

**RECOMENDACIONES DE LA HAYA
RELATIVAS A LOS DERECHOS EDUCATIVOS
DE LAS MINORÍAS NACIONALES
Y NOTA EXPLICATIVA**

Octubre de 1996

ISBN 90 – 7598901.

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales
Prinsessegracht 22
2514 AP La Haya
Tel: +31 70 312 5500
Fax: +31 70 363 5910
E-mail: hcnm@hcnm.org

INTRODUCCIÓN

En las Decisiones de Helsinki de julio de 1992, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) determinó que el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales es «un instrumento para la prevención de conflictos en la fase más incipiente posible». Este imperativo surgió en gran medida a raíz de la situación en la antigua Yugoslavia, una situación que algunos temían que pudiera repetirse en otros lugares de Europa, sobre todo en los países que se encontraban en proceso de democratización, y que podría debilitar las perspectivas de paz y prosperidad a las que hacía referencia la Carta de París para una Nueva Europa, adoptada por los jefes de estado y de gobierno en noviembre de 1990.

El 1 de enero de 1993, Max van der Stoel tomó posesión de su cargo como primer Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales (ACMN). Haciendo uso de su valiosa experiencia como ex diputado y ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, representante permanente ante las Naciones Unidas y defensor — durante muchos años— de los derechos humanos, el señor Van der Stoel centró su atención en un gran número de diferencias entre las minorías y las autoridades estatales en Europa que, a su modo de ver, podrían ser conflictos potenciales. Actuando discretamente por canales diplomáticos, el ACMN ha dedicado su atención a más de una docena de estados, entre ellos Albania, Croacia, Estonia, Hungría, Kazajstán, Kirguistán, Letonia, la ex-República Yugoslava de Macedonia, Rumanía, Eslovaquia y Ucrania. Dicha colaboración se ha centrado mayoritariamente en aquellas situaciones relacionadas con personas pertenecientes a grupos nacionales o étnicos que constituyen una mayoría numérica en un estado, pero una minoría en otro (normalmente vecino), de tal modo que las autoridades gubernamentales de ambos estados se ven involucradas, y ello supone una fuente potencial de tensiones, e incluso conflictos, interestatales. De hecho, tales tensiones han determinado gran parte de la historia europea.

A la hora de afrontar el fondo de las tensiones que se generan alrededor de las minorías, el ACMN enfoca el asunto como un actor independiente, imparcial y dispuesto a cooperar. Aunque el ACMN no tiene una función supervisora, emplea la normativa internacional a la que cada estado se ha acogido, como principal marco de análisis y como fundamento de sus recomendaciones específicas. En este contexto, es importante recordar los compromisos adquiridos por todos los estados participantes de la OSCE, en particular de aquellos que tomaron parte en el Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana, de 1990, el cual, en la sección IV, incluye artículos que detallan las

obligaciones referentes a las minorías nacionales. Asimismo, es importante recalcar que todos los estados de la OSCE deben respetar las obligaciones de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos, incluyendo los derechos de las minorías, y que la gran mayoría de los estados de la OSCE deben respetar lo establecido por el Consejo de Europa.

Tras casi cuatro años de intensa actividad, el ACMN ha podido identificar ciertos asuntos y temas recurrentes a los que ha dirigido su atención en varios estados en los que tiene presencia. Entre ellos, la educación de las minorías, y particularmente la educación en lenguas minoritarias, es una prioridad ya que, tal como ha afirmado recientemente el ACMN, «queda claro que la educación es un elemento de gran importancia para la conservación y la profundización de la identidad de las personas pertenecientes a una minoría nacional». Teniendo esto en cuenta, durante el otoño de 1995, el ACMN solicitó a la Fundación para las Relaciones Interétnicas que consultara a un pequeño grupo de expertos reconocidos internacionalmente, con el fin de recibir sus recomendaciones sobre una aplicación coherente y adecuada de los derechos educativos de las personas pertenecientes a minorías nacionales en los países de la OSCE.

La Fundación para las Relaciones Interétnicas, una organización no gubernamental fundada en 1993 para llevar a cabo actividades especializadas en apoyo del ACMN, organizó una serie de consultas, incluyendo dos reuniones en La Haya, en las que participaron expertos en varias disciplinas pertinentes. Entre los expertos consultados se encontraban, por un lado, juristas especializados en derecho internacional y, por el otro, lingüistas y pedagogos especializados en la situación y en las necesidades de las minorías. Los expertos fueron concretamente los siguientes:

A. G. Boyd Robertson, profesor de gaélico. Universidad de Strathclyde (Reino Unido); Dr. Pieter van Dijk, miembro del Consejo de Estado (Países Bajos); Dr. Asbjørn Eide, director del Instituto Noruego de Derechos Humanos (Noruega); Profesor Rein Müllerson, catedrático de derecho internacional, King's College (Reino Unido); Profesor Allan Rosas, Universidad Abo Akademi (Finlandia); Dr. Tove Skutnabb-Kangas, catedrática adjunta, Departamento de Lenguas y Cultura, Universidad de Roskilde (Dinamarca); Profesor György Szépe, Departamento de Ciencias Lingüísticas, Universidad Janus Pannonius (Hungría); Profesor Patrick Thornberry, Departamento de Derecho, Universidad de Keele (Reino Unido); Sr. Jenne van der Velde, alto consejero del plan de estudios, Instituto Nacional para el Desarrollo de Planes de Estudios (Países Bajos).

En la medida en que la normativa existente en cuanto a los derechos de las minorías forma parte de los derechos humanos, el punto de partida de los estudios realizados fue la presunción de cumplimiento por parte de los estados de todas las demás obligaciones relacionadas con tales derechos, en particular, la de no discriminación. También se presupuso que la finalidad última de todos los derechos humanos es el completo y total desarrollo de la personalidad humana individual en condiciones de igualdad. En consecuencia, se supuso que la sociedad civil debe ser abierta y permeable y, por consiguiente, integrar a todas las personas, incluyendo las pertenecientes a minorías nacionales.

Las Recomendaciones de La Haya Relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales que surgieron, pretenden aclarar, en un lenguaje relativamente sencillo, en qué consisten los derechos educativos de las minorías, aplicables de manera general a las situaciones en las que se ve involucrado el ACMN. Además, las normativas se han interpretado de modo que garanticen la coherencia a la hora de aplicarlas. Las Recomendaciones se dividen en ocho subapartados que responden a los temas relacionados con la educación que surgen en la práctica. La nota explicativa anexa ofrece una exposición más detallada de las Recomendaciones y hace referencia expresa a la normativa internacional pertinente.

RECOMENDACIONES DE LA HAYA RELATIVAS A LOS DERECHOS EDUCATIVOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES

El espíritu de los instrumentos internacionales

- 1) El derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a conservar su identidad puede realizarse plenamente sólo si adquieren un conocimiento adecuado de su lengua materna durante el proceso educativo. Al mismo tiempo, las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen una responsabilidad de integrarse en la sociedad nacional más amplia mediante la adquisición de un conocimiento adecuado de la lengua del estado.
- 2) Al aplicar los instrumentos internacionales que pueden beneficiar a las personas pertenecientes a minorías nacionales, los estados deben respetar sistemáticamente los principios fundamentales de igualdad y de no discriminación.
- 3) Es preciso tener en cuenta que las obligaciones y los compromisos internacionales pertinentes constituyen normas internacionales mínimas. La interpretación de estas obligaciones y estos compromisos de forma restrictiva sería contraria a su espíritu y propósito.

Medidas y recursos

- 4) Los estados deben abordar los derechos educativos de las minorías de una forma proactiva. Siempre que sea necesario, los estados deben adoptar medidas especiales para poner en práctica los derechos educativos de lenguas minoritarias utilizando al máximo los recursos disponibles, tanto los recursos propios como los procedentes de la ayuda y la cooperación internacionales, especialmente de tipo económico y técnico.

Descentralización y participación

- 5) Los estados deben crear las condiciones que permitan a las instituciones que representan a los miembros de las minorías nacionales en cuestión, participar de manera significativa en la elaboración y la aplicación de políticas y programas relacionados con la educación de las minorías.

- 6) Los estados deben otorgar a las autoridades regionales y locales las competencias adecuadas en relación con la educación de las minorías, facilitando con ello, además, la participación de las minorías en el proceso de formulación de políticas a escala regional y/o local.
- 7) Los estados deben adoptar medidas para fomentar la participación y la elección de los padres en el sistema educativo a escala local, incluido el campo de la educación en lengua minoritaria.

Instituciones públicas y privadas

- 8) De conformidad con el derecho internacional, las personas pertenecientes a minorías nacionales, al igual que las demás, tienen derecho a establecer y administrar sus propias instituciones docentes privadas de acuerdo con la legislación interna. Entre estas instituciones pueden figurar las escuelas que imparten la enseñanza en el idioma de la minoría.
- 9) Dado el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a establecer y administrar sus propias instituciones docentes, los estados no pueden obstaculizar el goce de este derecho mediante la imposición de requerimientos legales y administrativos innecesariamente onerosos para regular el establecimiento y la administración de tales instituciones.
- 10) Las instituciones docentes privadas de lengua minoritaria tienen derecho a buscar sus propias fuentes de financiación, sin obstáculo ni discriminación alguna, en el presupuesto estatal, en las entidades internacionales y en el sector privado.

La educación de las minorías en los niveles primario y secundario

- 11) Los primeros años de instrucción tienen una importancia crucial para el desarrollo del niño. Las investigaciones pedagógicas hacen pensar que el vehículo para la enseñanza en los niveles preescolar y de jardín de infancia debe ser idealmente el idioma del niño. Siempre que sea posible, los estados deben crear las condiciones que permitan a los padres optar por esta solución.
 - 12) Las investigaciones indican también que, en la escuela primaria, lo mejor es que los estudios se impartan en la lengua de la minoría. Esta lengua debe enseñarse como asignatura de forma regular. El idioma oficial del estado
-

también debe enseñarse como asignatura de forma regular, a cargo preferentemente de maestros bilingües que tengan una buena comprensión del contexto cultural y lingüístico de los niños. Hacia el final de este período, deben impartirse en el idioma del estado varias materias prácticas o no teóricas. Siempre que sea posible, los estados deben crear las condiciones que permitan a los padres optar por esta solución.

- 13) En la escuela secundaria, una parte sustancial del plan de estudios debe impartirse en el idioma minoritario. Este idioma debe enseñarse como asignatura de forma regular. El idioma del estado también debe enseñarse como asignatura de forma regular, a cargo preferentemente de profesores bilingües que tengan una buena comprensión del contexto cultural y lingüístico del niño. Durante este período, el número de materias que se enseñan en el idioma del estado debe aumentarse gradualmente. De acuerdo con las investigaciones, cuanto más gradual sea este proceso, más beneficioso resultará para el niño.
- 14) El mantenimiento de los niveles primario y secundario de la enseñanza en la lengua de las minorías depende en gran medida de la disponibilidad de profesores formados en todas las disciplinas en la lengua materna. Por consiguiente, dada su obligación de proporcionar oportunidades adecuadas para la educación en idioma minoritario, los estados deben proporcionar servicios adecuados para la formación apropiada de los profesores y facilitar el acceso a esta formación.

Enseñanza para las minorías en centros de formación profesional

- 15) La formación profesional en el idioma de la minoría deberá ser accesible en determinadas materias cuando las personas pertenecientes a la minoría nacional en cuestión hayan expresado el deseo de que así sea, cuando hayan demostrado la necesidad de esta modalidad y cuando el número de integrantes de la minoría lo justifique.
- 16) Los planes de estudios de los centros de formación profesional que ofrecen formación en la lengua materna deben estar estructurados de tal manera que se garantice que, una vez superados, los estudiantes puedan ejercer su oficio tanto en el idioma minoritario como en el del estado.

Enseñanza para las minorías en la educación superior

- 17) Las personas pertenecientes a minorías nacionales deben tener acceso a la educación superior en su propio idioma cuando hayan demostrado la necesidad de esta modalidad y cuando el número de los integrantes de la minoría lo justifique. La educación superior en la lengua minoritaria puede hacerse accesible de un modo legítimo a las minorías nacionales a través de la creación de las instalaciones necesarias dentro de estructuras educativas existentes, siempre que éstas respondan adecuadamente a las necesidades de la minoría nacional en cuestión. Las personas pertenecientes a minorías nacionales también pueden buscar la manera de crear sus propias instituciones de educación superior.
- 18) En situaciones en que una minoría nacional haya administrado y controlado sus propias instituciones de educación superior, este hecho debería tenerse en cuenta a la hora de determinar futuros modelos de servicios.

Desarrollo de planes de estudios

- 19) En vista de la importancia y el valor que los instrumentos internacionales otorgan a la educación intercultural y al hecho de destacar la historia, la cultura y las tradiciones de las minorías, las autoridades educativas estatales deben garantizar que el plan de estudios general obligatorio incluya la enseñanza de la historia, la cultura y las tradiciones de sus respectivas minorías nacionales. Alentar el estudio, por parte de los miembros de la mayoría, de las lenguas de las minorías nacionales que conviven en el estado, contribuiría a reforzar la tolerancia y el multiculturalismo en dicho estado.
- 20) El contenido de los planes de estudios relacionado con las minorías debe ser desarrollado contando con la participación activa de instituciones representativas de las minorías en cuestión.
- 21) Los estados deben facilitar la creación de centros para el asesoramiento y el desarrollo de planes de estudios de lenguas minoritarias. Estos centros pueden estar ligados a instituciones ya existentes, siempre que éstas puedan facilitar de forma adecuada la consecución de los objetivos relacionados con el desarrollo de dichos planes de estudios.

**NOTA EXPLICATIVA
DE LAS RECOMENDACIONES DE LA HAYA RELATIVAS A
LOS DERECHOS EDUCATIVOS DE LAS MINORÍAS
NACIONALES**

Introducción general

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 abrió nuevos caminos en este ámbito, por ser el primer instrumento internacional en declarar la educación como derecho humano.

El artículo 26 de la declaración considera que la instrucción elemental será obligatoria. Además, compromete a los estados a conseguir que la instrucción técnica y profesional sea generalizada y que se pueda acceder a los estudios superiores en función de los méritos. También deja claro que la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. El artículo 26 añade que la educación favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y contribuirá al mantenimiento de la paz. También pone de manifiesto claramente que los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de dar a sus hijos. Las disposiciones del artículo 26 se repiten con más insistencia en la legislación de los tratados y con más detalle en el artículo 13 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**.

El artículo 26 marca la pauta de transparencia y globalidad de los subsiguientes instrumentos internacionales que han ido surgiendo con el tiempo, y que han confirmado y perfeccionado el derecho a la educación, tanto de un modo general como en relación específica con las minorías.

- Artículo 27 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**.
- Artículo 30 de la **Convención sobre los Derechos del Niño**.

Estos artículos avalan el derecho de las minorías a usar su idioma dentro de su comunidad y con otros miembros de su grupo. Los artículos detallados a continuación, por su parte, ofrecen garantías relacionadas con la posibilidad de que las minorías puedan aprender su lengua materna o recibir formación en dicha lengua.

- Artículo 5 de la **Convención de la UNESCO contra la Discriminación en la Educación**.
- Punto 34 del **Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE**.
- Artículo 4 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas**.
- Artículo 14 del **Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales**.

Todos estos instrumentos, cada uno de ellos de distinta manera, declaran el derecho de las minorías a conservar su identidad colectiva por medio de su lengua materna. El goce de este derecho se lleva a cabo, sobre todo, a través de la educación. Sin embargo, dichos instrumentos recalcan que el derecho a conservar la identidad nacional a través de la lengua minoritaria debe estar equilibrado por la responsabilidad de integrarse y participar en la sociedad nacional más amplia. Dicha integración requiere la adquisición de un conocimiento adecuado tanto de dicha sociedad como del idioma o idiomas del estado. El fomento de la tolerancia y del pluralismo también es un componente importante de esta dinámica.

Los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos que hacen referencia a la educación en lenguas minoritarias siguen siendo un tanto vagos y generales. No hacen mención expresa de los niveles de acceso ni estipulan qué niveles de enseñanza de la lengua materna deben ponerse a disposición de las minorías ni de qué manera. Conceptos como «oportunidades adecuadas» para recibir educación en la lengua minoritaria, tal como recalca el artículo 14 del **Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales**, del Consejo de Europa, deben considerarse teniendo en cuenta también otros elementos. Entre ellos está la necesidad de condiciones favorables para facilitar la conservación, el mantenimiento y el desarrollo del idioma y de la cultura, como se afirma en el artículo 5 del mismo Convenio, o la exigencia de tomar las medidas necesarias para proteger la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales, tal como estipula el punto 33 del **Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE**.

Independientemente del nivel de acceso que puedan establecer los estados, éste no debería establecerse de modo arbitrario. Los estados están obligados a tomar seriamente en consideración las necesidades de las minorías nacionales, tal como sean expresadas y demostradas por las comunidades en cuestión.

Por su parte, las minorías nacionales de en garantizar que sus peticiones sean razonables. Deben tener en cuenta su peso demográfico, su densidad demográfica en una región o regiones determinadas, así como su capacidad para contribuir a la permanencia de estos servicios e instalaciones a largo plazo.

El espíritu de los instrumentos internacionales

Con el paso de los años, ha habido una evolución en la formulación de los derechos de las minorías en la normativa internacional. Fórmulas pasivas como «... no se negará a las personas que pertenezcan a las minorías el derecho...», tal como se afirma en el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (1966), han dejado paso a enfoques más positivos y que inducen a la acción como «... los estados protegerán la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales...», como aparece en el **Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE** (1990). Este cambio progresivo de enfoque indica que una interpretación restrictiva o minimalista de los instrumentos sería contraria al espíritu con que fueron redactados.

Además, el nivel de acceso debe ser establecido de acuerdo con los principios subyacentes de igualdad y no discriminación, tal como quedan formulados en el artículo 1 de la **Carta de las Naciones Unidas** y en el artículo 2 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, y tal como se reitera en la mayoría de los instrumentos internacionales. Asimismo, hay que tomar en consideración las condiciones propias de cada estado.

Medidas y recursos

Se alienta a los estados de la OSCE para que afronten el tema de los derechos de las minorías de un modo activo, es decir, en el espíritu del artículo 31 del **Documento de la Reunión de Copenhague**. Este documento los alienta a adoptar medidas especiales para garantizar la total igualdad de los miembros pertenecientes a minorías nacionales. En este sentido, el artículo 33 del **Documento de la Reunión de Copenhague** exige a los estados que protejan la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales que habitan en su territorio, y que creen las condiciones necesarias para fomentar dicha identidad.

En algunos casos, los estados de la OSCE se enfrentan a graves limitaciones fiscales que podrían dificultar legítimamente su capacidad para llevar a cabo políticas y programas educativos en beneficio de las minorías nacionales. Aunque la puesta en práctica de algunos derechos debe realizarse inmediatamente, los estados deben

esforzarse por conseguir, de un modo paulatino, la completa realización de los derechos educativos de las lenguas minoritarias, utilizando al máximo los recursos disponibles, incluyendo los recursos procedentes de la ayuda y la cooperación internacionales, en el espíritu del artículo 2 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**.

Descentralización y participación

El artículo 15 del **Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales**, el punto 30 del **Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE** y el artículo 3 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas**, recalcan la necesidad de que las minorías nacionales participen en el proceso de toma de decisiones, sobre todo en los casos en que los temas tratados les afecten directamente.

La participación real en el proceso de toma de decisiones, particularmente cuando éstas afectan a las minorías, es un componente esencial del proceso democrático.

La participación activa de los padres en los ámbitos local y regional, así como la participación real de las instituciones que representan a las minorías nacionales en el proceso educativo (incluyendo el proceso de desarrollo de planes de estudios en lo que afecta a las minorías), deberá ser facilitada por parte del estado, en virtud de lo estipulado en el punto 35 del **Documento de la Reunión de Copenhague**, el cual hace especial hincapié en la importancia de la participación real de las personas pertenecientes a minorías nacionales en los asuntos públicos, incluyendo aquellos temas relacionados con la protección y el fomento de su propia identidad.

Instituciones públicas y privadas

El artículo 27 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** hace referencia al derecho de las minorías a usar su idioma dentro de su comunidad y con otros miembros de su grupo. El artículo 13 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** avala el derecho de los padres a escoger para sus hijos escuelas que no sean las establecidas por las autoridades públicas. También garantiza el derecho de los individuos y de entidades a crear y administrar instituciones docentes alternativas, siempre y cuando éstas cumplan con la normativa mínima en materia de educación fijada por el estado. El artículo 13 del **Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales** hace referencia

al derecho de las minorías a crear y administrar sus propias instituciones docentes, aunque el estado no tiene obligación de financiarlas. El punto 32 del **Documento de la Reunión de Copenhague** no obliga al estado a dedicar fondos a estas instituciones, pero sí estipula que dichas instituciones pueden "solicitar ayuda pública del estado en conformidad con la legislación nacional".

El derecho de las minorías nacionales a crear y administrar sus propias instituciones, incluyendo las de carácter docente, está bien justificado en la legislación internacional y tiene que ser reconocido como tal. Aunque el estado tiene derecho a supervisar este proceso desde un punto de vista administrativo y en conformidad con su propia legislación, no debe impedir el goce de este derecho mediante la imposición de condiciones administrativas no razonables que podrían convertir en prácticamente imposible la creación de instituciones docentes propias por parte de las minorías nacionales.

Aunque los estados no tienen una obligación formal de dedicar fondos a estas instituciones privadas, no se les deberá negar la oportunidad de buscar cualquier otra fuente de financiación, ya sea nacional o internacional.

La educación de las minorías en los niveles primario y secundario

Los instrumentos internacionales relacionados con la educación en lenguas minoritarias afirman que dichas minorías no sólo tienen derecho a mantener su identidad a través de su lengua materna, sino que también tienen derecho a integrarse y participar en la sociedad nacional más amplia por medio del aprendizaje del idioma estatal.

Teniendo en cuenta lo anterior, la consecución del plurilingüismo por parte de las minorías nacionales de los estados de la OSCE puede considerarse un modo muy eficaz para alcanzar los objetivos de los instrumentos internacionales relacionados con la protección de las minorías nacionales, así como con su integración. Las recomendaciones en cuanto a la educación primaria y secundaria pretenden servir de pauta a la hora de desarrollar políticas educativas en la lengua minoritaria y a la hora de ofrecer programas afines.

Las investigaciones pedagógicas sugieren este enfoque, ya que constituye una interpretación realista de la normativa internacional pertinente.

La efectividad de este enfoque depende de una serie de factores. En primer lugar, hay que tener en cuenta hasta qué punto este enfoque refuerza la lengua materna más

débil mediante su uso como vehículo de la enseñanza. También debe valorarse el grado de participación de los profesores bilingües en el conjunto de este proceso. Asimismo, otros factores que deben considerarse son hasta qué punto tanto el idioma minoritario como el idioma estatal son asignaturas en el plan de estudios durante los 12 años de formación y, finalmente, hasta qué punto ambas lenguas son usadas como vehículo de instrucción de un modo óptimo en las distintas fases de la educación del niño.

Este enfoque intenta crear el espacio necesario para que la lengua minoritaria más débil se mantenga con fuerza. Dicho enfoque se contrapone totalmente a otros, cuyo objetivo consiste simplemente en enseñar la lengua minoritaria o incluso llevar a cabo una formación mínima en la lengua minoritaria, con el único fin de facilitar la transición hacia una enseñanza impartida únicamente en el idioma del estado.

Los enfoques de tipo sumersión total, en los que todo el plan de estudios se imparte exclusivamente en el idioma del estado y los niños pertenecientes a minorías se integran completamente en clases con alumnos pertenecientes a la mayoría, son contrarios a la normativa internacional. Asimismo, esto también es aplicable a las escuelas segregadas en las que durante todo el proceso educativo, el plan de estudios completo se imparte exclusivamente en el idioma minoritario, y el idioma mayoritario no se enseña en absoluto o sólo en su mínima expresión.

Enseñanza en idioma minoritario en las escuelas de formación profesional

El derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a aprender su lengua materna o a recibir formación en su lengua materna, tal como afirma el punto 34 del **Documento de la Reunión de Copenhague**, debe implicar el derecho a una formación profesional en la lengua materna para ciertas asignaturas. Según los principios de igualdad y de no discriminación, los estados de la OSCE deben garantizar el acceso a dicha formación, siempre que se haya demostrado la necesidad de esta modalidad y cuando el número de los integrantes de la minoría lo justifique.

No obstante, esto no debe menguar la capacidad del estado para planificar y controlar sus políticas económicas y educativas. Sería ventajoso que, una vez finalizada la instrucción en el centro de formación profesional, las personas de lengua materna minoritaria también pudieran ejercer su oficio en el idioma del estado. Esto les permitiría trabajar tanto en la región donde se concentra la minoría en cuestión como en cualquier otro lugar del estado. En esta época de transición hacia una economía de mercado que presupone la libre circulación de mercancías,

servicios y trabajadores, las limitaciones en este sentido pueden ocasionar dificultades para el estado a la hora de fomentar las oportunidades de trabajo y el progreso económico en conjunto. Por lo tanto, además de ofrecer formación profesional en la lengua materna de las minorías nacionales también hay que garantizar que los alumnos en cuestión adquieran un conocimiento adecuado de formación en el idioma o idiomas del estado.

Enseñanza de las minorías en la educación superior

Como en el caso anterior, el derecho a aprender la lengua materna o a recibir formación en la lengua materna, tal como afirma el punto 34 del **Documento de la Reunión de Copenhague**, podría implicar el derecho de las minorías nacionales a contar con una educación superior en su lengua materna. En este caso, también hay que tener en cuenta los principios de igualdad en el acceso y de no discriminación, así como las necesidades de la comunidad y la habitual justificación demográfica. En caso de que no exista financiación gubernamental, no deberá limitarse la libertad de las minorías de crear sus propios centros de educación superior.

El punto 33 del **Documento de la Reunión de Copenhague** hace hincapié en la importancia del estado a la hora no sólo de proteger la identidad de las minorías, sino de fomentarla. Por lo tanto, los estados deben considerar la posibilidad de poner a disposición de las minorías una enseñanza superior en su lengua materna, siempre que se haya demostrado la necesidad de esta modalidad y cuando la importancia demográfica de la minoría lo justifique. En este contexto, la educación superior en la lengua materna no debe limitarse a la formación de profesores.

Dicho esto, también hay que tener en consideración las limitaciones fiscales a las que se enfrentan los estados que se encuentran en período de transición hacia una economía de mercado. El hecho de ofrecer una educación superior en la lengua minoritaria no significa que haya que crear infraestructuras paralelas. Es más, la consolidación de instituciones docentes paralelas en el ámbito universitario podría contribuir al aislamiento de la minoría con respecto a la mayoría. El artículo 26 de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** recalca que el objetivo de la educación es fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los grupos étnicos y religiosos. En esta línea, y teniendo en cuenta la integración, el desarrollo intelectual y cultural de las mayorías y de las minorías no debe producirse de un modo aislado.

Desarrollo del plan de estudios

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, un número creciente de instrumentos internacionales ha puesto más énfasis en los objetivos de la educación. Según estos instrumentos, la educación es necesaria no sólo para ofrecer una formación estrictamente académica o técnica, sino también para inculcar valores como la tolerancia, el pluralismo, el antiracismo y la armonía internacional y entre comunidades. Es obvio que estas necesidades hacen recaer una responsabilidad especial sobre los estados que cuentan con minorías nacionales dentro de sus fronteras. En estos estados, el tema de la convivencia y la armonía entre grupos o entre etnias también es de una importancia crucial para la estabilidad interna. Esta convivencia y esta armonía también son un importante factor en la conservación de la paz y la seguridad regionales.

El artículo 4 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas** exige a los estados que promuevan «el conocimiento de la historia, las tradiciones, el idioma y la cultura de las minorías que existen en su territorio». El artículo 12 del **Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales** exige a los estados que «promuevan el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de sus minorías nacionales».

El punto 34 del **Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE** hace referencia a la necesidad de que los estados «también tengan en cuenta la historia y la cultura de las minorías nacionales» en los planes de estudios escolares.

Estos requerimientos hacen que les corresponda a los estados hacer lugar en los planes de estudios para la enseñanza de la historia y de las tradiciones de las distintas minorías nacionales que habiten dentro de sus fronteras. Esto se puede lograr de un modo unilateral por parte de las autoridades del estado sin prestar la debida atención a la participación de las minorías en cuestión. Sin embargo, un enfoque de este tipo no es aconsejable y podría ser perjudicial.

El artículo 15 del **Convenio-marco para la Protección de las Minorías Nacionales**, el punto 30 del **Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE** y el artículo 3 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas**, recalcan todos ellos la necesidad de que las minorías nacionales participen en el

proceso de toma de decisiones, sobre todo en los casos en que los temas tratados les afectan directamente.

Por lo tanto, la creación de centros para el desarrollo de programas para la educación en lenguas minoritarias facilitaría este proceso, y aseguraría su calidad y profesionalidad.

Observaciones finales

El tema de los derechos educativos de las minorías es muy delicado en algunos estados participantes de la OSCE. Al mismo tiempo, el proceso educativo tiene un gran potencial para facilitar y reforzar de manera efectiva el respeto y la comprensión mutuos entre las diferentes comunidades de los estados participantes.

En vista de la delicada naturaleza de este tema en la actualidad, y teniendo en cuenta la naturaleza un tanto vaga y general de la normativa que contienen los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos, la elaboración de una serie de recomendaciones puede contribuir a conseguir una mejor comprensión y un mejor enfoque de los temas relacionados con los derechos educativos de las minorías. Las Recomendaciones de La Haya no pretenden ser exhaustivas, sino más bien servir como marco general de apoyo para los estados que se encuentran en proceso de desarrollar políticas educativas para las minorías.