación y mantenimiento de teatros, bibliotecas, museos, institutos científicos y artísticos y escuelas secundarias e institutos de enseñanza superior, entre otras. Todo ello sin perjuicio de las competencias que puedan serles transferidas por otras leyes.

Para finalizar, queremos mencionar que el artículo 64 de la Constitución de Eslovenia de 1991 afirma que, con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos de las comunidades étnicas italiana y húngara, autoriza a estos grupos la creación de órganos de autogestión en las regiones donde viven. Si lo solicitan, el Estado puede autorizar a estos órganos el ejercicio de funciones de la competencia del Estado y proveer los fondos necesarios para la implantación de sus funciones.

## LA PARTICIPACIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES

Como indicábamos al comienzo de nuestra exposición, la participación política de las minorías puede realizarse mediante la concesión de cierto grado de autonomía o permitiéndoles tomar parte activa en el proceso de toma de decisiones. Aunque ambas opciones pueden ser complementarias, y de hecho en algunos países así es, presenta mayor interés en los casos en los que las minorías no tienen capacidad para autogobernarse y en los que tienen dificultades para obtener representación en los órganos legislativos del Estado mediante los mecanismos ordinarios de elección, lo que puede suceder fácilmente con las subminorías.

Para permitir la participación de las minorías en la toma de decisiones, es preciso, en primer lugar, que se reconozca a las minorías el derecho de asociación en partidos políticos, lo que constituye una condición sine qua non para poder participar, aunque sea mínimamente, en la vida política de un país.

Sobre esta cuestión, hay que decir que la gran mayoría de los estados miembros del Consejo de Europa no tienen normas específicas sobre la constitución de partidos que representen los derechos o intereses de las minorías, debiendo, por tanto, cumplir las mismas condiciones que los otros partidos políticos. Sin embargo, existen dos importantes excepciones a esta regla general. La primera de ellas es la Ley de partidos políticos de 22 de abril de 1983 de Turquía, que establece que los partidos políticos no pueden perseguir el objetivo de cambiar la naturaleza unitaria del Estado (art. 80), no pueden

reivindicar la existencia de minorías basadas en diferencias de cultura nacional o religiosa, o de secta, raza o lengua, no pueden perseguir la creación de minorías protegiendo, desarrollando o difundiendo lenguas y culturas diferentes de la lengua y la cultura turca ... (art. 81). Como puede apreciarse, esta normativa, de marcado carácter dictatorial y contraria a Derechos Humanos fundamentales como el derecho de asociación y la libertad de expresión, anula toda posibilidad de participación política de las minorías.

La otra excepción que señalábamos es Bulgaria, cuya Constitución prohíbe en su artículo 11.4 la creación de partidos políticos constituidos exclusivamente sobre la base de criterios étnicos y religiosos. No obstante, ello no ha impedido al Tribunal Constitucional de Bulgaria rechazar el recurso presentado por 53 diputados socialistas (excomunistas) con la intención de declarar inconstitucional el partido Movimiento por los Derechos y las Libertades, formado fundamentalmente, pero no exclusivamente, por búlgaros de origen étnico turco y religión musulmana, por gitanos y por otras minorías y que hace bandera de los derechos de las minorías<sup>13</sup>.

Además de esta base mínima, los métodos de participación de las minorías existentes, que vamos a exponer seguidamente, son básicamente tres:

1. Arbitrar medidas que aseguren o faciliten una presencia equitativa en los órganos del Estado, lo que permite que las minorías puedan hacer oír su voz en las instituciones.

2. Crear mecanismos de defensa de las minorías contra las disposiciones que puedan perjudicarles antes de que estas sean aprobadas, pudiendo llegar en algunos casos incluso al veto.

3. Creación de órganos participativos encargados de asesorar a las instituciones sobre las materias que afecten a las minorías.

## **La representación de las minorías en las instituciones**

La fórmula más habitual de favorecer la participación de las minorías y proteger sus intereses es asegurar o facilitar una presencia equitativa en los órganos del Estado, de manera que puedan hallarse presentes en la toma de decisiones. Este sistema puede aplicarse tanto al poder legislativo como al ejecutivo y judicial y también puede utilizarse tanto a nivel central como a nivel regional o local. Sobre este aspecto de la participación de las minorías, el derecho comparado nos ofrece cinco fórmulas: la creación de una cámara parlamentaria de representación territorial, la distribución de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta la existencia de minorías, la asignación directa de escaños a las minorías, la flexibilización del derecho electoral en favor de las minorías y, finalmente, la representación de las minorías en otras instituciones no legislativas.

### *La creación de una cámara parlamentaria de representación territorial*

Como es bien sabido, los parlamentos de diversos estados cuentan con dos cámaras legislativas de las cuales, generalmente, una de ellas tiene la función de representar a

las entidades autónomas territoriales. Esta adopción de un sistema bicameral suele darse generalmente en los estados federales y tiene gran relevancia en los casos en que las entidades territoriales coinciden con el ámbito de implantación territorial de las minorías.

Entre los estados que se han dotado de un sistema federal o regional en base a la existencia de minorías, todos ellos cuentan con un parlamento bicameral que, en los casos de la Federación Rusa y España, una de sus cámaras realiza esta función de cámara de representación territorial, lo que permite que las minorías puedan hallarse presentes en los procesos de toma de decisiones, mientras que en Bélgica e Italia no tienen prevista esta función, aunque en este último país existe una Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones que asegura la participación regional –y, por tanto, de las minorías concentradas– en la elaboración de las grandes decisiones estatales<sup>14</sup>.

De todas formas, conviene matizar que estos estados sólo aseguran una representación de las minorías concentradas y que son mayoritarias en la región autónoma de que se trate, aunque nada impide que las subminorías puedan hallarse representadas si son incluidas en las listas electorales de los partidos, si estas cámaras se eligen mediante elecciones –como sucede con el Senado de España, que en parte se elige por sufragio universal<sup>15</sup>– o si los parlamentos autónomos deciden enviar miembros de estas minorías<sup>16</sup>.

Junto a estos estados, también consideramos de interés hacer referencia al derecho parlamentario de Suiza y de los Países Bajos. En Suiza, pese a que su estructura federal no responde a la finalidad de proteger sus distintos grupos étnicos, su organización política permite una alta participación de las minorías. En efecto, el Consejo de los Estados, que hace la función de cámara de representación territorial, consta de dos escaños por cantón, lo que garantiza que pueda oírse la voz de los cantones poblados por minorías y, además, existe una regla no escrita que establece que en los cantones bilingües y en el cantón trilingüe uno de los dos miembros electos debe representar la lengua minoritaria en el cantón (o una de ellas, la romanche, en el caso de los Grisones), lo que garantiza la representación de todos los grupos étnicos<sup>17</sup>. En lo que se refiere a los Países Bajos, pese a ser un Estado unitario cuenta con una segunda cámara parlamentaria elegida por los miembros de los estados provinciales –órganos electos de las provincias– (art. 55 de su Constitución), lo que asegura la presencia de la minoría frisona en la toma de decisiones.

### *La distribución de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta la existencia de minorías*

Con carácter general, los estados no suelen distribuir las circunscripciones electorales en razón de la existencia de minorías, sino que generalmente atienden a criterios de representación geográfica. De todas formas, aunque la existencia de minorías no sea la razón fundamental de la división en circunscripciones, las minorías concentradas que son mayoritarias en su región tienen asegurada una representación parlamentaria, como sucede por ejemplo en España, Francia, Reino Unido, Ucrania, etc. y, además, en la mayor

parte de los estados europeos es habitual que los partidos de ámbito estatal incluyan en sus candidaturas a personas pertenecientes a minorías. De todas formas, aunque la gran mayoría de las leyes electorales permiten la elección de representantes de las minorías concentradas, en algunos casos pueden constituir para las minorías un arma de doble filo, pues favorecen la designación de parlamentarios de los grupos étnicos pero dificultan la elección de los representantes de pequeños partidos que representan sus intereses, como sucede en los estados con circunscripciones uninominales como Francia o el Reino Unido.

Los pocos estados en los que la existencia de minorías es una de las causas de la distribución en circunscripciones electorales, normalmente suelen coincidir con los estados cuya organización territorial responde a la existencia de minorías. Este es el caso de los territorios dotados de Estatutos especiales de autonomía<sup>18</sup> y de Bélgica, donde los distritos electorales tanto para las elecciones a la Cámara de Representantes como al Senado son monolingües –con la excepción del colegio electoral de Bruselas-Hal Vilvorde, que comprende la Región bilingüe de Bruselas-Capital y el distrito de Hal-Vilvorde, situado en Flandes– y, además, para ciertas votaciones, los diputados y senadores se dividen en un grupo lingüístico francés y un grupo lingüístico neerlandés<sup>19</sup>. En lo que se refiere al Senado, hay que decir que no todos los senadores son elegidos en elecciones, sino que veinte son elegidos por los Consejos Regionales, a razón de diez flamencos y diez valones, y once son elegidos por los Consejos de las Comunidades, a razón de seis flamencos, cuatro francófonos y un germanófono, lo que garantiza una presencia de todos los grupos lingüísticos.

En Suiza, la existencia de diversas regiones lingüísticas también tiene cierta influencia en su derecho electoral. En efecto, en este país la circunscripción electoral, tanto para el Consejo Nacional (Cámara Baja) como para el Consejo de los Estados (Cámara Alta), es el cantón y, en las elecciones al Consejo Nacional, se utiliza en el reparto de escaños un sistema proporcional, lo que garantiza una representación de las cuatro lenguas nacionales.

También la legislación electoral de Italia tiene en cuenta a las minorías, aunque las disposiciones son muy débiles, pues su normativa electoral se limita a ordenar una adecuada delimitación de los colegios electorales que procure la agrupación de las minorías lingüísticas en el menor número posible de colegios a efectos de conseguir representación (art. 7.1.d y 7.1.a de las leyes 276 y 277 de 4 de agosto de 1993 sobre la elección del Senado de la República y para la elección de la Cámara de Diputados, respectivamente).

En lo que al nivel regional y local se refiere, son muy pocas las entidades regionales que han establecido normas electorales con la intención de asegurar una representación de las minorías en sus órganos legislativos. Entre las excepciones a esta regla general pueden mencionarse la Federación Rusa e Italia. En la Federación Rusa se garantiza la representación de las minorías en la República de Yakutia, cuya Constitución establece que “en los lugares de residencia compacta de pueblos poco numerosos del Norte, pueden crearse circunscripciones electorales con un número menor de electo-

res” (art. 112) y, en la República de los Buriatos, que garantiza la representación del pueblo Khoural, teniendo en cuenta su representación territorial y nacional (art. 80 de la Constitución). Igualmente, en Italia se prevé la representación de las minorías en el Estatuto de Autonomía del Trentino-Alto Adigio estableciéndose una reserva de ley electoral que asegure una representación proporcional de los tres grupos lingüísticos que habitan este territorio –alemán, italiano y ladino–, no sólo en el Consejo Regional (órgano legislativo de la Región), sino también en los órganos provinciales y municipales de la Provincia de Bolzano.

### *La asignación directa de escaños a las minorías*

Junto a la distribución de los estados en circunscripciones electorales, también es posible asegurar o facilitar la representación de las minorías sobre una base personal y no territorial. Este sistema presenta la ventaja de que puede ser de gran utilidad para permitir que encuentren representación las minorías dispersas o aquellas que por su escaso número no podrían obtener representación, salvo que fuesen tomadas en consideración por los partidos de ámbito estatal en la elaboración de sus listas electorales.

Entre los estados que utilizan este sistema existen diversas modalidades. En primer lugar, es posible reservar expresamente una determinada cuota en el parlamento a los miembros de las minorías, generalmente superior a las que les correspondería aplicando un criterio proporcional, produciéndose la lucha electoral en el seno de cada comunidad. Este es el caso de Chipre, donde el artículo 62 de su Constitución establece que en la Cámara de Representantes, la comunidad griega contará con 35 escaños y la comunidad turca con 15 y, además, según la legislación electoral, las minorías maronita, latina y armenia –las dos primeras minorías religiosas y la última religiosa y lingüística–, que en su conjunto representan un porcentaje inferior al 1 % de la población del país, eligen un representante cada una con derecho a ser oídas, pero sin voto. Un caso similar es el de Eslovenia, donde el artículo 80 de su Constitución establece que las comunidades italiana y húngara elegirán cada una un representante para la Asamblea Estatal.

Otra posibilidad interesante es la que ofrece Rumanía para permitir que estén representadas sus minorías en el Parlamento. En este país, los partidos que representan los intereses específicos de las minorías compiten en las elecciones con el resto de los partidos aplicándoseles las mismas reglas que a éstos. Sin embargo, los partidos u organizaciones que representan a las minorías que no consiguen el número de votos suficientes para obtener representación parlamentaria tienen derecho a un representante en el Parlamento, con el límite de que, en estos casos, cada minoría no puede estar representada en el Parlamento por más de un partido u organización.

También favorece notablemente a las minorías, aunque en menor medida que los casos anteriores, la legislación de Croacia. En este país, de acuerdo con su Constitución y con su Ley Constitucional sobre los derechos de las comunidades y minorías naciona-

les y étnicas de Croacia (en adelante será citada como Ley de minorías), está previsto que las minorías que representen un porcentaje superior al 8% de la población –en la práctica la minoría serbia, hasta la conquista de la Krajina en agosto de 1995– tienen derecho a una representación proporcional en el parlamento, ampliándose el número de miembros del Parlamento si es necesario<sup>20</sup>, mientras que las minorías que no alcancen este porcentaje tienen derecho a un total de cinco representantes elegidos en circunscripciones electorales especiales, con lo cual no todas las minorías pueden hallarse representadas. Además, a diferencia de lo que sucede en Eslovenia, las personas pertenecientes a una minoría tienen la opción de votar por un partido político, en las mismas condiciones que el resto de la ciudadanía o bien por un representante de su comunidad, siendo ambas opciones excluyentes. De todas formas, aunque no sea perfecto, no debe menospreciarse este sistema, puesto que es uno de los más progresistas de Europa.

### *La flexibilización del derecho electoral en favor de las minorías*

Otros estados no aseguran a sus minorías una representación en el parlamento, pero facilitan su elección adaptando el derecho electoral a sus necesidades. De esta forma se persigue favorecer la presencia de las minorías en los órganos legislativos en los casos en que obtener representación resultaría muy difícil, si no imposible, si se les aplicase la misma normativa electoral que a los demás partidos políticos. A nivel estatal, esta medida sólo existe en Alemania y en Polonia. En el caso de Alemania, el artículo 6 de la Ley electoral federal prevé en favor de las minorías nacionales una derogación de la cláusula que establece un quórum del 5% para la obtención de escaños y, en Polonia, la Ley electoral de 1993 establece que los partidos que representan los intereses de las minorías nacionales tienen derecho a concurrir a las elecciones si se presentan en al menos cinco circunscripciones, mientras el resto de los partidos debe presentarse al menos en la mitad de los distritos electorales y, si lo solicitan, se les puede eximir de la norma que exige al menos un 5% de los votos para poder tener representación parlamentaria.

Normas similares están previstas a nivel regional también en Alemania, en las leyes electorales de los *länder* de Schleswig-Holstein (art. 6) y Sajonia (art. 7.6) –que exigen a los partidos representantes de las minorías nacionales del umbral del 5% de los votos necesarios para poder tener representación en sus respectivos parlamentos– y, en Ucrania, donde el Parlamento de la República Autónoma de Crimea se elige mediante un sistema de cuotas especiales para las minorías nacionales y las poblaciones deportadas. Este sistema se aplica también en Crimea para la elección de los consejos locales situados en su territorio.

### *La representación de las minorías en otras instituciones estatales*

La representación de las minorías, también puede producirse en otras instituciones, fundamentalmente en el poder ejecutivo o en los órganos supremos judiciales, aunque también puede darse en otro tipo de instituciones estatales.



Esta atribución de cuotas a las minorías, en órganos distintos a las cámaras legislativas, no es muy habitual en los estados europeos, dándose generalmente en países que por razones políticas precisan de un equilibrio político entre las distintas comunidades o grupos étnicos que lo integran, como sucede, además de en Chipre, en Bélgica y Croacia y también en Suiza, aunque en este caso no se debe a la existencia de problemas entre las comunidades sino a razones históricas y a la voluntad de representar equitativamente las distintas regiones lingüísticas. A nivel regional, también está prevista expresamente la participación de las minorías en los órganos ejecutivos regionales en Bélgica e Italia, concretamente en el Trentino-Alto Adigio y en Bruselas.

De estos estados, vamos a dedicar una atención especial a Chipre, cuya Constitución prevé un reparto de cuotas no sólo en su órgano legislativo, sino también en los siguientes órganos:

a) Presidencia: compuesta por el presidente y por el vicepresidente de la República, debiendo pertenecer el primero a la comunidad griega y el segundo a la comunidad turca. Ambos ejercen conjuntamente el poder ejecutivo.

b) Consejo de Ministros: compuesto por siete ministros griegos, nombrados por el presidente y tres ministros turcos, designados por el vicepresidente. De los ministros turcos, uno de ellos debe ocupar la cartera de Asuntos Exteriores, Defensa o Hacienda, aunque el presidente y el vicepresidente pueden, de común acuerdo, sustituir este sistema por un sistema rotativo (art. 46).

c) Tribunal Constitucional Supremo: debe estar compuesto por un juez griego, uno turco y otro neutral, que es quien lo preside. Este juez neutral no puede ser chipriota, griego, turco o británico. Estos tres jueces, deben ser designados de común acuerdo por el presidente y el vicepresidente (art. 133).

d) Tribunal Supremo de Justicia: compuesto por dos jueces griegos, uno turco y uno neutral, elegidos todos ellos por el presidente y el vicepresidente de común acuerdo. El juez neutral ostenta la presidencia del Tribunal y dispone de dos votos (art. 153).

e) Otros cargos u órganos para los que se prevén cuotas son el fiscal general de la República y el teniente fiscal general –ambos son elegidos por la presidencia y no pueden pertenecer a la misma Comunidad (art. 112)–, el auditor general y teniente auditor general, con los mismos requisitos que los anteriores (art. 115), el gobernador y el subgobernador del Banco emisor (idem. art. 118), el Servicio público, que debe estar compuesto por un 70% de griegos y un 30 % de turcos (art. 123) y los directores y subdirectores del Ejército, policía y gendarmería, elegidos conjuntamente por el presidente y el vicepresidente. Uno de estos tres directores debe ser turco y, cuando el director de uno de estas tres instituciones pertenezca a una Comunidad, el subdirector deberá pertenecer a la otra. Además, se establecen cuotas para el personal de estos tres cuerpos: en el Ejército, un 60% de los militares han de ser griegos y un 40% turcos y, las dos fuerzas de seguridad deben estar compuestas por un 70% de griegos y un 30% de turcos (arts. 129-131).

En cuanto a los demás estados que mencionábamos, Croacia establece una representación proporcional de las minorías que representen más del 8% de la población no sólo en el Parlamento, sino también en el Gobierno y en los cuerpos judiciales supremos (art. 18 de la Ley de minorías).

A diferencia de Croacia, tanto Bélgica como Suiza prevén una representación de las minorías mayor de las que les correspondería aplicando un criterio proporcional. Así, a nivel del poder ejecutivo, el artículo 86 bis de la Constitución de Bélgica insta la paridad lingüística en el seno del Consejo de Ministros, quedando excluido de este cálculo el primer ministro, cuando el número de miembros del Consejo es impar. Esta misma regla de la paridad lingüística existe también en el nivel del poder judicial, concretamente se aplica al Tribunal de Casación y al Tribunal Constitucional, llamado Tribunal de Arbitraje. En Suiza, la representación de las minorías en el Gobierno, denominado Consejo Federal, no está establecida en ninguna norma<sup>21</sup>, pero una regla no escrita establece que debe contar al menos con dos miembros de los cantones de lengua francesa o italiana<sup>22</sup>. En cambio, sí se prevé para el Tribunal Federal, en el que deben estar representadas las tres lenguas oficiales del país (artículo 107 de la Constitución)<sup>23</sup>.

A nivel regional, la participación de los distintos grupos étnicos está prevista en Italia –en el Trentino-Alto Adigio– y en Bélgica –en Bruselas–. En el Trentino-Alto Adigio, su Estatuto establece que la composición de la Junta Regional (art. 36) y de la Junta Provincial de Bolzano (art. 50) deberá adecuarse a la formación de los grupos lingüísticos en el Consejo Regional y Provincial, y que contarán con dos vicepresidentes, uno perteneciente al grupo lingüístico italiano y otro al grupo lingüístico alemán. Este mismo Estatuto también prevé un reparto de cuotas en el Tribunal regional de justicia administrativa, que cuenta con una sección autónoma para la provincia de Bolzano, cuyos componentes deben pertenecer en igual número a los dos mayores grupos lingüísticos sucediéndose en la presidencia un juez de lengua italiana y un juez de lengua alemana (arts. 90-91).

Por su parte, en Bruselas se adopta básicamente el mismo sistema existente a nivel federal para proteger a los valones, pero con la diferencia que en la capital belga quienes se encuentran en minoría y son protegidos son los flamencos. Así, el ejecutivo de la Región comprende 5 miembros: dos del grupo francófono, dos del grupo neerlandófono y el presidente.

Por otra parte, también hay que señalar que existen previsiones para garantizar la participación de las minorías en las entidades locales. Las primeras disposiciones al respecto, fueron formuladas a nivel internacional mediante la Declaración conjunta Bonn-Copenhague de 29 de marzo de 1955<sup>24</sup>, en la que los gobiernos de Alemania y Dinamarca se comprometieron recíprocamente a asociar a los trabajos de las comisiones locales, en proporción a su número, a los miembros de la minoría danesa en Alemania y alemana en Dinamarca. Sin embargo, esta disposición, aunque resulta interesante, no garantiza una representación directa de estas minorías, sino que prevé su participación en la política local si logran obtener representantes.

Una participación directa de las minorías en los órganos representativos locales está prevista en Eslovenia en el artículo 64 de su Constitución, que ordena la representación a nivel local de las minorías italiana y húngara, aunque no hace referencia a ninguna cuota, y en su Ley de Autonomía Local, que prevé la inclusión de representantes de las comunidades gitanas en los órganos de gobierno local en las regiones en las que la población gitana se halla presente. También el Estatuto del Trentino-Alto Adigio ordena el establecimiento de normas aptas que aseguren una representación proporcional de los grupos lingüísticos en los órganos de los entes locales y, en los municipios de la provincia de Bolzano, los grupos lingüísticos tendrán derecho a estar representados en la Junta Municipal si en el Consejo Municipal hay al menos dos consejeros que pertenezcan al mismo grupo (art. 61). Finalmente, en Croacia se establece también el derecho de las minorías a estar representadas en los órganos de autogobierno local en proporción a la población total del municipio de que se trate (art. 19 de la Ley de minorías).

### **La instauración de mecanismos de defensa de las minorías frente a las autoridades**

Tanto si las minorías se hallan representadas en las instituciones como si no, siempre es posible que determinadas disposiciones adoptadas por las autoridades centrales del Estado o por las regionales, en el caso de las subminorías, puedan perjudicarles. En estos casos, todos los estados europeos existen medios para defenderse de estas posibles situaciones perjudiciales, como pueden ser los recursos a los tribunales ordinarios, a los tribunales constitucionales, el derecho de petición, el recurso al defensor del pueblo, etc. No obstante, con el fin de evitar que puedan darse estas situaciones, algunos estados han previsto mecanismos “extraordinarios” de participación de las minorías destinados a protegerlas contra toda norma que pueda perjudicarlas antes de que dicho perjuicio se produzca.

Estos mecanismos suelen consistir generalmente en la exigencia de mayorías cualificadas para ciertas materias, como es el caso típico de las reformas constitucionales, en las que todos los estados democráticos exigen cierto grado de consenso.

En lo que se refiere a la participación de las minorías en las reformas constitucionales, la Constitución más modélica es sin duda la de Chipre, que exige una mayoría de dos tercios de los representantes de cada una de las dos Comunidades (art. 182). Esta Constitución también exige mayorías cualificadas para la votación de las leyes electorales, las relativas a los municipios y cualquier ley que establezca impuestos. Estas leyes, para ser aprobadas, precisan de una mayoría simple de cada una de las Comunidades (art. 78). Además, para la adopción de actos que se atribuyen al poder ejecutivo se exige el acuerdo mutuo entre el presidente y el vicepresidente (art. 47). Igualmente, tanto el presidente como el vicepresidente de la República pueden bloquear la declaración del “Estado de Emergencia” (art. 183) y tienen derecho de vetar

y de devolver a la Cámara de Representantes para su reconsideración toda ley o decisión que trate de seguridad, defensa y asuntos exteriores –excepto las relativas a la participación del país en organizaciones y pactos de alianza en los que participen tanto Grecia como Turquía– (art. 50) y, pueden devolver los proyectos de leyes de presupuestos cuando entiendan que son discriminatorias (art. 51).

Otras Constituciones ejemplares son las de Eslovenia –que establece que las leyes y otras normas que se refieran exclusivamente a los derechos de las comunidades italiana y húngara no pueden ser adoptadas sin el consentimiento de sus representantes– y la de Bélgica, que exige para la votación de determinadas leyes esenciales para el equilibrio político y la protección de las minorías –por ejemplo la modificación de la frontera lingüística, la financiación de las comunidades y las regiones– una mayoría global de dos tercios de los diputados y senadores y, además, una mayoría simple de cada uno de los grupos lingüísticos de ambas cámaras, lo que equivale a un derecho de veto de los grupos lingüísticos parlamentarios.

Otra peculiaridad que encontramos en la Constitución belga es lo que se denomina “timbre de alarma” (art. 38 bis), que permite a un grupo lingüístico, cuando considere que los preceptos de un proyecto o proposición de ley son susceptibles de causar un daño grave a las relaciones entre las comunidades, introducir una moción firmada por las tres cuartas partes de sus miembros antes de la votación final del texto. En este caso, se suspende el trámite parlamentario y se remite la moción al Consejo de Ministros –que como se recordará tiene una composición paritaria– que en el plazo de 30 días deberá adoptar un informe y solicitar a la Cámara en cuestión que resuelva sobre dicho informe o sobre el proyecto o proposición de ley, en su caso modificado.

A nivel regional, este mismo sistema del “timbre de alarma” está previsto también en la Ley especial relativa a las instituciones bruselenses de 12 de enero de 1989, en esta ocasión para proteger a la minoría flamenca de Bruselas. Un sistema similar existe también en la Región italiana del Trentino-Alto Adigio, donde el artículo 56 de su Estatuto de Autonomía establece que cuando una propuesta de ley sea considerada lesiva de la igualdad de derechos entre los ciudadanos de los diversos grupos lingüísticos o de las características étnicas y culturales de los mismos grupos, la mayoría de los consejeros de un grupo lingüístico en el consejo regional o en el provincial de Bolzano podrá pedir que se vote por grupos lingüísticos. En este caso, si la petición de votación separada no es atendida o la propuesta de ley se aprueba con el voto contrario de los dos tercios de los componentes del grupo lingüístico que haya formulado la petición, la mayoría del mismo grupo podrá impugnar la ley ante el Tribunal Constitucional. Aunque este recurso no tiene efecto suspensivo, consideramos que esta medida es realmente progresista porque no es nada habitual en los ordenamientos jurídicos permitir que una minoría de los miembros de un órgano legislativo regional pueda recurrir al Tribunal Constitucional.

Por último, queremos recordar la posibilidad de las minorías de poder participar a nivel local y defenderse de posibles medidas que les perjudiquen, como sucede en Hungría, donde los órganos locales de autogobierno tienen la competencia de oponerse a las decisiones que perjudiquen a las minorías y donde la autoridad competente tiene la obligación de responder a sus peticiones y protestas en un plazo fijado legalmente.

### **La constitución de órganos de consulta y de participación de las minorías nacionales**

La creación de órganos consultivos y participativos, encargados de gestionar los problemas o los intereses de las minorías, constituye el nivel mínimo de participación que puede otorgarse a las minorías, aunque consideramos que no por ello debería menospreciarse este sistema, pues puede resultar de utilidad, especialmente tratándose de minorías dispersas y de subminorías y, de hecho, diversas normas estatales relativas a la protección de las minorías se han debido a la iniciativa de órganos de este tipo.

La existencia de órganos consultivos, tanto sobre cuestiones generales como sobre aspectos puntuales, es muy habitual en todos los estados, pudiendo encargarse de asesorar estos órganos tanto al poder legislativo como al ejecutivo y tanto al poder central como a los poderes regionales y locales. En lo que respecta a los órganos encargados de asesorar sobre cuestiones de las minorías, éstos son más habituales en los estados en los que las minorías no tienen capacidad de autogobierno y pueden encargarse de asesorar sobre cuestiones que pueden afectar a una minoría en particular o a la totalidad de las minorías existentes en su territorio.

La existencia de órganos relativos a cuestiones de una minoría particular suele deberse a una voluntad política de otorgar un tratamiento *privilegiado* a ciertas minorías, fundamentalmente por razones históricas, y se da principalmente en los estados de Europa Occidental. Este es el caso, por ejemplo de Alemania, donde la minoría danesa que, desde la Declaración Bonn-Copenhague disfruta de una posición superior a la de las demás minorías nacionales, está representada a nivel federal desde 1965 por un órgano participativo especial en el Ministerio del Interior<sup>25</sup>. También en este país, a nivel federado, la minoría frisona de Schleswig-Holstein y la minoría soraba de Brandeburgo cuentan con órganos consultivos y participativos encargados de asesorar a los respectivos *länder* sobre los asuntos concernientes a estas minorías y de fomentar su participación en el proceso legislativo<sup>26</sup>.

Igualmente, en Austria, la Ley sobre los grupos étnicos de 7 de julio de 1976 prevé la creación de un “Consejo Consultivo Étnico” por cada minoría, el cual debe ser establecido mediante Decreto del Gobierno Federal, habiéndose constituido hasta la fecha consejos consultivos para los croatas, eslovenos, húngaros, checos y eslovacos así como sinti y rom (gitanos). Además, en el *land* de Carintia, su Gobierno ha creado una oficina especial para los problemas que interesan a la minoría eslovena<sup>27</sup>.

La existencia de estos órganos consultivos, como señalábamos anteriormente, suele darse en los estados en los que, por cualquier razón, las minorías no disponen de autogobierno. Sin embargo, existen excepciones a esta regla, como son Noruega y Finlandia. En efecto, ambos estados cuentan con comités consultivos encargados de asesorar a sus respectivos gobiernos sobre cuestiones samis –y en Finlandia también sobre cuestiones romanés (gitanas)–, pese a que en ambos estados cuentan con una asamblea con competencias culturales. Los órganos en cuestión son, en Noruega, un “Consejo Educativo Sami”, vinculado al Ministerio de Educación, y un “Consejo de la Lengua Sami”, encargado de asesorar y asistir a las autoridades en cuestiones lingüísticas<sup>28</sup> y, en Finlandia, un “Comité asesor sobre asuntos samis” y un “Comité asesor sobre asuntos romanés”<sup>29</sup>.

En cuanto a la creación de órganos en los que se encuentran representadas diversas minorías, éstos suelen establecerse en estados que en principio no tienen previsto privilegiar a determinada/s minoría/s –sin perjuicio de que, obviamente, las minorías más numerosas resulten más favorecidas– y, generalmente, tienen por misión asesorar a los órganos estatales, bien a los legislativos bien a los ejecutivos, acerca de la política general que debe seguirse hacia sus minorías, a diferencia de los órganos que representan a una sola minoría, que suelen tratar sobre cuestiones más específicas.

Entre los órganos encargados de asesorar a los órganos legislativos, podemos mencionar el “Consejo para las Relaciones Interétnicas” de Macedonia, que está previsto en su Constitución (art. 78)<sup>30</sup>, hecho que da una gran relevancia a este órgano, que tiene por misión considerar los asuntos de las relaciones interétnicas y hacer propuestas para su solución, estando la Asamblea obligada a tomar en consideración las propuestas que realice y a tomar decisiones relativas a ellas. Otro ejemplo que puede citarse es el de Polonia, que cuenta con una “Comisión parlamentaria para las minorías nacionales”, integrada por diputados pertenecientes a estas minorías y que ha tenido una gran importancia en la elaboración de las normas protectoras de los grupos étnicos promulgadas tras la democratización del país<sup>31</sup>.

Además de poder participar en la adopción de la normativa sobre minorías, éstas también pueden influir en la ejecución de las políticas estatales relativas a su protección. Así, continuando con Polonia, en este país existe una “Comisión sobre minorías nacionales” establecida como un órgano consultivo del Consejo de Ministros entre cuyas tareas destacan la elaboración del programa gubernamental en favor de las minorías nacionales, la elaboración de propuestas concernientes a la aplicación de los derechos y demandas de las minorías o la popularización de la cultura de las minorías, y existe también una “Oficina para las minorías nacionales”, dependiente del Ministerio de Cultura y de las Artes, autorizada para financiar las publicaciones y otras actividades culturales de las minorías nacionales.

Con la misma finalidad de ejecutar la política del Gobierno fomentando la participación de las minorías, en Croacia, el art. 20.1 de la Ley de minorías impone al

Gobierno la obligación de establecer Agencias de Relaciones Interétnicas para asegurar una representación proporcional en los servicios públicos y otras instituciones y para aplicar las previsiones relativas a cultura, educación y acceso a los medios de comunicación establecidas en la ley. Según esta misma ley, el Gobierno también debe establecer estas agencias para los municipios donde el número de miembros de comunidades o minorías nacionales o étnicas y sus intereses lo requieran (art. 20.2).

Por último, en lo que se refiere a la participación a nivel local, aunque no se trate de un órgano colegiado, consideramos interesante destacar una notable peculiaridad existente en Hungría: la figura, ciertamente original, del “ombudsman local de las minorías”, que está autorizado a participar y a intervenir en toda sesión, incluso si es a puerta cerrada, del “cuerpo de representantes” cuando discutan asuntos que conciernan a las minorías (art. 40.1 de la Ley sobre los derechos de las minorías nacionales y étnicas).

## A MODO DE SÍNTESIS

Como señalábamos al principio de este trabajo, las circunstancias en las que se encuentran las minorías varían notablemente de un país a otro, de forma que una misma política puede ser adecuada en un país y, en cambio, puede no serlo en otro Estado distinto. De todas formas, podemos afirmar la existencia de un mínimo común denominador para la participación de las minorías en los asuntos públicos, que es el reconocimiento de la legalidad de los partidos políticos de las minorías —que en la práctica existe en todos los estados del Consejo de Europa, excepto en Turquía—, sin el cual resulta ilusorio el derecho a la participación consagrado en los tratados internacionales y documentos políticos relativos a la protección de las minorías.

En general, en lo relativo a las formas de participación política, podemos distinguir entre las minorías dispersas y las concentradas, para las cuales son posibles las soluciones territoriales, que pueden ir desde la división del Estado en circunscripciones administrativas tomando en consideración la existencia de minorías hasta la estructura federal o regional del Estado o la concesión de estatutos especiales de autonomía, pudiendo ser posibles también la adopción de fórmulas de autonomía subregional, como hemos visto que sucede en el Trentino-Alto Adigio y en las Repúblicas de Carelia y los Buriatos.

De estos posibles sistemas, hemos podido apreciar que sin duda los más eficaces son el federalismo y el regionalismo, siempre y cuando las minorías sean mayoritarias en los estados federados o en las regiones, pues además de conceder a las minorías competencias para legislar y ejecutar una serie de materias, pueden jugar un papel específico en los órganos del Estado central (por ejemplo, en el Consejo de los Estados de Suiza, el Consejo

de la Federación en Rusia, el Senado en España) y tienen asegurada una representación parlamentaria en los órganos legislativos e incluso en ocasiones en los órganos ejecutivos y judiciales, como sucede en Bélgica, Suiza, Croacia y Chipre, aunque éste último no es todavía un Estado federal. Estas ventajas también pueden decirse del nivel regional, aunque estos supuestos, como hemos visto, son poco frecuentes.

Tratándose de minorías dispersas o de subminorías, también es posible la autonomía prescindiendo del territorio, aunque esta ausencia de territorio limita notablemente el margen de autogobierno, que debe limitarse a cuestiones culturales, que no son poco importantes, pues permiten la autoprotección de la identidad de las minorías. No obstante, pese a la importancia que tiene este sistema, son muy pocos los estados que lo han puesto en práctica.

Para finalizar, también se ha puesto de manifiesto cómo puede favorecerse la participación de las minorías en la vida política sin necesidad de recurrir a la concesión de autonomía, aunque generalmente no sean métodos tan eficaces. Fundamentalmente, se consigue mediante la flexibilización del derecho electoral de forma que las minorías tengan más posibilidades de hallarse representadas en las asambleas legislativas, como sucedía en Alemania y Polonia e incluso mediante la asignación directa de escaños, tal y como realizan Chipre, Eslovenia, Rumania y Croacia y, finalmente, mediante la creación de órganos participativos que asocien las minorías al proceso de toma de decisiones.

En definitiva, en el Derecho Comparado podemos encontrar una gran variedad de modelos jurídicos destinados a garantizar el derecho humano de la participación política, con sus ventajas y sus inconvenientes y, aunque ninguno de ellos sirva como solución polivalente para todas las situaciones que se presentan, al menos sí pueden servir como una fuente de inspiración para solucionar los problemas de minorías, que todavía hoy en día constituye uno de los principales retos de la comunidad internacional.

#### Notas

1. Un buen ejemplo de esta tendencia lo constituye la República de Eslovenia, cuyas minorías más numerosas son serbios y croatas y, sin embargo, su Constitución establece una protección especial a los italianos y los húngaros, así como a los gitanos, por tratarse de minorías históricas.
2. Vid. Rochowicz, A.: "National minorities in Poland" en Packer, J. and Myntti, K (1993) *The protection of ethnic and linguistic minorities in Europe*. Abo, Abo Akademi University, p. 111.
3. Esta limitación es lógica, pues sería peligroso y contradictorio para la protección de las lenguas y culturas minoritarias la promoción de la cultura mayoritaria en el conjunto del Estado pero minoritaria en la región de que se trate o la de lenguas y culturas que no están establecidas tradicionalmente en ese territorio.



## La participación de las minorías nacionales en la vida política de los estados europeos

4. Vid. Giordan, H.: "Droits des minorités, droits linguistiques, droits de l'homme" en Giordan, H. (1992) (Dir.) *Les minorités en Europe. Drois linguistiques et droits de l'homme*, Paris: Kimé, p. 14.
5. De los 23 que componen actualmente la Confederación Helvética, únicamente cuatro son plurilingües, de los que tres (Berna, Friburgo y Valais) tienen dos lenguas: el francés y el alemán y un cuarto (Grisones) es trilingüe: alemán, romanche e italiano.
6. Nos referimos a las minorías de lengua francesa y francoprovenzal, alemán, esloveno, sardo y friulano, todas ellas concentradas. Junto a estas minorías, existen otras minorías históricas que se corresponderían con lo que hemos denominado "islotos lingüísticos".
7. Vid. Sanmarti Roset, J.M. (1995) *Las políticas lingüísticas y las lenguas minoritarias en el proceso de construcción de Europa*, Vitoria-Gasteiz: IVAP/HAEE, p. 106.
8. Ibidem, pp. 114 y 302-307. Vid. también Pizzorusso, A.: "Minorities i grups ètnics a Italia: perspectives de tutela" en *Ordenació legal del plurilingüisme als Estats contemporanis*, Barcelona: Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, 1983, pp. 13 y ss.
9. Conviene mencionar que en el territorio de Tirol del Sur existe una importante subminoría italiana que goza de protección.
10. No hay que olvidar que la gran mayoría de la población de etnia serbia de Croacia tuvo que abandonar precipitadamente el país como consecuencia de la operación militar de reconquista de la autodenominada "República Serbia de la Krajina", por lo que por ahora esta disposición no tiene prácticamente ninguna eficacia real.
11. En este territorio se concentra la mayoría de las 200.000 personas que forman la minoría húngara de Ucrania. Este distrito autónomo forma parte de la Región de Kárpátalja, que a su vez está dotada de un Estatuto especial de autonomía. Vid. Petschen, S. (1993) "Les minories nacionals, màteria preferent de la política hongaresa" en *Revista de Catalunya* 78, 81.
12. Para conocer este sistema, vid. Bauer, O. (1979) *La cuestión de las nacionalidades y la social-democracia*. México: Siglo XXI, pp. 344-350.
13. Pashovski, S.: "Minorities in Bulgaria" en Packer, J. and Myntti, K. (Eds.): Op. cit., p. 74. Un argumento decisivo utilizado por el Tribunal Constitucional fue que sus estatutos no condicionan la militancia a la pertenencia a un grupo étnico o lingüístico.
14. Vid. Escuin, P. (1983) "Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo" en *Serie Universitaria*, nº 198, Madrid: Fundación Juan March.
15. En España, la circunscripción electoral para el Senado es la provincia y en los casos de Baleares y Canarias las islas, lo que asegura una representación equitativa de las principales minorías, pero no necesariamente de las subminorías.
16. Este sería el caso del Consejo de la Federación de Rusia, integrado por dos diputados de cada sujeto de la Federación (art. 95 de la Constitución rusa) y también de España, donde una parte del Senado es elegida por los parlamentos de las comunidades autónomas.
17. Vid. Conseil de l'Europe. *Commission Européenne pour la démocratie par le droit. La protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux: rapport de synthèse sur la base des études effectuées par l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse*.

18. Así, por ejemplo, las Islas Åland en Finlandia y las Islas Feroe y Groenlandia en Dinamarca constituyen circunscripciones electorales, enviando las Islas Åland un diputado al parlamento finlandés, mientras que la Islas Feroe y Groenlandia eligen cada una dos diputados.
19. El grupo lingüístico neerlandés esta compuesto por los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones de Flandes y el grupo lingüístico francés por los elegidos en Valonia. Los parlamentarios elegidos por el distrito de Bruselas-Hal Vilvorde forman parte de uno u otro grupo lingüístico en función de la lengua en la que realizan su juramento.
20. Si en las elecciones generales la minoría en cuestión no obtenía la representación que le correspondía, se ampliaba el número de miembros del Parlamento hasta que alcanzase la representación proporcional y, en este caso, los candidatos de la minoría de que se tratase obtenían escaños en proporción a los resultados de los partidos en los que estaban incluidas.
21. Sobre esta cuestión, el artículo 96.1 de la Constitución se limita a decir que en el Consejo Federal no puede haber más de un miembro de un mismo cantón.
22. En la actualidad, de los siete ministros que componen el Consejo Federal, tres pertenecen a estas minorías, que en su conjunto no alcanzan el 25% de la población total de Suiza. Vid. Conseil de l'Europe. *Commission européenne pour la démocratie par le droit. La protection des minorités dans les Etats fédéraux et régionaux: rapport de synthèse sur la base des études effectuées par l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse.*
23. El alemán, el francés y el italiano. El retorromano o romanche está reconocido como lengua nacional pero no como lengua oficial.
24. Declaración del Gobierno de la República Federal de Alemania sobre el estatuto de la minoría danesa en Alemania hecha al final de las negociaciones con el Gobierno danés y Declaración del Gobierno de Dinamarca sobre el estatuto de la minoría alemana en Dinamarca hecha al final de las negociaciones con el Gobierno alemán.
25. Conseil de l'Europe. *Commission européenne pour la démocratie par le droit. La protection des minorités edans les Etats federaux et regionaux.* Allemagne.
26. Ibidem.
27. Conseil de l'Europe. *Commission européenne pour la démocratie par le droit. Les minorités dans la structure fédérale de L'Etat Autrichien.*
28. Committee Of Experts On Regional Or Minority Languages In Europe (CAHRL) (1994) *The situation of Regional or Minority Languages in Europe.* Strasbourg, Council of Europe, p. 92.
29. Ibidem. p. 20.
30. Este Consejo, está compuesto por el presidente de la Asamblea de Macedonia y por dos diputados de cada una de estas etnias: macedonios, albaneses, turcos, valacos y romaníes (gitanos), así como miembros de otras nacionalidades representadas en la Asamblea.
31. Vid. Conseil de l'Europe (1994). *Droits de l'homme et minorités dans les nouvelles démocraties européennes: les aspects éducatifs et culturels.* Rapport de l'atelier tenu à Lohusalu (Estonie), 20-23 octobre 1994. Strasbourg, Conseil de l'Europe, p. 124.