

NACIONALISMOS Y MINORIAS EN EUROPA

Dr. Rafael Calduch Cervera.

Catedrático de Relaciones Internacionales.

Facultad de CC. De la Información.

Universidad Complutense de Madrid.

(Conferencia pronunciada en el Curso de Verano titulado: *La Nueva Europa en los albores del siglo XXI. Conflictos, cooperación, retos y desafíos*. Celebrado en Palencia, Julio 1998)

1.- Naciones, nacionalismos y minorías: precisiones conceptuales e históricas.

- 1.1.- El polémico concepto de nación
- 1.2.- La permanente tensión entre el Estado y la nación.
- 1.3.- Los nacionalismos: ¿ideologías totalizadoras o totalitarias?.
- 1.4.- La confusa conceptualización de las minorías.

2.- Naciones y minorías en Europa: dimensiones del problema.

- 2.1.- La irrupción de las naciones en la vida internacional europea.
- 2.2.- Los sucesivos repartos de Europa en el siglo XX y el problema de las minorías.
- 2.3.- Cooperación y conflictos nacionales en la Europa de nuestros días.

3.- Naciones y minorías en Europa: soluciones al problema.

- 3.1.- Reconocimiento del problema y búsqueda de soluciones regionales: la aportación del Consejo de Europa.
- 3.2.- La integración europea: una fórmula innovadora pero limitada.
- 3.3.- La CSCE y la OSCE: soluciones ambiciosas del problema.
- 3.4.- La OTAN y la UEO: garantías militares para evitar el deterioro del problema.

1.- Naciones, nacionalismos y minorías: precisiones conceptuales e históricas.

Cuando se aborda un fenómeno tan complejo y dinámico como el de los nacionalismos y las minorías, en el que concurren aspectos históricos, territoriales, sociológicos, políticos y culturales, además de las inevitables distorsiones que ejercen los estereotipos constantemente difundidos por los medios de comunicación, no siempre desinteresados y objetivos en sus informaciones, suelen desencadenarse interminables debates en los que las pasiones y la parcialidad, cuando no la intolerancia, suelen sustituir al análisis racional, riguroso y fundado en el empleo de una metodología científica.

En esta breve exposición no pretendo abordar con detalle los múltiples aspectos de este tema, ni tan siquiera las diversas dimensiones que suscita en el ámbito estrictamente internacional. Únicamente expondré los aspectos generales del problema en el ámbito regional europeo, tal y como se está planteando en los últimos años, y realizaré, con posterioridad, una revisión crítica de los principales instrumentos de solución que a escala regional se han articulado.

No obstante, considero que para evitar los falsos debates resultantes de la polisemia que encierran términos tales como los de *nación*, *nacionalismo* o *minoría*, conviene que realice, brevemente, un esfuerzo por precisar el significado exacto que atribuiré a estos conceptos en el transcurso de mi exposición. Naturalmente con ello no pretendo ignorar el hecho de que el debate conceptual de tales expresiones permanece abierto en el ámbito académico. Únicamente aspiro a que mis reflexiones puedan interpretarse de forma precisa.

1.1.- El polémico concepto de nación

Que el concepto de nación resulta polémico desde que a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX surgieron los primeros movimientos políticos y culturales asociados a la nación y al nacionalismo, constituye una evidencia histórica.

Inicialmente, los tratadistas de filosofía política de la ilustración interpretaban el término *nación* como sinónimo del *pueblo* que elegía y sustentaba a los gobiernos populares de Estados soberanos. La expresión "*soberanía nacional*" equivalía a la actual de "*soberanía popular*", lo que explica que se llevase a cabo una fácil aunque discutible identificación entre *Estado* y *nación* que ha perdurado hasta nuestros días. Situados en este contexto histórico, conviene no olvidar que a fines del siglo XVIII, el alcance político del término *pueblo* o *nación*, quedaba circunscrito a los estrechos márgenes de la *burguesía*, tal y como evidenciaba el sistema de voto censitario, lo que sería directamente atacado por los teóricos marxistas, así como por los movimientos sufragistas, abolicionistas y feministas. (1)

Desde la identificación entre *nación*, *pueblo* y *Estado*, no sólo era comprensible que se reclamase **un Estado para cada nación** (pueblo), sino que los criterios o *características objetivas* constituyeran los elementos identificadores básicos para determinar la existencia o no de una nación (*pueblo*) y, por tanto, de su derecho a erigirse en Estado independiente y a definir su forma de gobierno (*soberanía*). De este modo se apelaba a la existencia de un territorio *nacional*, lo que exigía la determinación de las fronteras que lo delimitaban respecto de los de otras naciones (*doctrina de las fronteras naturales*). También se alegaba

la existencia de una lengua propia o nacional, la implantación de una religión o la pertenencia a una comunidad étnica o racial mayoritaria. Todos ellos eran elementos fácilmente constatables en la realidad, o al menos así lo creían sus defensores, y, por tanto resultaba sencillo justificar y satisfacer las demandas políticas de aquellas comunidades **nacionales** que reunían tales elementos "objetivos".

La irrupción del romanticismo cultural decimonónico unido a la aportación de autores como Fichte, Mill, Renan o Mazzini, aún aceptando esta identificación entre **Estado**, **pueblo** y **nación**, introdujeron una nueva dimensión en el debate conceptual al acentuar la importancia de los criterios o **características subjetivas**, tales como la *conciencia nacional*, la *lealtad nacional* o la *voluntad política nacional*. Se trataba pues de destacar que la **nación** surgía no tanto o no sólo porque concurriesen ciertos elementos objetivos sino, sobre todo, porque existía una voluntad o conciencia de cada uno de los individuos que pertenecían a una determinada sociedad o *pueblo* de anteponer los intereses del colectivo a sus propios intereses personales, familiares o de estamento económico. Gracias a esta *conciencia nacional* la **nación** (*pueblo*) era capaz de organizarse y movilizarse políticamente para llegar a constituirse en Estado independiente y/o de dotarse de una forma propia de gobierno.

Como ha señalado certeramente **RUSTOW**: "*las llamadas formulaciones subjetivas son de ordinario intentos genuinos de definición, mientras que las definiciones objetivas constituyen generalmente intentos más o menos adecuados de explicaciones*". (2) En otras palabras, el debate entre ambas corrientes doctrinales se demostró estéril precisamente por plantear en términos excluyentes lo que no eran mas que aspectos complementarios del mismo problema.

En efecto, ambas corrientes compartían algunos criterios o elementos comunes en sus planteamientos conceptuales. En primer término, ambas admitían la identidad entre **nación** y **pueblo**, a la que ya nos hemos referido. También admitían el peso decisivo de la **historia**, como factor de formación de la **nación** (*pueblo*) y, además, ambas reconocían el derecho de cada **nación** a constituir su propio **Estado** independiente.

Actualmente, a las puertas del siglo XXI, una vez se ha completado el proceso de descolonización, se han sufrido y superado los devastadores efectos de dos guerras mundiales y hemos asistido a la desarticulación del bloque comunista, gozamos de la suficiente perspectiva para poder establecer algunas conclusiones claras a la hora de determinar el concepto de **nación**, por más que en el debate político, tanto nacional como internacional, se pretendan ignorar en aras de objetivos o intereses poco confesables. Tales conclusiones podemos resumirlas en las siguientes:

1ª.- La **nación**, el **pueblo** y el **Estado**, constituyen tres conceptos diferenciables ya que se refieren a realidades sociales, políticas y culturales netamente distintas. Ello significa que no tiene por qué existir, aunque tampoco lo excluye, una estricta coincidencia entre las realidades que traduce cada uno de estos términos.

2ª.- La **nación** se articula a partir de un largo **proceso histórico común** en el que concurren elementos "**objetivos**" con otros de naturaleza estrictamente "**subjetiva**". Sólo la existencia de los primeros no conduce ineluctablemente a la génesis de una **nación**, como tampoco es suficiente el simple voluntarismo político o cultural.

3ª.- La **integración cultural** constituye junto con la **autonomía funcional**, tanto interna como exterior, dos elementos esenciales para que la nación pueda articularse y subsistir como tal. Ambas potencian una **identificación personal** entre cada uno de los individuos y la propia colectividad nacional. Esa **identificación personal** se difunde a través de los procesos de socialización, entre los que destaca la **educación**, lo que explica porqué las instituciones nacionales entran en competencia con las Administraciones estatales por lograr el control de los sistemas de enseñanza y los medios de comunicación. (3)

Precisamente los elementos de integración cultural y de identificación personal explican por qué la **nación** sustituye plenamente la forma previa de inserción grupal, es decir al **grupo étnico** o al **clan**. Gran parte de las confusiones que sufren los internacionalistas occidentales parte de suponer que este concepto posee aplicación universal, cuando es evidente que un importante número de Estados africanos, asiáticos, así como algunos latinoamericanos y centroeuropeos, están cimentados sobre grupos étnicos y organizaciones sociales de naturaleza clánica o tribal que nada tienen que ver con auténticas naciones. (4)

4ª.- Dentro de un mismo Estado pueden coexistir diversas naciones y/o nacionalidades como también puede ocurrir que una misma **nación**, se encuentre repartida entre varios países independientes.

De acuerdo con todo lo señalado, la **nación** la he definido como:

"aquella colectividad que ha alcanzado la integración cultural entre sus miembros, en el transcurso de un proceso histórico común, y gracias a la cual goza de una capacidad de actuación y relación con otras colectividades internacionales, así como de una autonomía funcional interna garantizada por la identificación entre los individuos y la nación". (5)

1.2.- La permanente tensión entre el Estado y la nación.

Cuando se aborda la cuestión de las relaciones entre el **Estado** y la **nación** hay que aceptar que tales relaciones se han desarrollado históricamente en una permanente tensión entre dos extremos, uno **cooperativo**, el otro **conflictivo**. Ello es así porque ambos conceptos hacen referencia a dos dimensiones distintas de una misma realidad social. Es decir, el **Estado** tiene que ver con la dimensión política, más exactamente de **organización de las relaciones de poder en y entre sociedades**, en cambio la **nación** afecta a la dimensión histórico-cultural de determinado tipo de sociedades, en otros términos, a las **relaciones de inserción comunicativa y existencial del individuo en ciertos tipos de sociedades**.

Evidentemente, uno de los aspectos básicos, pero no el único, que atañe a la inserción y existencia del individuo en las sociedades industriales contemporáneas es, precisamente, el que afecta a la política como substrato del **Estado**. Como apunta GELLNER: *"El principio nacionalista de la organización social requiere, en efecto, la unión de la política y la cultura: un Estado se convierte en protector de una cultura y uno obtiene la ciudadanía en virtud de la participación en una cultura (y también cumpliendo con su imagen prescrita) y no en virtud del linaje, residencia, propiedad o cualquier otra cosa. El principio nacionalista es muy difícil de satisfacer en condiciones de gran diversidad cultural (étnica), donde se yuxtaponen pueblos de lenguajes muy distintos y donde la cultura y el idioma son a menudo funciones no de la posición en el mapa geográfico sino en el papel y el estrato social."* (6)

Existe, pues, un marco de relaciones de cooperación, yo diría que de connivencia, entre el **Estado** y la **nación** en el que cada una de ambas realidades desempeñando las funciones que le son propias se refuerzan mutuamente. La **nación** aporta legitimidad al **Estado** y a los grupos políticamente dominantes, al tiempo que cohesiona poderosamente su base social a través de la integración cultural. El **Estado** aporta la base material (territorio) y jurídica que protege y fomenta el núcleo cultural de la **nación**, a la par que le facilita sus relaciones con otras sociedades, dentro y fuera de las fronteras, permitiendo con ello la perpetuación histórica de ésta. Los ejemplos de Gran Bretaña, Francia, España o Portugal, son exponentes históricos claros del modo en que la existencia de poderosos Estados centralizados favorecieron la consolidación de un sentimiento nacional (popular) esencial para la emergencia de las respectivas **naciones**. Análogamente, se apeló a la **nación alemana** o a la **nación italiana**, para movilizar y legitimar políticamente los procesos de unificación de ambos países sobre las ruinas de los numerosos Estados precedentes. Como reconocería el propio Massimo d'Azeglio: *"Hemos hecho Italia, ahora tenemos que hacer a los italianos"*. (7)

Pero las relaciones entre la **nación** y el **Estado** pueden desenvolverse en un contexto abiertamente conflictivo y, con frecuencia, ocurre así. En primer lugar, la **nación revolucionario - democrática**, por utilizar la terminología de HOBBSAWM, tal y como se manifestó en Francia o en las colonias americanas, tuvo devastadores efectos sobre los regímenes absolutistas de Francia, Inglaterra o España, tal y como ocurriría a principios del presente siglo con los imperios centrales de Austria - Hungría y Turquía.

En segundo término, los **nacionalismos** de la segunda mitad del siglo XIX y todo el siglo actual, desencadenaron numerosos conflictos y crisis de legitimidad política en toda Europa que, con demasiada frecuencia, trataron de resolverse en los campos de batalla.

En tercer lugar, el conflicto entre el **Estado** y la **nación** ha surgido siempre que la *"supervivencia de la cultura propia de una nación se ve amenazada directamente por la acción de otros grupos sociales, nacionales o no, que monopolizan los órganos del Estado o Estados en los que participa dicha nación"*. (8)

GELLNER, siguiendo las formulaciones generales de **CARR**, ha apuntado que la predominante dimensión cooperativa o conflictiva en las relaciones entre la *nación* y el *Estado*, hay que buscarlas en las diversas circunstancias históricas, políticas, sociales y económicas que concurrieron en las sociedades europeas en el momento de formación de las naciones. De acuerdo con esta interpretación, Europa cabe dividirla en cuatro regiones, a las que denomina metafóricamente con la expresión "*husos horarios*" en inequívoca alusión a la analogía *tiempo - historia*.

“HUSOS HORARIOS” NACIONALES EN EUROPA DE ERNST GELLNER



PRIMER HUSO HORARIO

2º HUSO

3º HUSO

4º HUSO

El primer huso horario los constituyen países de la vertiente atlántica, como Inglaterra, Francia, España o Portugal. Una región en cuyos países existían áreas lingüísticas y culturales predominantes, cuyo desarrollo se propició por los Estados absolutistas y fuertemente centralizados, sobre todo a partir del siglo XVIII. Se trataba de países que mostraron un escaso o débil **nacionalismo etnográfico**, entendiendo como tal *"el estudio, codificación e idealización de culturas campesinas con objeto de fraguar una nueva cultura nacional"*. (9)

El segundo huso horario corresponde, en términos generales, al área del Sacro imperio Romano, es decir a lo que durante el siglo pasado pasarían a constituirse como Alemania e Italia. Según GELLNER, esta región poseía ya una *"Alta Cultura"*, a la que define como *"una cultura estandarizada transmitida por educadores profesionales de acuerdo con normas codificadas bastante rígidas y con ayuda de la alfabetización, en oposición a una "baja Cultura" transmitida sin educación formal en el transcurso de otras actividades vitales, en general sin especificar"*. (10)

Ello facilitó que las naciones se consagrasen en su existencia a partir de lograr la articulación en un solo Estado de la mayor parte de los territorios que aglutinaban a las colectividades que compartían alguna de ambas unidades lingüístico-culturales (germana o italiana).

La tercera región o huso horario, que se correspondería, en general, con los países centroeuropeos y balcánicos, se caracterizaba por carecer de una *"Alta Cultura"* bien definida y por unas estructuras estatales sólidas, centralizadas y bien organizadas. Los decadentes imperios austríaco o turco, no pasaban de ser, a mediados del siglo pasado, unos viejos armazones institucionales destinados a mantener artificialmente las correspondientes monarquías absolutistas. Desde el punto de vista lingüístico, étnico y cultural, estos imperios aglutinaban una pléyade de pueblos y grupos cuyas diferencias eran tan abismales que no podían por menos que fragmentar el sustrato social y político sobre el que se asentaban. (11)

En esta tercera área, el protagonismo de los movimientos nacionalistas resultó más difícil y, necesariamente, más abiertamente conflictivo con las estructuras estatales existentes que se oponían al desarrollo de cualquier movimiento lingüístico, cultural o religioso que amenazase los fundamentos de legitimación política de los regímenes absolutistas dominantes. En resumen, se trata de un área en donde los esfuerzos por articular las **naciones** tropiezan con la falta de bases culturales sólidas y la oposición de las instituciones estatales dominantes.

La cuarta y última región se extiende por las sociedades integradas, hasta 1991, en el seno de la Unión Soviética y que en muchos casos ya habían pertenecido al viejo imperio zarista. En este caso, las tendencias del nacionalismo emergente coincidieron con las del tercer huso horario hasta 1918. Pero mientras el final de la Primera Guerra Mundial supuso la desintegración estatal de los imperios austro-húngaro y turco, en el caso ruso, en cambio, facilitó la consolidación de un nuevo régimen político, económico y cultural, emanado de la Revolución de 1917, el **régimen soviético**.

El Estado soviético no sólo logró imponer una nueva ideocracia sustitutoria de las precedentes oligarquías nacionalistas y/o nobiliarias, sino que pudo extender su modelo a muchos países pertenecientes al tercer huso horario tras la conclusión de la Segunda Guerra Mundial. De este modo, la ideología marxista-leninista, el Estado dominado por un partido único y la economía de propiedad colectiva y planificación centralizada, constituyeron los tres poderosos instrumentos utilizados por las clases dirigentes (*nomenklaturas*) para detener el avance del nacionalismo durante medio siglo.

Aunque las generalizaciones de **GELLNER** y **CARR**, resultan poco satisfactorias para explicar algunos casos concretos, coinciden básicamente con sus presupuestos. En efecto, salvo los casos de las naciones catalana e irlandesa, los nacionalismos en Francia (bretones o corsos), en España (vascos y gallegos) aparecen de forma tardía y son claramente marginales en el contexto de las sociedades y los Estados en los que se insertan. Probablemente ello explica, junto con otros factores, la aparición de organizaciones políticas radicales que en los casos extremos han optado por el empleo de la violencia terrorista.

Tampoco los nacionalismos germano e italiano lograron eludir caer en la tentación del empleo de la violencia como instrumento básico de sus políticas expansionistas. El recuerdo del "*holocausto*" nazi y de los abusos del fascismo italiano en Albania o Abisinia, nos exigen de mayores explicaciones. Sin embargo, en la actualidad, es en los países de Europa Central y Oriental donde el enfrentamiento nacional está provocando numerosos conflictos armados, demostrando con ello que en estas regiones, las entidades nacionales distan mucho de haber consolidado sus relaciones de cooperación con las estructuras estatales en las que se encuentran inmersas.

1.3.- Los nacionalismos: ¿ideologías totalizadoras o totalitarias?.

El análisis del concepto de *nación* y de la tensión dialéctica en sus relaciones con el *Estado*, nos facilitan abordar el tema de los *nacionalismos*, precisamente uno de los dos elementos esenciales, junto con el de las minorías, en el título de esta conferencia.

En efecto, convendría comenzar por formular el significado que atribuimos al término *nacionalismo* para poder precisar luego su alcance y efectos en la vida de las *naciones*. Desde luego no hay que confundir el *nacionalismo* con la existencia de una *conciencia nacional* o de un *sentimiento nacional*. (12) En efecto, allí donde exista una *nación*, cada uno de los individuos que la integran tendrá *conciencia* y experimentará el *sentimiento* de pertenencia a esa colectividad nacional. Precisamente por ello, esa conciencia y sentimiento nacionales trascenderán la dimensión estrictamente individual y se proyectarán de forma **colectiva**, alimentando el desarrollo social de ambos y generando **la conciencia nacional y el sentimiento nacional**.

Resulta interesante destacar que ambos elementos forman parte intrínseca del substrato cultural sobre el que descansa la *nación* y que entre ellos existen poderosos vínculos de reforzamiento mutuo. Así el *sentimiento nacional*, experimentado a través de ciertas manifestaciones colectivas (celebración del día nacional; exaltación de ciertos líderes políticos o intelectuales; etc.) y proyectado en ciertos símbolos (escudo, bandera, himno, folclore, etc.) representativos de la *nación*, tiene como uno de los resultados directos el que cada individuo, y el conjunto de todos los miembros de la *nación*, refuerce su *conciencia* de pertenencia nacional. Análogamente, esta *conciencia* de adscripción nacional propicia que cada actividad, individual o colectiva, que se realiza como parte de la *nación* adquiera un alcance un *significado vivencial* y una *intensidad* emocional que de otro modo difícilmente poseería. (13)

Si me he detenido en señalar la diferencia entre ambos términos con el del *nacionalismo* es precisamente porque éste instrumentaliza la *conciencia* y el *sentimiento nacionales* con fines netamente políticos, más exactamente con objeto de lograr *la movilización política de la nación*. Veamos esta afirmación con un poco más de detalle.

El *nacionalismo* puede definirse como "*la ideología política que vincula o asocia incondicionalmente la existencia de una nación con la de un Estado independiente en cuyo seno el grupo nacional sea exclusivo o, al menos, dominante.*" (14)

Como toda ideología política, el *nacionalismo* imbrica en su discurso interpretaciones racionales y científicas de la realidad con *intereses políticos, creencias, valores y aspiraciones colectivas*, extraídas del sustrato cultural que sustenta a la *nación*, pero cuya fundamentación resulta ser estrictamente psicológica o subjetiva. Esta dimensión ideológica del *nacionalismo* no entrañaría ninguna dificultad en la vida política de los Estados distinta de la que suscitan otras ideologías políticas (socialismo; liberalismo; federalismo; etc.).

El problema surge cuando analizamos el contenido de la ideología nacionalista. En efecto, para que esta ideología sea movilizadora en términos políticos, no sólo debe defender la identidad entre una *nación* y un *Estado* propio en donde aquella domine los resortes del poder político, económica y cultural, además debe también alegar la *discriminación*, tanto interna como exterior, de toda colectividad que no pertenezca a la nación, así como la *permanente oposición política*, incluso con el empleo de la fuerza, frente al Estado en el que se encuentra inserta la nación y frente a los restantes grupos sociales con los que coexiste, alegando para ello una supuesta o real *amenaza cultural* que precariza la propia supervivencia nacional. En otras palabras, el *nacionalismo* es una ideología política desestabilizadora, interna e internacionalmente, porque aspira a una homogeneidad política y cultural en función de un único criterio: *la adscripción a la nación*. (15)

Naturalmente el *nacionalismo* utiliza la *conciencia* y el *sentimiento nacionales* como poderosos instrumentos de movilización política, al igual que utilizará cualquier otro componente básico de la cultura nacional, como la historia, la lengua, las raíces étnicas, la religión, el territorio o, llegado el caso, la propia estructura del Estado si el movimiento nacionalista ha llegado al poder. (16)

En semejantes circunstancias surge la interrogante de si cabe la existencia de naciones sin **nacionalismos**. Sin duda la respuesta debe ser positiva salvo que o bien se interprete el término con una concepción distinta de la enunciada o bien se admita la ineluctabilidad de los enfrentamientos nacionalistas, al menos en un continente como Europa en el que la simbiosis entre una pléyade de comunidades nacionales se ha venido desarrollando históricamente desde hace dos siglos.

Es la existencia de los **nacionalismos** y no de las **naciones** la que dificulta la solución política del problema de las minorías en el seno de muchos Estados europeos. Allí donde no existe un poderoso **nacionalismo**, por ej. en Portugal, en Alemania o en Italia, o se encuentra limitado social y políticamente, como ocurre en Francia respecto del nacionalismo vasco, bretón o corso; en el Reino Unido, respecto del nacionalismo galés o escocés, y en España, respecto del nacionalismo gallego, catalán o vasco, es posible articular sistemas de organización democrática del Estado, bien sea con fórmulas políticas centralistas o federalistas, en los que cabe el reconocimiento y una protección efectiva de los derechos de las minorías.

Por el contrario, en los países donde concurren fuertes movimientos nacionalistas, como está ocurriendo en países como Estonia, Letonia, Croacia; Serbia, Bosnia-Herzegovina, Rusia, Moldavia, Eslovaquia, Macedonia, Hungría o Rumania, el conflicto y la desestabilización del Estado constituyen factores permanentes de la vida política interior y de las relaciones exteriores con los Estados vecinos. En semejantes casos, los derechos de las minorías se ven gravemente amenazados o lesionados y las oportunidades de desarrollo de un verdadero sistema democrático de la organización estatal resultan muy exiguas. (17)

En resumen, los **nacionalismos**, en tanto que ideologías políticas discriminatorias, **llevan consigo el germen del totalitarismo**. Que este germen llegue a desarrollarse o permanezca latente, no depende tanto del discurso nacionalista cuanto del contexto social, político y cultural en el que se inserta la **nación**, en cuyo seno ha emergido el brote nacionalista.

1.4.- La confusa conceptualización de las minorías.

Como acabamos de señalar, el tema de las **minorías**, está directamente relacionado con la existencia de las **naciones** y, sobre todo, de los **nacionalismos**. Pero sería tan erróneo creer que ambos son las únicas causas significativas de la existencia de minorías como sustentar la idea de que las naciones no pueden configurarse en minorías dentro de un determinado Estado, dando origen a las denominadas **minorías nacionales**.

Pero al igual que señalábamos para los conceptos de **nación** y **Estado**, tampoco podemos asimilar o identificar **naciones** y **minorías**. La existencia de **minorías**, sobre todo en Europa, responde a la concurrencia de otras muchas causas. Entre las principales cabe mencionar las siguientes:

- a).- la movilidad histórica y territorial de los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos o culturales.
- b).- la movilidad histórica de las fronteras estatales.
- c).- la capacidad de las elites que dominan las estructuras políticas, económicas y culturales de integrar o discriminar a las diversas colectividades o grupos que coexisten en el seno de una misma sociedad.
- d).- la voluntad de integración o discriminación política, económica y cultural que muestran los propios grupos minoritarios.

En definitiva, un conjunto de factores que concurren para determinar si las relaciones entre los grupos mayoritarios y minoritarios que coexisten en el seno de un mismo Estado y participan en la dinámica de una misma sociedad, se desarrollarán bajo el signo del conflicto o de la cooperación, la marginación o la participación.

La naturaleza heterógena que muestran las minorías, constituye una dificultad añadida a la hora de proceder a su definición teórica. El propio Ministro de Estado holandés, **MAX VAN DER STOEL**, nombrado en Diciembre de 1992 como **Alto Comisionado para las Minorías Nacionales** de la OSCE, afirmaba: *"(...) No quiero dar mi propia definición. Desearía, no obstante, señalar que la existencia de una minoría es una cuestión de hecho y no de definición. En relación con ello desearía mencionar el Documento de Copenhague que establece que 'el pertenecer a una minoría nacional constituye un asunto de opción personal.' (...) Debería arriesgarme a decir que conozco una minoría cuando la veo. Ante todo, una minoría es un grupo con características lingüísticas, étnicas o culturales que le distinguen de la mayoría. En segundo lugar, una minoría es un grupo que normalmente no sólo intenta mantener su identidad sino que también intenta e expresar fuertemente esa identidad".* (18)

Observemos que en esta descripción de las **minorías nacionales** aparecen claramente reflejados los **elementos objetivos** y los **elementos subjetivos** a los que nos referíamos al hablar de la **nación**. La particularidad, en las **minorías nacionales**, radica en que tales elementos actúan diferenciando la colectividad minoritaria de otra que constituye la mayoría sociológica.

Sin embargo, esta definición de **minoría nacional**, nos suscita otra cuestión no menos importante en la Europa de nuestros días: ¿Cabe la existencia de **minorías no nacionales**?. La respuesta debe ser afirmativa. Existen **minorías étnicas** o **raciales**, asentadas en numerosas sociedades europeas. Sin duda en España y en otros muchos países europeos las minorías **gitanas** cuyas singularidades étnicas, además de las lingüísticas, no permiten, sin embargo, considerarlas como **minorías nacionales**. Otro tanto cabría decir de las numerosas **minorías religiosas**, como los musulmanes, judíos y protestantes en España o Francia y los judíos, musulmanes y católicos en Rusia, por citar algunos ejemplos. Naturalmente existen también **minorías lingüísticas** que, a pesar de la generalizada tendencia a confundirlas con las minorías nacionales, no forman parte de auténticas naciones. El caso del empleo del **bable** por sectores sociales de la colectividad asturiana, nos muestra una realidad demostrativa en nuestro propio país.

No obstante, la cuestión de las *minorías*, sean nacionales o no, debe distinguirse claramente del problema de los **inmigrantes** o de los **refugiados**. Existen dos elementos diferenciales que no pueden ignorarse a la hora de establecer la distinción entre estos tres términos. El primero, y más importante, radica en la atribución o no de la **ciudadanía** o **nacionalidad**, en el sentido jurídico y político de estos términos. En efecto, el tema de las *minorías* adquiere relevancia precisamente porque **tratándose de nacionales de un Estado presentan diferencias culturales, religiosas, étnicas o lingüísticas, respecto de la mayoría de los ciudadanos de ese Estado, y además desean mantener dichas diferencias**. En el caso de los inmigrantes legales o de los refugiados carecen de la ciudadanía aunque gocen del derecho de residencia.

Una segunda diferencia tiene que ver con las circunstancias de la incorporación de inmigrantes o refugiados en el seno de un Estado. En efecto, en ambos casos existe una presunción de **temporalidad** en cuanto a la estancia en el Estado receptor que, si bien resulta más clara en la figura del **refugiado** que en la del **inmigrante**, jurídica y políticamente se aplica en ambos casos.

Evidentemente, las particularidades culturales, lingüísticas, étnicas o religiosas de inmigrantes y refugiados deben ser respetadas por el Estado receptor como parte de sus obligaciones, internas e internacionales, en materia de derechos humanos. Pero **el respeto de estas peculiaridades no es incompatible con las diferencias jurídicas y políticas con los nacionales del Estado**. En cambio, en el caso de las *minorías* cualquier diferencia jurídica o política respecto del resto de los ciudadanos en función de sus particularidades, constituye automáticamente una violación de sus derechos como nacionales del Estado y, por tanto, una **discriminación**.

Estas diferencias entre las *minorías* y las colectividades de **inmigrantes** o de **refugiados**, explican por qué el tratamiento de aquellas exige unos instrumentos jurídicos e institucionales específicos, tanto en el ámbito interno como en el internacional, que los que se establecen con carácter general para la protección y garantía de los derechos humanos.

2.- Naciones y minorías en Europa: dimensiones del problema.

Cuando contemplamos el panorama que presenta la Europa de fin de siglo, uno de los aspectos más llamativos es la violenta irrupción de los nacionalismos y la gravedad del problema de las minorías. Sin duda ambos factores constituyen serias amenazas para la paz y la seguridad europeas y constantes fuentes de incertidumbres y crisis. Verdaderamente no se puede dar una explicación satisfactoria a la interrogante de ¿cómo se ha llegado a esta situación? sin revisar la trayectoria de los movimientos nacionales desde el siglo pasado y, al mismo tiempo, considerar las soluciones que se han aportado desde el ámbito internacional para encauzar las reivindicaciones nacionales en el marco de unas relaciones pacíficas.

2.1.- La irrupción de las naciones en la vida internacional europea.

Los sucesivos acuerdos realizados en el seno del *Concierto Europeo de Grandes Potencias*, desde el congreso de Viena de 1815 hasta el Congreso de Berlín de 1878 intentaron conjugar el mantenimiento de los grandes imperios europeos, bajo regímenes monárquicos, con el empuje de los movimientos nacionales y las aspiraciones democratizadoras de las pujantes burguesías, primero, y de los incipientes movimientos obreros más tarde.

Fruto del acuerdo entre ambas tendencias históricas fue la aparición del *principio de las nacionalidades*, que vino a sumarse al *plebiscito* como instrumento de expresión máxima de la voluntad política nacional. Sin embargo, en el siglo pasado este principio no entrañaba obligatoriamente el *derecho a la autodeterminación*. Básicamente consistía en el **reconocimiento de la existencia** de ciertas naciones y la **posibilidad** de consultar su voluntad de adscripción a un Estado mediante plebiscito o de reconocer su representación política en las instituciones del Estado al que pertenecían. Suele afirmarse que fue Napoleón III el primer monarca europeo que defendió el principio de las nacionalidades en relación con la unificación italiana. (19)

Sea como fuere, lo cierto es que el *principio de las nacionalidades* actuó unas veces como instrumento de legalización internacional de procesos políticos consumados, casos de Italia o Alemania, y en otras ocasiones se impuso en beneficio del orden internacional impuesto por las grandes potencias europeas y en contra de los intereses políticos de las colectividades nacionales y del resto de Estados.

Un ejemplo de esta segunda modalidad de aplicación del principio lo constituyó la reordenación política que se realiza en los Balcanes en el Congreso de Berlín de 1878 que pone fin a la guerra ruso-turca.

En este caso el principio de las nacionalidades facilitó la independencia de Rumanía, Serbia y Montenegro, a Bulgaria se le concedió una autonomía política del Imperio Otomano, aunque formalmente siguió siendo tributaria de éste y tuvo que cederle parte de Macedonia. Por su parte Rusia se anexionó Besarabia y Armenia, otro tanto hizo Inglaterra con Chipre, mientras que Austria se atribuyó la administración de Bosnia-Herzegovina.

El constante cambio de fronteras estatales y los movimientos de población que se realizaron durante todo el siglo XIX, no sólo complicó el futuro político del continente europeo sino que potenció el desarrollo de movimientos nacionalistas radicales y suscitó ya el problema de las minorías. Esta última cuestión apareció ya recogida, en relación con las minorías cristianas existentes en el Imperio turco, en la Paz de París de 1856 que puso fin a la Guerra de Crimea.

Pero la verdadera revisión del *principio de las nacionalidades* se produjo al concluir la Primera Guerra Mundial. En la declaración que realizó el Presidente norteamericano Woodrow Wilson, en su Mensaje a la Nación del 8 de Enero de 1918, y que inspiraría el

Tratado de Paz de Versalles, formulaba en su punto Xº un expreso reconocimiento del derecho a la autonomía política de los "pueblos" pertenecientes al Imperio austro-húngaro. Más explícita y genérica fue la formulación realizada en la **Propuesta Complementaria a sus Catorce Puntos**, que realizó en su discurso del 12 de Febrero de ese mismo año. En efecto, la 4ª propuesta complementaria afirmaba: "*Todas las aspiraciones nacionales bien definidas deberán recibir la más completa satisfacción que pueda concedérseles sin introducir nuevos o perpetuar antiguos elementos de discordia o antagonismo, susceptibles, con el tiempo, de romper la paz de Europa y, por consiguiente del mundo.*" (20)

Como podemos apreciar, este texto reconoce abiertamente la aplicación general del principio de las nacionalidades sin más restricciones que las que se derivan de la propia constatación de la existencia nacional y del riesgo que entrañe para la paz del orden internacional, europeo y mundial. Las grandes potencias europeas ya no son libres de decidir si aplican el principio o la forma y el momento en que lo aplican. Por el contrario, se convierten en garantes de su aplicación y de la responsabilidad de que la satisfacción de las aspiraciones nacionales sea compatible con el sistema de seguridad colectiva que el propio Wilson preconizó a través de la Sociedad de Naciones.

2.2.- Los sucesivos repartos de Europa en el siglo XX y el problema de las minorías.

Pero si el final de la Primera Guerra Mundial abrió definitivamente en Europa el camino a la satisfacción de las aspiraciones nacionales irredentas, también impuso un nuevo reparto político-territorial en el continente, provocando así el violento afloramiento del **problema de las minorías**. A la formación de los Estados surgidos de la descomposición de Austria-Hungría y Turquía (Checoslovaquia; Hungría; Austria; Yugoslavia, Rumanía, Bulgaria, Grecia) vendría a sumarse la independencia de Polonia y el desmembramiento de los Estados bálticos y Finlandia del Imperio ruso, radicalmente trastocado por el triunfo de la Revolución bolchevique de 1917. En resumen, una redefinición general de los territorios y sociedades situados en el tercer y cuarto husos horarios de Gellner, que tendría como consecuencia directa **oponer las aspiraciones nacionales con la protección de las minorías**.

Esta oposición entre dos realidades a cual de ambas más injusta y, sobre todo, políticamente más amenazadora, explica la permanente inestabilidad que imperó en el seno de numerosos países europeos, así como los sucesivos intentos de alterar el reparto realizado al concluir la contienda mundial. Por ejemplo, en el territorio del nuevo Estado polaco habitaban, en 1919, 100.000 lituanos, un millón de alemanes, 1'5 millones de rutenos, 4 millones de ucranianos y 3 millones de judíos.

No resulta sorprendente que los alemanes, bajo el régimen nazi, reclamasen la anexión de los Sudetes, el "Anschluss" (unión) con Austria o la cesión de Prusia Oriental y de la ciudad de Dantzig (Gdansk en polaco), que los turcos recuperaran la Tracia oriental (Adrianópolis) tras la guerra greco-turca de 1920-1922, que los italianos obtuvieran de

Yugoslavia parte de la costa Adriática por el Tratado de Rapallo de 1920 y se anexionaran las islas del dodecaneso en la Conferencia de Lausana (1923) o que los soviéticos aspirasen a Finlandia, los países bálticos, la parte oriental de Polonia o la Besarabia. En todos estos casos las motivaciones o, al menos, las justificaciones fueron siempre o bien la reunificación nacional o bien la protección de las minorías nacionales existentes en otros Estados. Con el Tratado de Munich (1938) por el que se reconocía la anexión alemana de los Sudetes checoslovacos, se abandonaron definitivamente las limitaciones impuestas en los principios wilsonianos y se facilitó la conclusión del Pacto de No Agresión germano-soviético o Pacto Ribbentrop-Molotov de 1939, en cuyo Protocolo secreto Alemania y la URSS realizaban un nuevo reparto de Europa.

La Segunda Guerra Mundial consagró este reparto en lo que a la parte soviética se refiere, pero no así en las anexiones alemanas. Por el contrario, el triunfo de los aliados y la penetración del Ejército soviético en los países de Europa Central y Oriental, salvo en Yugoslavia, cuya presencia fue simbólica, y Grecia, dio paso a un tercer reparto, en el que el principal país perjudicado fue Alemania, que quedó dividida en dos Estados, simbolizando la realidad en iba a quedar sumida Europa en las siguientes cuatro décadas.

En efecto, la división del continente europeo, y de gran parte del resto del mundo, en dos bloques política, militar e ideológicamente antagónicos, constituyó el último gran reparto europeo y, por tanto, el antecedente inmediato de la realidad actual. La *"guerra fría"* y la formación de los bloques occidental y soviético, tuvieron como consecuencia inmediata el **sacrificio internacional de las aspiraciones nacionales y la protección de las minorías en el continente europeo.** (21)

Puesto que cualquier crisis política interior o cualquier conflicto que afectase a las relaciones entre los Estados de un mismo bloque propiciaría la expansión del bloque y superpotencia antagónicos, toda aspiración nacional y **toda reclamación de las minorías quedó supeditada a los intereses de la seguridad de los Estados pertenecientes a un mismo bloque.** Ello fue así tanto en la Europa occidental como en los países del bloque soviético, aunque en el primero la existencia de regímenes democráticos hizo más aceptable esta supeditación.

En resumen, **la política de bloques no sólo no resolvió la cuestión de las reclamaciones nacionales o de la protección de las minorías,** sino que al reprimirlas durante casi medio siglo propició la aparición, radical y violenta, de nuevos *movimientos nacionalistas* que brotaron en el mismo momento en que se produjo la desintegración del bloque soviético.

2.3.- Cooperación y conflictos nacionales en la Europa de nuestros días.

El renacimiento de las aspiraciones nacionales, con frecuencia catalizadas por grupos o partidos nacionalistas, está provocando una nueva reestructuración geopolítica de Europa, tal y como ya ha ocurrido en períodos anteriores. Aunque la tendencia dominante en este nuevo reparto sea la aparición de nuevos Estados independientes, no siempre es así y, lo que es tanto o más importante, no siempre estas independencias se realizan de forma violenta.

En efecto, en la última década (1989-1998) el impulso nacional ha propiciado la integración de los dos Estados alemanes en la R.F. de Alemania; se ha producido la desintegración pacífica de la URSS y de Checoslovaquia y la violenta fragmentación de la antigua República Federal de Yugoslavia. Todo ello sin contar con los procesos de transformación política y económica que han sufrido los países de Europa Central y Oriental, no siempre verdaderamente democratizadores en lo político ni desarrollistas en lo económico.

En términos generales, este amplio proceso de recomposición europea ha desencadenado siete graves conflictos armados: en Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Chechenia, Georgia, Moldavia y, actualmente, Kossovo, junto con numerosas crisis, como la del Transnistrier en Moldavia, la de Crimea entre Rusia y Ucrania, la de Macedonia con Grecia, la de Chipre entre Grecia y Turquía, aunque ésta se viene arrastrando desde la década de los sesenta o la de Kaliningrado entre Rusia y Lituania, por citar sólo las más significativas.

A ello habría que sumar los numerosos conflictos que pueden desencadenarse como consecuencia de las minorías nacionales que afectan a la inmensa mayoría de los países europeos, incluidos los occidentales. Como podemos apreciar en la tabla estadística que se adjunta, de los 21 países que se relacionan y de acuerdo con los datos de 1990, es decir antes del estallido de los conflictos armados, en 10 de ellos las minorías nacionales constituía más de una quinta parte de su población, siendo el caso extremo el de Bosnia-Herzegovina.

Si observamos la lista de los países que han experimentado conflictos armados desde entonces, podemos apreciar la estrecha correlación que existe con aquellos que poseen un alto porcentaje de minorías: Bosnia-Herzegovina (46,2 %); Croacia (13,4%); Eslovenia (5,5 %); Federación Rusa (18,7 %); Georgia (30 %), Moldova (35,7 %), República Federal de Yugoslavia -Serbia y Montenegro- (24,9 %). Ello permite suponer que países como Bulgaria (23,1 %); Eslovaquia (34,9 %); Estonia (30 %); Letonia (35 %) o Ucrania (27,7 %), constituyen potenciales áreas de violencia, susceptible de degenerar en conflictos armados, si no se anticipan instituciones regionales de supervisión y control o soluciones estatales efectivas para lograr la plena integración política de estas minorías en sus respectivos países.

Una prueba clara de esta correlación la encontramos en la relación de países que fueron objeto de la actividad del **Alto Comisionado para las Minorías de la OSCE** durante 1997. De los 10 países europeos recogidos en el informe Anual de Actividades de la OSCE de ese año, seis de ellos (Estonia; Georgia; Letonia; República de Macedonia; República de Eslovaquia y Ucrania) poseían en 1990 más de un 20 % de su población formado por minorías. (22)

Junto a la gravedad de estas situaciones, los problemas suscitados por el *nacionalismo* o las *minorías*, en los países de Europa Occidental, aún siendo políticamente importantes, distan mucho de constituir una amenaza para la paz y la estabilidad de sus propios Estados y, por ende, del resto de Europa. Incluso cuando algunos de *estos movimientos nacionalistas* han

optado por el empleo de la violencia terrorista o racista, como en el caso de los norirlandeses, corsos o vascos, el peligro que representan es cuantitativa y cualitativamente menor. A mayor abundancia, muchos de estos **movimientos nacionalistas** han optado por la negociación política y el juego electoral como principales instrumentos de sus reivindicaciones nacionales (bretones, catalanes, gallegos, gitanos en España, escoceses, galeses y, recientemente, irlandeses de Irlanda del Norte, tanto católicos como unionistas.

Considerando todos estos datos, podemos afirmar que en el momento actual el objetivo prioritario de las investigaciones y análisis sobre las cuestiones de los nacionalismos y las minorías en Europa, debe concentrarse en el estudio y valoración crítica de las instituciones que están abordando ambos problemas y las soluciones que a escala regional se están adoptando, con el fin de potenciar aquellas medidas que se están demostrando más eficaces y, paralelamente, proponer nuevas iniciativas que eviten el estallido de los conflictos latentes. (23)

3.- Naciones y minorías en Europa: soluciones al problema.

Expuesta la situación de las minorías nacionales en la Europa que vislumbra el siglo XXI y de los riesgos que entraña para la paz y la seguridad regionales, conviene realizar un análisis de las soluciones puestas en práctica por las principales organizaciones intergubernamentales que operan en el continente.

3.1.- El reconocimiento del problema y la búsqueda de soluciones regionales: la aportación del Consejo de Europa

El Consejo de Europa, creado en 1948, constituyó el primer organismo regional que abordó la cuestión de las minorías nacionales en el marco jurídico de la protección de los derechos humanos.

En efecto, la **Convención Europea para la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales**, de 1950, establecía en su art. 1, en conexión con el 14, el compromiso de los Estados miembros con la protección y garantía de los derechos humanos, sin distinción de raza, sexo, idioma o religión. Esta formulación aparecía reforzada en el art. 9,1; que al introducir el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, admitía su práctica "*individual o colectiva*", lo que implicaba que la protección de este derecho debía aplicarse, a colectividades como las minorías nacionales existentes en cada Estado.

Aunque este planteamiento inicial pudiese parecer exclusivamente indirecto, lo cierto es que permitía la introducción del tema de los derechos de las minorías y abría así el debate sobre tan importante problema europeo. Además posibilitaba la aplicación del principal instrumento que durante décadas protegió los derechos humanos a escala europea. Me refiero a la **Comisión de Derechos Humanos** y al **Tribunal de Derechos Humanos** del Consejo de Europa, ante los cuales cabe la formulación de demandas individuales en aquellos países miembros que han aceptado el Protocolo como es el caso de España.

Las sentencias del Tribunal Europeo en los casos de: *sentencias lingüísticas en Bélgica* (1968); *Abdulaziz, Cabales y Balkandali contra el Reino Unido* (1985), *Marckz contra Bélgica*, *Airey contra Irlanda* o *Johnson contra Irlanda*, evidenciaron la preocupación de ambas instituciones, **Comisión y Tribunal**, por abordar la cuestión de las minorías.

Sin embargo, hubo que esperar a la desaparición del bloque soviético, en 1989, para que el **Consejo de Europa** plantease un ambicioso programa de medidas legales, institucionales, políticas y culturales que contemplasen la especificidad de los derechos de las minorías. Tales medidas aparecen recogidas en la *Declaración de Viena*, de 1993, y pueden resumirse en las siguientes:

1ª.- Reforma del sistema institucional de protección de los Derechos Humanos, unificando la **Comisión** y el **Tribunal** en una única **Corte de Justicia** (Anexo I);

2ª.- La adopción de una *Declaración sobre las Minorías Nacionales* (AnexoII), en la que se encargaba al Comité de Ministros diversas medidas, entre las que destacaban la conclusión de Tratados internacionales para la protección de las minorías, incluida la elaboración de un Convenio-Marco y un Protocolo a la Convención sobre los derechos humanos de naturaleza cultural;

3ª.- Lanzamiento de un *Programa de medidas contra el Racismo, la xenofobia, el antisemitismo y la intolerancia* (Anexo III), que incluye, además de campañas de concienciación, la constitución de un Comité de Expertos gubernamentales que ha pasado a denominarse **Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia** (ECRI). (24)

De acuerdo con las decisiones recogidas en la *Declaración de Viena*, el **Consejo de Europa** elaboró el *Convenio-Marco para la protección de las minorías nacionales*, firmado en Estrasburgo el 1 de Febrero de 1995. En el conjunto de sus 32 artículos, se enuncian, de forma detallada, los derechos a la educación, al empleo de la lengua, a la libertad de pensamiento y expresión, etc. de las minorías. Destacan, entre otros aspectos del *Convenio*, la expresa **prohibición de las políticas de asimilación** desarrolladas por los Gobiernos contra las minorías (art. 5,2) o las medidas destinadas a modificar la proporción demográfica de aquellas áreas geográficas donde se concentran las minorías (art. 16).

La responsabilidad de llevar a cabo la supervisión en el cumplimiento de este Convenio por los países signatarios, corresponde al **Comité de Ministros**, a pesar de que **la Convención queda abierta a la firma y ratificación por los Estados que no son miembros del Consejo de Europa** (art. 24). En las tareas de supervisión, el Comité de Ministros contará con la ayuda de un **Comité Consultivo** dependiente de él y cuyos miembros deberán gozar de una reconocida competencia en el tema de minorías (art.26).

Como podemos apreciar, las iniciativas del **Consejo de Europa** constituyen una primera aproximación jurídico-política para proteger a las minorías nacionales en el ámbito europeo. Sin embargo, estas iniciativas presentaron y presentan una importante limitación: sólo afectan a los Estados miembros, lo que significa a los Estados que gozan de regímenes

democráticos y efectivos sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, en otras palabras, durante años sólo participaron los países de Europa Occidental y aunque en la actualidad se han incorporado algunos países de Europa Central, siguen quedando fuera del Consejo algunos de los países en donde las minorías nacionales sufren una mayor discriminación.

Una segunda limitación, no menos seria que la anterior, radica en la naturaleza eminentemente jurídica de las medidas aportadas por el **Consejo de Europa**. No obstante, como es bien sabido, la solución del problema de las minorías nacionales requiere medidas de naturaleza política, económica y cultural, además de la adopción de normas legales, porque también en estos ámbito se manifiesta la discriminación. En este terreno, el **Consejo de Europa** carece de competencias efectivas, más allá de las recomendaciones a sus miembros.

3.2.- La integración europea: Una fórmula innovadora pero limitada

Otra de las organizaciones que ha aportado soluciones al tema de las minorías es la Comunidad Europea (CE) / Unión Europea (UE). Aunque los *Tratados fundacionales*, no sólo no abordaron el tema de las minorías sino que ni tan siquiera formularon de manera expresa la protección de los derechos humanos, semejante omisión no fue mas que la consecuencia directa de los propios orígenes del proceso de integración. (25)

En efecto, los seis Estados fundadores (Francia; R.F. de Alemania; Italia; Bélgica; Holanda y Luxemburgo) eran países con sistemas democráticos y con una rigurosa legislación constitucional en la que los derechos humanos y las libertades fundamentales gozaban de suficientes garantías a la hora de su aplicación, incluso a las minorías. Resulta comprensible, por tanto, que considerasen innecesarias las referencias a estas cuestiones. No olvidemos que el objetivo último de la integración europea fue, desde el principio, alcanzar la **integración política supranacional a través de la integración sectorial progresiva** (sector energético y siderúrgico; sector energético nuclear; sector comercial; sector financiero; etc.).

¿Por qué incluyo entonces la CE/UE entre las instituciones que han aportado y aportan soluciones al problema de las minorías?. La respuesta es sencilla. Porque, probablemente, las soluciones de la CE/UE sean las más innovadoras que se han experimentado nunca en Europa para encauzar la protección de las minorías. Para ello analizaré las tres grandes aportaciones realizadas por la CE/UE durante las más de cuatro décadas de existencia.

A).- El propio éxito del proceso de integración está demostrando que muchos de los problemas y necesidades básicas que afectan a una sociedad, incluyendo las naciones, sólo se pueden resolver de modo eficaz mediante la articulación de órganos y relaciones que superan a los Estados.

Semejante principio sustenta toda la filosofía y la práctica de la construcción comunitaria, sin embargo también supone un ataque directo al principio ideológico y político

fundamental de los *nacionalismos* según el cual el garante último de la existencia nacional no puede ser otro que el Estado independiente. Al demostrar que la mejor forma de resolver muchas de las necesidades existenciales de las naciones, consiste en la integración supranacional y no en la independencia estatal y que, además, ello es perfectamente compatible con el *pleno respeto a la diversidad cultural, lingüística y religiosa* de cada uno de los países miembros, la CE/UE ha creado un marco internacional nuevo para abordar las reivindicaciones nacionales sin ampararse en las ideologías nacionalistas decimonónicas.

B).- Por otro lado, la progresiva eliminación de las barreras administrativas y las fronteras estatales que impedían la libre circulación de trabajadores entre los países miembros, la CE/UE ha facilitado extraordinariamente los contactos entre las minorías nacionales de distintos Estados y con ello ha contribuido a que la *tolerancia* y la *transculturación* pasen a formar parte sustancial del proceso de integración europea. (26)

Esta movilidad social y cultural en el seno de la CE/UE ha quedado reforzada desde el Tratado de Maastricht al instaurar la *ciudadanía europea*, la figura del *defensor popular* y el *Comité de las Regiones*, como órgano consultivo. Gracias a estas innovaciones jurídicas, la CE/UE facilita el que los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros, incluyendo aquellos que forman parte de las minorías, puedan compatibilizar sus singularidades culturales, lingüísticas, étnicas o religiosas con una serie de derechos políticos comunes que los igualan ante las instituciones comunitarias.

C).- Finalmente, desde la celebración de las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo, la CE/UE ha potenciado la participación política de todos aquellos partidos políticos democráticos. De este modo, los *partidos nacionalistas* han logrado una representación y participación política en el Parlamento que, merced al sistema de *codecisión* implantado por el Tratado de la Unión Europea (Maastricht), ha visto reforzados sus poderes y competencias legislativas. Esta participación parlamentaria de los *partidos nacionalistas*, dificulta su marginación política y, por tanto, la radicalización de sus discursos y estrategias de acción política.

Todas estas aportaciones delimitan una fórmula innovadora de tratamiento de los problemas de las minorías. Sin embargo y al igual que señalábamos en el caso del Consejo de Europa, **la principal dificultad radica en que el acceso a la CE/UE queda restringido a un reducido número de países europeos, aproximadamente una tercera parte, y por tanto el alcance de sus medidas resulta limitado.** Las medidas de cooperación económica con el resto de los Estados europeos, se utilizan como estímulo para la implantación en dichos países de regímenes democráticos respetuosos de los derechos de las minorías, pero como lo demostraron los conflictos armados en la antigua Yugoslavia, dichas medidas no siempre son eficaces.

3.3.- La CSCE y la OSCE: soluciones ambiciosas al problema de las minorías

En los orígenes de la CSCE se encuentra una idea que, con el tiempo, se demostró auténticamente revolucionaria respecto de la política de bloques que imperaba en Europa a comienzos de la década de los setenta. Dicha idea sostenía que *la paz y la seguridad europeas se podían alcanzar y reforzar mucho mejor mediante la cooperación y las*

medidas de confianza entre los dos bloques aliancistas que mediante la carrera de armamentos y la disuasión militar. Desde entonces, esta idea ha presidido todas las iniciativas y acciones desarrolladas por la CSCE, primero, y por la OSCE más tarde. (27)

En el *Acta final de Helsinki*, firmada en 1975, el tratamiento de las minorías se abordó en relación con otros temas como los de seguridad y derechos humanos. Esta Declaración introdujo un *criterio de compatibilidad* entre dos principios que hasta ese momento se habían revelado histórica y políticamente antagónicos: *el principio de inviolabilidad de las fronteras* y *el reconocimiento y protección de las minorías nacionales*.

En efecto, ambos principios aparecen recogidos en la parte del *Acta final* titulada *Declaración sobre los principios que rigen las relaciones entre los Estados participantes*, en los siguientes términos:

"III.- Inviolabilidad de las fronteras

Los Estados participantes consideran mutuamente como inviolables todas sus fronteras, así como las fronteras de todos los Estados en Europa y, en consecuencia, se abstendrán ahora y en el futuro de atacar dichas fronteras.

En consecuencia, se abstendrán también de toda exigencia o de todo acto encaminado a apoderarse y usurpar todo o parte del territorio de cualquier Estado participante.

(....)

VII.- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.

(....)

Los Estados participantes en cuyo territorio existan minorías nacionales respetarán el derecho de los individuos pertenecientes a tales minorías a la igualdad ante la ley, les proporcionarán la plena oportunidad para el goce real de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, de esta manera, protegerán los legítimos intereses de aquéllos en esta esfera." (28)

Semejante criterio de compatibilidad sólo podía ser efectivo si se reconocía la aplicación del *derecho de autodeterminación de los pueblos* (principio VIII), pero imponía la condición de que toda modificación de fronteras, resultante del ejercicio del citado derecho, *sólo sería legal si se alcanzaba mediante la negociación diplomática y no mediante el uso de la fuerza*.

Este planteamiento resultaba tan lógico como impracticable en una Europa dividida por dos bloques antagónicos. Hubo que esperar hasta 1989 para que su aplicación comenzase a resultar decisiva en el mapa europeo que comenzaba a diseñarse y que todavía no ha concluido. Por ej. la reunificación alemana tuvo que admitir la *línea Oder-Neisse*, es decir la frontera con Polonia, tal y como había resultado de la Segunda Guerra Mundial, lo que obligó al Gobierno alemán a abandonar sus reivindicaciones territoriales sobre la Prusia Oriental, habitada por una significativa minoría alemana.

Es en el contexto histórico abierto por la "*perestroika*" de Gorbachov y consolidado por la desaparición del Pacto de Varsovia en 1990, cuando se impone una revisión del decisivo papel desempeñado por la CSCE durante los tres lustros de existencia y se decide dotarla de una nueva estructura institucional y de unas competencias ampliadas que, respetando el *espíritu de Helsinki* permitan hacer frente a los nuevos retos que están surgiendo en Europa. Los cambios que se introducen en la CSCE aparecen recogidas en la *Carta de París para una nueva Europa*, firmada el 21 de Noviembre de 1990.

Uno de los primeros cambios que se advierten en la redacción de la *Carta de París* es que la cuestión de los *derechos humanos* se asocia con la *democracia* y el *Estado derecho* y que estos tres conceptos aparecen como objetivos prioritarios por delante de los aspectos de *seguridad* que habían dominado en el *Acta de Helsinki*. Tomando en consideración este cambio en las prioridades decidido por los Estados signatarios de la *Carta de París*, podemos entender en todo su alcance el protagonismo que se le concede al tema de las minorías cuando dentro de este apartado se afirma:

" Afirmamos que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales será protegida y que las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de expresar, preservar y desarrollar libremente esa identidad sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley." (29)

Los cambios institucionales introducidos en la CSCE se recogieron en el *Documento suplementario para dar validez a algunas disposiciones que figuran en la Carta de París para una nueva Europa* firmado al mismo tiempo que el documento principal. Entre las principales modificaciones orgánicas figuran la creación de un *Comité de Altos Funcionarios*, una *Secretaría* de la CSCE y un *Centro para la Prevención de Conflictos* como órganos dependientes del *Consejo de Ministros* y destinados a coadyuvar en sus tareas. Además se establecieron la *Oficina pro Elecciones Libres* y las *Reuniones de Expertos sobre Instituciones democráticas y sobre Minorías Nacionales* como órganos complementarios.

La concreción de las medidas orientadas a proteger los derechos de las minorías se realizó en la *Reunión de Expertos* celebrada en Ginebra entre el 1 y el 19 de Julio de 1991. Observemos que en las fechas señaladas todavía no se ha producido el fracasado golpe de Estado que precipitaría la desintegración soviética y, por otra parte, los conflictos armados que se desencadenarían en la antigua Yugoslavia, se encuentran en sus primeros momentos y no habían alcanzado la virulencia y gravedad que se apreciaría tan sólo dos meses más tarde. En otras palabras, los expertos sobre minorías nacionales todavía carecen de elementos de juicio suficientes para apreciar la amenaza que para la paz y la seguridad europeas supondrían los nacionalismos radicales de algunos países balcánicos y la urgente necesidad de instaurar mecanismos internacionales de solución de la cuestión de las minorías que resultaría de la aparición de las nuevas República independientes surgidas en el espacio exsoviético. (30)

El resultado de la *Reunión de Expertos* influyó notablemente en la *Conferencia de Helsinki* de 1992, en la que se constituye la figura del *Alto Comisario de la CSCE para las Minorías Nacionales*, como un órgano dependiente del *Comité de Altos Funcionarios*, y se determinan sus competencias. Al frente de esta institución se nombró al Ministro de Estado holandés **Max van der Stoel**, reelegido en la Conferencia Ministerial de Budapest de 1995 y cuyo segundo mandato expira en Diciembre de 1998.

Básicamente las funciones del *Alto Comisario* son de dos tipos: **funciones informativas**, destinadas a *asesorar* al Consejo de Ministros sobre las condiciones en que se encuentran las minorías nacionales en los diversos países y *alertar* sobre aquellas situaciones de tensión que pueden desencadenar conflictos armados, pero también **acciones de diplomacia preventiva** orientadas a evitar la escalada de tensiones surgidas en relación con las minorías. Como se puede fácilmente apreciar, ambas funciones son complementarias de las que realizan otros órganos de la OSCE, como la *Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos*. (31)

Durante estos años, la labor del *Alto Comisario* se ha concentrado en aquellos Estados en los que existen conflictos políticos, y en ocasiones armados, asociados a las minorías. Específicamente estos países son:

Albania (minoría griega)
Croacia (relaciones interétnicas)
Eslovaquia (minoría húngara)
Estonia (minoría rusa)
Georgia (relaciones interétnicas)
Grecia (minoría religiosa de la Tracia)
Hungria (minoría eslovaca)
Kazajstán (relaciones interétnicas)
Kyrgizistán (relaciones interétnicas)
Letonia (minoría rusa)
Rumanía (minoría húngara)
Antigua República Yugoslava de Macedonia (minoría albanesa)
Ucrania (situación en Crimea) (32)

Si realizamos una valoración general de las aportaciones realizadas por la CSCE/OSCE a la cuestión de las minorías en Europa, debemos reconocer que desde sus inicios no sólo existe una clara voluntad política por abordar de forma directa y específica esta cuestión sino que además se hace desde un enfoque plural en el que se toman en consideración tanto la dimensión jurídica, como la política y la cultural, al tiempo que se promueven medidas internacionales que refuercen las que adopta cada Estado en su ámbito interno.

Además, la CSCE/OSCE aglutinó, desde el primer momento a todos los países europeos, salvo Albania, junto con Estados Unidos y Canadá. En nuestros días y tras la desintegración soviética, su influencia se extiende también a las nuevas Repúblicas caucásicas (Georgia, Armenia, Azerbaiyán) y centroasiáticas (Kazajstán, Kyrgizistán, Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán). Ello significa que **carece de las limitaciones de membrecía que señalábamos para el Consejo de Europa y la CE/UE**.

Los problemas y limitaciones de las CSCE/OSCE han sido y son de otra índole. De una parte existen serias dificultades vinculadas al **proceso de toma de decisiones**, pues cada decisión debe adoptarse por **unanimidad** lo que confiere un *derecho de veto efectivo* a cualquier país miembro y complica extraordinariamente las decisiones en un *Consejo de Ministros* en el que participan más de cincuenta Estados.

En segundo término, la OSCE carece de unos recursos materiales y humanos suficientes para garantizar las funciones que tiene atribuidas. Esta limitación convierte a las OSCE en rehén de sus propios países miembros, especialmente de aquellos con mayor poder político, militar y económico, a la hora de ejecutar aquellas decisiones tan dificultosamente alcanzadas.

Bastarán algunos ejemplos para demostrar la gravedad de estas restricciones. En el presupuesto de 1997, con un monto total de 661.413.000 dólares, el *Alto Comisario para las Minorías Nacionales*, tan sólo dispuso de 12.727.000 dólares equivalentes al 1'92 % del total. El grueso de los recursos financieros se destinaron a las denominadas *misiones OSCE* (Bosnia-Herzegovina; Croacia; Chechenia; etc.) con un monto de 433.386.000 dólares. Lo mismo ocurre con los recursos humanos. Cada misión OSCE debe realizarse con los funcionarios (militares o civiles) aportados por los países miembros. Esto constituye una dificultad importante en el caso de las funciones atribuidas a la *Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos* por el elevado número de intervenciones que debe realizar anualmente para supervisar las elecciones en los países miembros que se encuentran inmersos en complicados procesos de transición política.

Finalmente existe una seria dificultad en la OSCE de naturaleza esencialmente ideológica o de filosofía política. Se trata de la ingenua presunción de que existe una relación directa y automática entre la creación de unas condiciones propicias para el respeto y protección de las minorías y la paralela reducción de los conflictos o tensiones con el Estado o con otras minorías. En otras palabras, **que la democracia y el respeto de los derechos de las minorías reduce o neutraliza el radicalismo de los movimientos nacionalistas y de este modo se garantiza la paz y la seguridad europeas**. Semejante idea no siempre se corresponde con la realidad y conviene tenerlo bien presente.

En efecto, el caso de la antigua Yugoslavia resulta paradigmático. No sólo era el país comunista más abierto a Occidente y donde existía un régimen político, social y económico más participativo de todos los existentes en el área balcánica, salvando el caso de la restauración de la democracia en Grecia tras el "*golpe de los coroneles*", sino que era en el que existían los mayores estándares de reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, religiosos y culturales de las minorías en toda la Europa Central y Oriental de los años setenta y ochenta. Esta realidad, sin embargo, no impidió que fuese precisamente en este país donde las fuerzas nacionalistas radicales se desatasen con mayor virulencia y desencadenasen los conflictos armados más violentos de Europa desde que concluyó la Segunda Guerra Mundial.

Precisamente el fracaso de esta *concepción optimista* de la OSCE, es la que obliga a considerar muy seriamente el papel que en relación con las minorías le corresponde a las dos alianzas que operan en este momento en Europa: la *OTAN* y la *Unión Europea Occidental* (UEO).

3.4.- La OTAN y la UEO: garantías militares para evitar el deterioro del problema.

Ni el Tratado de Washington de 1949, por el que se creaba la *Organización del Tratado del Atlántico Norte* (OTAN), ni mucho menos la *Unión Europea Occidental* (UEO), surgida al amparo del Tratado de Bruselas, suscrito en 1948, modificado en 1954 por el *Protocolo de París* y de nuevo a partir de la década de los ochenta, contemplaron entre sus funciones el desarrollo de acciones políticas o militares en relación con las minorías nacionales. Naturalmente, ambas alianzas establecían, como todas las alianzas, compromisos de cooperación política y militar en caso de amenaza o agresión contra algunos de los Estados miembros.

Son bien conocidas las diferencias entre ambas organizaciones aliancistas, pues mientras en la OTAN participan Estados Unidos y Canadá, además de países europeos, en la UEO, desde sus inicios **sólo** participan países europeos. En cambio, cuando se considera el ámbito geográfico de aplicación de las garantías políticas y militares, la OTAN quedaba restringida al área definida en el art. 6, mientras que la UEO nunca tuvo una restricción geoestratégica y por tanto siempre pudo, sobre el papel, actuar allí donde uno de sus miembros fuese agredido.

Por último, la OTAN ha desarrollado una amplia estructura orgánica, actualmente en proceso de modificación, y ha dispuesto de una poderosa capacidad militar operativa (fuerzas convencionales y nucleares, bases logísticas y sistemas de comunicación), el efecto de la bipolaridad impidió un desarrollo similar de la UEO que quedó como una simple estructura orgánica de cooperación militar internacional.

Aunque estas diferencias se han reducido en nuestros días debido al desarrollo de las capacidades operativas de la UEO, así como al establecimiento de un **sistema de articulación operativa entre los recursos de la OTAN y los de la UEO**, conocido como *Identidad Europea de Defensa*, gracias al cual la OTAN puede "ceder" para operaciones de la UEO y viceversa, lo cierto es que el futuro inmediato de ambas organizaciones aliancistas permanece todavía poco claro. (33)

Sin embargo, el desencadenamiento de los conflictos armados balcánicos, cuyas raíces nacionalistas son indiscutibles, obligó a ambas alianzas a realizar importantes despliegues militares con objeto de ejecutar los mandatos de la ONU o el cumplimiento de los *Acuerdos de Paz de Dayton*. Ya se tratase de controlar el Adriático para hacer efectivo el embargo de armas decretado por el Consejo de Seguridad, de garantizar la protección de los convoyes de ayuda humanitaria, de mantener el cese de hostilidades entre los beligerantes, de contribuir a la reconstrucción de las infraestructuras básicas destruidas durante las contiendas (carreteras, puentes, líneas telefónicas, eléctricas, etc.) o de garantizar el orden público durante las elecciones generales y locales, lo cierto es que la contribución de ambas alianzas en las **operaciones de mantenimiento de la paz** en la zona ha resultado decisiva. Sin ella es seguro que la situación de paz no se habría restablecido en Croacia o en Bosnia-Herzegovina.

Como se demostraría, poco después en la crisis albanesa y actualmente en el conflicto armado de Kosovo, las intervenciones de la OTAN y la UEO tienen como principal efecto **impedir que los conflictos armados entre minorías se extiendan a otros países, restaurando y manteniendo la paz entre las partes beligerantes**. Sin duda ambas funciones son fundamentales para garantizar la seguridad en toda Europa, impidiendo que se repitan conflictos bélicos generales como las dos Guerras Mundiales, pero siendo sinceros hay que decir que más que auténticas soluciones al problema de las minorías, ambas alianzas realizan terapias de emergencia ante la falta de soluciones o la ineficacia de las soluciones aportadas por las distintas instituciones regionales europeas.

Contemplada desde esta perspectiva, la contribución de la OTAN y la UEO a la cuestión de las minorías, se encuentra estrechamente unida al debate suscitado sobre ***el derecho de injerencia con fines humanitarios o para la protección de los derechos humanos***. La controversia jurídica surgida entre los internacionalistas con relación a este tema, no ha impedido que en términos estrictamente políticos y militares, el uso de la fuerza en los conflictos internos de los países que ponen en peligro la paz y la seguridad en una región, sea europea o no, esté convirtiéndose en una práctica cada vez más generalizada. (34)

En la medida en que este ***derecho de injerencia*** venga legalmente autorizado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, único órgano facultado jurídicamente para determinar cuándo hay una amenaza a la paz o la seguridad internacional que exige el empleo de la fuerza (capítulo VII de la Carta de San Francisco), facilita la legalidad internacional de aquellas acciones de la OTAN y la UEO que gozan de dicha autorización.

Las crecientes dificultades para lograr que el Consejo de Seguridad adopte resoluciones autorizando el uso de la fuerza ante los riesgos o amenazas que entrañan las situaciones de discriminación de las minorías en varios países europeos, como ocurre en Chipre, Macedonia o los países bálticos, está propiciando la difusión de una **nueva doctrina de la seguridad colectiva europea**, según la cual **la autorización del Consejo de Seguridad podría ser sustituida** por la autorización de una organización regional en la que participasen todos los Estados europeos, es decir **por la autorización de la OSCE**.

Si prospera semejante doctrina considero que se perjudicará muy seriamente el orden jurídico y la estabilidad política no sólo de Europa sino del resto de la sociedad mundial. Para ser exactos en la formulación. En la medida en que esta doctrina erosiona gravemente las bases jurídicas, políticas y orgánicas de la ***seguridad colectiva mundial***, que desde la II Guerra Mundial fueron atribuidas en exclusiva a la ONU, y en la medida en que Europa ha sido la región más directamente beneficiada por ese sistema de seguridad colectiva mundial durante los últimos cincuenta años, su quiebra, ante la instauración de un sistema de seguridad colectiva europea exclusivo y excluyente, nunca podrá resultarle beneficiosa porque lo que pudiera ganarse a escala regional se perderá a escala mundial y, por tanto, perjudicará la proyección intercontinental de los propios países europeos.

4.- Conclusiones

De lo expuesto a lo largo de este análisis pueden desprenderse varias conclusiones claras:

1ª.- La realidad de las *naciones* y de las *minorías* en Europa ha evolucionado notablemente desde los comienzos del siglo XIX hasta nuestros días. Estos cambios han sido fruto de las transformaciones políticas, territoriales y culturales experimentadas a escala continental, especialmente con los sucesivos repartos que sucedieron a cada una de las grandes guerras que asolaron el continente. Desde 1989 estamos asistiendo a un nuevo reparto de Europa que, lógicamente, está afectando a las diversas *naciones* y *minorías*.

2ª.- La formación de los *nacionalismos* como movimientos políticos, basados en ideologías discriminatorias en función de la adscripción nacional de las personas y cuya finalidad es lograr el control del poder estatal, ha dificultado las relaciones entre las *naciones* y los *Estados*, tanto en el ámbito interno como internacional. No obstante el efecto político distorsionante de los *nacionalismos*, no ha tenido el mismo alcance en las distintas áreas europeas, siendo más grave en los países de Europa Central y en las Repúblicas de la antigua Unión Soviética que en Europa Occidental.

3ª.- En la Europa del siglo XXI, al menos en su primera década, uno de los principales riesgos para la paz y la seguridad regional procederá de las minorías, sean nacionales o no, y sobre todo en aquellos países en los que estas minorías alcanzan un alto porcentaje de su población.

4ª.- Frente a este riesgo creciente, se está desarrollando una amplia red europea de organismos, Tratados internacionales y sistemas de seguridad colectiva, que intenta reducirlo promoviendo la protección de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo social y económico, así como ciertos mecanismos de garantía de las particularidades étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas de las minorías.

5ª.- La existencia de este entramado europeo de cooperación en la cuestión de las minorías no es suficiente para impedir el desencadenamiento de conflictos armados locales pero, hasta el momento, se ha revelado muy eficaz para impedir la escalada militar y la extensión del conflicto a otros países.

6ª.- En la próxima década este sistema europeo deberá perfeccionarse en su dimensión preventiva con medidas más efectivas y, sobre todo, con un proceso de adopción de decisiones más rápido y vinculante para todos los países europeos. En caso contrario, el actual sistema resultará inútil si el conflicto se desencadena en o por una gran potencia europea, por ej. la Federación rusa.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1).- Para un estudio de la evolución histórico-doctrinal del concepto de nación, pueden consultarse:
BREUILLY, J.- Nationalism and State.- Manchester, 1985. Edit. Manchester University Press (traducción de José M. Pomares.- Nacionalismo y Estado.- Barcelona, 1990..Edit. Ediciones Pomares-Corredor; págs. 29-47).
DE BLAS, A.- Nacionalismos y naciones en Europa.- Madrid, 1994. Edit. Alianza; págs. 47-100.
HOBSBAWM, E.- Nations and nationalism since 1780. Programme, myth and reality.- Cambridge, 1990. Edit. Cambridge University Press (traducción de Jordi Beltran.- Naciones y nacionalismo desde 1780.- Barcelona, 2ª edic., 2ª reimp. 1997. Edit. Crítica.)
MERLE, M.- Pacifisme et internationalisme: XVIIème - XX ème siècles.- París, 1966. Edit. Presses Universitaires de France.
- (2).- **RUSTOW, D.A.**- "Nación".- **SILLS, D.S.(dir.)**- Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales.- Madrid, 1975. Edit. Aguilar. Vol. 7; págs. 302-303.
- (3).- Un ejemplo histórico de utilización de centros de socialización nacional distintos de los centros de enseñanza lo constituyeron los *sokoles*, asociaciones de carácter deportivo y cultural ampliamente utilizadas por los emergentes nacionalismos eslavos de los Balcanes. **PORTAL, R.**- Les nationalismes slaves 1871-1939.- Curso policopiado. París, (sin fecha de edición) Centre de Documentation Universitaire; págs. 43 y ss.
- (4).- Bastará con recordar el papel desempeñado por las etnias *hutu* y *tutsi* en los recientes conflictos armados de Ruanda y de Burundi. **GELLNER, E.**- Encuentros con el nacionalismo.- Madrid, 1995. Edit. Alianza; págs. 51 a 65.
- Sobre las relaciones entre etnicidad, nación y Estado: **NIELSSON, G.P.**- "Sobre los conceptos de etnicidad, nación y Estado".- **PEREZ-AGOTE(ed.)**- Sociología del nacionalismo.- Bilbao, 1989. Edit. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, págs. 193-225.
- (5).- Para una explicación más amplia y exhaustiva sobre estas conclusiones, véase:
CALDUCH, R.- Relaciones Internacionales.- Madrid, 1991. Edit. Ediciones de Ciencias Sociales; págs. 114-133.
- (6).- **GELLNER, E.**- op. cit. pág. 43.
- (7).- Citado por **HOBSBAWM, E.**- op. cit.; pág. 53
- (8).- **CALDUCH, R.**- op. cit., pág. 137.
- (9).- **GELLNER, E.**- op. cit.; pág. 45.
- (10).- **GELLNER, E.**- op. cit., pág. 42.
- (11).- El reconocimiento de la independencia húngara en 1867 y la subsiguiente transformación del Imperio austriaco en el Imperio austro-húngaro, a pesar de conservar un soberano común, constituye una medida "*in extremis*" destinada a evitar la fragmentación del Estado.
- (12).- **RENOUVIN** ha diferenciado adecuadamente entre el sentimiento nacional y el nacionalismo. Véase: **RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J.B.**- Introduction à l'histoire des relations internationales.- París (traducción de Manuel Camacho de Ciria.- Introducción a la política internacional.- Madrid, 1968. Edit. Rialp; págs. 195 y ss.)
- (13).- En esta misma línea **ORIOLE** ha escrito: "*La etnología, la sicología social, la historia nos llevan entonces más bien a plantear una **complementariedad** entre los procesos simbólicos y prácticos mediante los cuales se definen el sujeto individual por un lado y el sujeto colectivo por otro.*"
ORIOLE, M.- "Las relaciones paradójicas de las entidades colectivas al individualismo".- **PEREZ-AGOTE, A. (ed.)**- op. cit.; pág. 38
- (14).- **CALDUCH, R.**- op. cit.; pág. 137
- (15).- Desde un análisis basado en la sicología social, **PRAGER** llega a una conclusión similar cuando escribe: "*tratar el nacionalismo como política normal ha hecho olvidar a los estudiosos de la política su característica más interesante: su tozudez, su intensidad, su ferocidad y su falta de disposición para negociar.*"
PRAGER, J.- "La política como ilusión. El psicoanálisis y la experiencia del nacionalismo".- **PEREZ-AGOTE, A. (ed.)**- op. cit., pág. 51
- (16).- **BREUILLY, J.**- op. cit.; págs. 352-369
- (17).- **GRIFFITHS, S.I.**- Nationalism and ethnic conflict. Threats to European Security.- Oxford, 1993. Edit. Oxford University Press.
- (18).- High Commissioner on National Minorities.- OSCE, ref. HCNM/FS-ENG/001 (Febrero, 1997).

Este documento resulta asequible a través de Internet en la siguiente dirección:

<http://www.osce.org>

(19).- **DUROSELLE, J.B.**- Europa de 1815 a nuestros días.- Barcelona, 1967. Edit. Labor; pág. 29

(20).- **LE FUR, L.; CHKLAVER, G.**- Recueil de textes de Droit International Public.- París, 2ª ed., 1934; págs. 287-289.

(21).- Paradójicamente, ello facilitó el desarrollo de los movimientos nacionales y el ejercicio del derecho a la autodeterminación, en muchos territorios y por muchas poblaciones extraeuropeas, lográndose la culminación del largo proceso de la descolonización, que se había iniciado dos siglos antes en el continente americano.

(22).- **OSCE. SECRETARY GENERAL.**- Annual Report 1997 on OSCE Activities.-Viena. Sec.Doc./1/97 de 18 de Diciembre de 1997. Este documento puede consultarse en las páginas web de la OSCE. <http://www.osce.org>

(23).- Se puede encontrar una abundante y actualizada documentación sobre las diversas naciones y minorías en Europa en las siguientes direcciones web:

ERCOMER (European Research Center on Migration and Ethnic Relations) :
<http://www.ercomer.org>

University of East London : <http://www.uel.ac.uk>

(24).- La dirección de Internet de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia es:
<http://www.ecri.coe.fr/>

(25).- La primera referencia expresa a que los derechos humanos y las libertades fundamentales formaban parte de los requisitos esenciales exigibles a los miembros de la CE, lo encontramos en el **Informe Birkelbach**, elaborado en 1962. Sin embargo hubo que esperar al **Acta Unica Europea**, firmada en 1987, para que esa referencia expresa a los derechos humanos apareciese en un texto jurídico fundacional.

(26).- Sobre el concepto de *transculturación* véase:

CALDUCH, R.- Dinámica de la Sociedad Internacional.- Madrid, 1993. Edit. Centro de Estudios Ramón Areces; págs. 180 y ss.

(27).- **RUPEREZ, J.**- Europa entre el miedo y la esperanza.- Madrid, 1976. Edit. EDICUSA

(28).- **Ministerio de Asuntos Exteriores.**- Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Textos fundamentales.- Madrid, 1992. Págs. 22-24.

(29).- **Ministerio de Asuntos Exteriores.**- *op. cit.*; pág. 214.

(30).- **CALDUCH, R.**- "La perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos".- Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1991.- Bilbao, 1992. Edit.: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. págs.: 271-333.

Idem.- "Los Balcanes: entre la democracia y la guerra civil".- Tiempo de Paz. n.º: 22 (invierno 1992); págs.: 32-49.

(31).- **Ministerio de Asuntos Exteriores.**- *op. cit.*; págs. 301-304

(32).- Ref. HCNM/FS-ENG/001 (Febrero 1997)

OSCE. The Secretary General.- Annual Report 1997 on OSCE Activities.- Viena, 1997. Ambos documentos pueden consultarse en la dirección de Internet de la OSCE mencionada anteriormente.

(33).- **BARDAJI, R.**- "Por un concepto estratégico de la OTAN realmente nuevo".- Revista Española de Defensa, n.º 124 (Junio 1998); págs. 52-54.

CALDUCH, R.- "La vinculación entre la Unión Europea y la Unión Europea Occidental: Alternativas y consecuencias".- La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea. Monografías del CESEDEN, n.º 21 (1997); págs. 201-212.

¹ (34).- **MOREAU DEFARGUES, Ph.**- "Droits des peuples, droits des minorités, droits des individus".- RAMSES 93. Rapport Annuel Mondial sur le Système Économique et les Stratégies.- París, 1994. Edit. Institut Français des Relations Internationales; págs. 360-378.

RAMON, C.- ¿Violencia necesaria?. La intervención humanitaria en Derecho Internacional.- Madrid, 1995. Edit. Trotta.