

# EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE IGUALDAD DE LAS NACIONALIDADES EN AUSTRIA-HUNGRÍA (\*)

XABIER ARZOZ SANTISTEBAN

I. PLANTEAMIENTO.—II. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO PLURINACIONAL EN AUSTRIA-HUNGRÍA: A) *De la monarquía compuesta a los procesos revolucionarios de 1848/1949*. B) *La proclamación constitucional del principio de igualdad de las nacionalidades como derecho fundamental (art. 19 de la Ley Fundamental del Estado de 1867)*. C) *La naturaleza del Estado austriaco: monarquía compuesta, Estado plurinacional, Imperio supranacional*.—III. LA ORDENACIÓN DE LA CONVIVENCIA LINGÜÍSTICA.—IV. EL LEGADO AUSTRO-HÚNGARO PARA EL SIGLO XXI.—BIBLIOGRAFÍA.

## I. PLANTEAMIENTO

El espectro del modelo austro-húngaro recorre la España del siglo XXI. Eso es, cuando menos, lo que quiere hacernos creer un reciente libro titulado *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España* (1). En dicho libro, los autores sostienen que el modelo austro-húngaro está siendo evocado en el debate político contemporáneo español. Las pruebas que se aducen para poder afirmar la existencia de una corriente de opinión austracista (o austro-húngara) son las siguientes: diversos trabajos de Herrero de Miñón publicados a lo largo de dos décadas; una actitud personal y una importante línea historiográfica de Ernest Lluch, y en el plano anecdótico, un provocativo artículo periodístico suyo («Por qué soy

---

(\*) Dedico este trabajo a Joxe Borja, con profunda admiración y en agradecimiento por sus enseñanzas austracistas y centroeuropeas a lo largo de los años.

(1) SOSA WAGNER y SOSA MAYOR (2006).

austro-húngaro?») (2); así como otros dos artículos periodísticos de opinión aislados. A mi juicio, estas pruebas resultan escasas y claramente insuficientes para atestiguar una eventual «vía» o «corriente austro-húngara» de pensamiento político. Pero los autores no sólo la dan por cierta, sino que afirman una convergencia total de la evolución efectiva del modelo autonómico con el modelo austro-húngaro:

«el modelo del Imperio austro-húngaro, a primera vista tan lejano, exótico y polvoriento, está siendo seguido a pies juntillas en el devenir autonómico de la España constitucional. El envoltorio ideológico ha cambiado: escuchamos ahora desde cantos emocionales al progresismo o a la “España plural” hasta odas técnicas a la subsidiariedad y la cercanía a los ciudadanos. El meollo de la cuestión sigue siendo el mismo: un proceso de fragmentación y territorialización del poder, proceso en el que el recurso a y el discurso sobre la lengua tienen un papel primordial» (pág. 157).

A la luz de esa tesis, los referidos autores se proponen indagar en la realidad histórica y política del Imperio austro-húngaro a fin de «reflexionar más tarde acerca de algunas categorías políticas de efervescente actualidad en la España de nuestros días». De esta forma, los autores vuelven al pasado austro-húngaro para profetizarnos nuestro futuro, sin advertir que todo intento de alterar la perspectiva propia del historiador —profeta que mira al pasado— lleva el riesgo de modificar la sustancia de su materia.

*El Estado fragmentado* es un breve libro compuesto de tres partes (o *cuadernos*, en expresión de sus autores), de desigual extensión, contenido e intención. El cuaderno primero, que ocupa más páginas que los otros dos, versa sobre la experiencia austro-húngara. Los otros dos cuadernos analizan los recientes procesos de reforma estatutaria en España y la crisis de la teoría tradicional del Estado: aquí los autores pasan del supuesto modelo austro-húngaro a unas experiencias sumamente alejadas en el tiempo y en el espacio.

El objetivo de este trabajo es revisar las tesis conceptuales e históricas que se desprenden de la presentación que hacen los autores de *El Estado fragmentado* del llamado «modelo austro-húngaro». Se ha escrito que la recensión

---

(2) Por limitarnos a las principales obras: HERRERO DE MIÑÓN (1991, 1998); LLUCH (1999); HERRERO DE MIÑÓN y LLUCH (2001). El artículo de Lluch, «Por qué soy austro-húngaro», publicado originalmente en *El País*, 15-10-2000 (edición valenciana), cinco semanas antes de ser asesinado por ETA, el 21 de noviembre de 2000, ha sido reproducido póstumamente en LLUCH (2005): 259-261, que recoge otras muestras de su posicionamiento ideológico y vital ante estos temas. Cabe destacar que los autores de *El Estado fragmentado* no entran realmente a analizar las tesis constitucionalistas y pactistas de la obra de Herrero de Miñón. Para uno de los pocos análisis serios al respecto vid. COELLO MARTÍN (2000).

de monografías constituye, «*si se toma en serio*, la modalidad más difícil de texto científico» (3). Para Helmuth Schulze-Fielitz, que ha examinado en un largo estudio en qué consiste la calidad de la investigación en el campo del Derecho público, la calidad de una recensión se mide en función del grado de cumplimiento de tres funciones esenciales: «informar sobre el contenido, presentar sus resultados y valorarlos críticamente de forma positiva y negativa y, finalmente, *en el mejor de los casos*, posibilitar una discusión espontánea y científica con el autor sobre el libro y de tal forma participar activamente, y de forma original, en la actividad científica como proceso duradero de averiguación de la verdad». En la medida de lo posible intentaremos ajustarnos a ese postulado. Lamentablemente, la labor crítica se ve dificultada en el presente caso por la ausencia total, en la obra mencionada, de notas a pie de página o al final del texto que justifiquen las afirmaciones allí realizadas y que permitan contrastar las referencias utilizadas.

El «modelo austro-húngaro» (si es que alguna vez hubo tal) es presentado en el mencionado libro con arreglo a cuatro claves: histórica, nacional, político-constitucional y lingüística. Un primer apartado aborda de forma algo prolija (25 páginas) la génesis medieval y la evolución de la dinastía de los Habsburgos. Un segundo apartado caracteriza mediante algunos datos las diversas nacionalidades presentes en aquella monarquía. El tercero analiza el contenido y las consecuencias de los famosos compromisos (*Ausgleiche*): el austro-húngaro propiamente dicho, el húngaro-croata y el moravo. Finalmente se expone el régimen lingüístico de la monarquía.

Con este primer cuaderno los autores del mencionado libro pretenden claramente proporcionar un fundamental correctivo a quienes pudieran estar seducidos por el «modelo austro-húngaro». Adelantemos ya que la interpretación que hacen de la experiencia austro-húngara no es precisamente favorable. El argumento principal contra aquel (pretendido) modelo se puede resumir en la «paulatina pero inexorable radicalización de los conflictos nacionales, y en especial en su vertiente lingüística» (pág. 111): se produce una inextricable y explosiva vinculación entre lengua y nacionalidad, de forma que la cuestión de la lengua anega todos los ámbitos de la vida pública, creando las condiciones para una conflictividad galopante («El día a día estaba envuelto en un clima de tensión más o menos acentuado, pero constante») que no excluye una faz cruenta (desde «la persecución cotidiana a la que se verán sometidos los hablantes de la lengua “enemiga”» a «la paliza callejera o, en su defecto, el tiro a bocajarro» [pág. 125]).

---

(3) H. QUARITSCH, citado por SCHULZE-FIELITZ (2002): 23-24 (por esta y por la cita a continuación en el texto); el énfasis es añadido en ambos casos.

El discurso de *El Estado fragmentado* revela propensión al argumento de que los Estados plurinacionales son más difíciles de gobernar que los (mono)nacionales. Ciertamente, el Estado plurinacional democrático (pongamos por caso, con las limitaciones existentes, Austria-Hungría) es más difícil de gobernar que el Estado plurinacional autoritario (por ejemplo, el Imperio ruso). Pero las dificultades no dependen del carácter plurinacional del Estado, sino de la forma de gobierno utilizada. Si preferimos la forma de gobierno democrática no es por su facilidad inherente sino por los valores fundamentales que reconoce, como la libertad y la dignidad humana; ese mismo valor de dignidad humana reclama también la protección de las minorías (4). Obviamente, la solución no puede consistir en enmascarar la realidad o en disimular, como explícitamente proponen los autores del libro: «nosotros no constituimos una “nación de naciones” pero es que, si así fuera, sería prudente no airearlo, sería mejor “disimular”, porque tales laberintos políticos no han dado precisamente frutos apetecibles» (pág. 140). Causa honda preocupación no ya leer esta afirmación, sino comprobar que semejante desacierto haya pasado sin objeción alguna en dos reseñas al libro, superlativamente elogiosas, escritas por sendos catedráticos de Teoría del Estado y de Derecho constitucional (5).

La obra *El Estado fragmentado* asume, en consonancia con cierta historiografía, la idea de que la problemática nacional es el motivo conductor de la historia austriaca entre 1804 y 1918. Pero la obra da un paso más allá y hace de ese motivo conductor la principal, si no única, razón explicativa del fracaso del Imperio austro-húngaro. Con ello se omiten dos cuestiones claves.

Por un lado, se pierde de vista la naturaleza básica de la monarquía de los Habsburgos: una gran potencia que se mantuvo en pie mientras fue capaz de sobrevivir militarmente a los conflictos con las otras grandes potencias y, después, mientras las demás grandes potencias consideraron que su mantenimiento les resultaba más útil que su disolución. La primera premisa había fallado hacía largo tiempo, pero la segunda no falló mientras Austria representaba el intento de una tercera vía para mantener Europa central fuera del control tanto alemán como ruso. Una vez que los Habsburgos se convirtieron en los satélites de la política alemana, las demás grandes potencias dieron por fracasada la misión de Austria y no vieron sentido a su mantenimiento (6).

---

(4) KIMMINICH (1985): 189.

(5) DE BLAS GUERRERO (2007): 11; BLANCO VALDÉS (2007): 19, donde reproduce incluso textualmente, con complacencia al parecer, el fragmento citado en el texto.

(6) TAYLOR (1967): 132.

Por otro lado, se prescinde de los presupuestos jurídicos, sociales y económicos necesarios para una constitucionalización con posibilidades razonables de éxito. Austria era todavía en 1848 un Estado agrario estamental-feudal. Mientras en otros Estados el desarrollo constitucional puede verificarse tras la desaparición del sistema feudal sobre la base de un Estado unitario centralizado ya existente, este último necesita todavía ser construido en Austria mediante el desmantelamiento de los privilegios reservados a los estamentos que controlan los territorios que componen la monarquía. Entre los reinos y países unidos de forma perpetua por la pragmática sanción no se había alcanzado el grado de estatalidad que habría podido garantizar con su propia fuerza de integración la fusión de elementos tan heterogéneos. Con la desaparición del Sacro Imperio Romano, la idea imperial y la unidad de la antigua estructura imperial no sirve ya como fundamento posible de esa estatalidad. Sólo la dinastía asume el papel de elemento unificador. La transformación de ese Estado agrario feudal-estamental en un Estado industrial, burgués, capitalista, dotado de una constitución parlamentaria, se desarrolla no sólo con retraso respecto a otros Estados, sino además sobre la base de un nuevo Estado unitario incompletamente realizado. Como la organización de la Administración estatal y la reestructuración de la política económica partían de un centro alemán, la administración centralista del neoabsolutismo (1848-1866), orientada a la consolidación del Estado, significaba una interferencia del Estado en componentes heterogéneos (estamentales, territoriales, nacionales) (7).

El proceso de transformación del Estado afecta a todas las nacionalidades de la monarquía. Ello acarreará conflictos de intereses entre las nacionalidades dominantes y dominadas, entre naciones «con historia» (alemanes, húngaros, polacos e italianos) y naciones «sin historia» (los pueblos eslavos distintos de los polacos), y entre naciones con historia entre sí. En Bohemia, la emancipación de los campesinos en combinación con los inicios de la industrialización arroja un caudal incesante de campesinos eslavos hacia unas ciudades o unas regiones que, hasta entonces, habían mantenido un carácter predominantemente alemán. Si a principios del siglo XIX Bohemia y Moravia parecían plenamente alemanas, un siglo después, a la altura de 1910, los alemanes aspiraban a ser una minoría tolerada.

Pero sería precipitado extraer conclusiones rotundas y generales a propósito de los conflictos de intereses y las tensiones nacionales que aquejaron a la monarquía. La situación variaba de territorio a territorio. En la Bucovina, ningún grupo —rumanos, ucranios, alemanes (incluidos judíos) y polacos—

---

(7) Vid. MAZOHL-WALLNIG (1981): 308, 309 y 314.

tenía la mayoría y todos dependían de la benevolencia del gobierno. Eso no significa que hubiera armonía entre ellos, sino que las tensiones se anulaban y refrenaban recíprocamente y no llegaban a más (8). Quizá lo más aproximado sea definir el sentir general de las nacionalidades como de un «descontento bien temperado», como expresó en una ocasión el primer ministro conde Taaffe (9). El principio «divide et impera» jugó un papel fundamental a la hora de contrapesar y refrenar los once nacionalidades (ocho representadas en la Dieta imperial después del compromiso con Hungría).

Tampoco existe un modelo único de «despertar» nacional (10). Los procesos de desarrollo nacional tuvieron variaciones en el tiempo y en el espacio. Cada uno de los nacionalismos era diferente en carácter, en sus demandas y en el peso de sus apoyos. Los autores del libro *El Estado fragmentado* no sólo no ven diferencias en el nacionalismo de las diversas nacionalidades austriacas, sino entre el nacionalismo de esas nacionalidades y el nacionalismo de las nacionalidades históricas del Estado español. Con todo, el gran ausente del libro es el nacionalismo específico de la mayoría alemana en Austria-Hungría y, por extensión, su correspondiente peninsular, el nacionalismo español.

La situación más conflictiva se daba en territorios con dos nacionalidades. Así, en las tierras de la Corona de San Wenceslao, el enfrentamiento entre alemanes y checos fue intenso. Pero incluso el conflicto puede asumir tonalidades diversas en función de las circunstancias sociales y étnicas específicas de cada región. Los checos de Bohemia se sentían acogotados por los alemanes que los rodeaban casi totalmente. Silesia, Sajonia, Baviera y Austria (Alta y Baja) eran alemanas fuera de las fronteras del Reino de Bohemia, y sus territorios tenían prolongación en el interior de las fronteras de Bohemia, que eran, con una pequeñísima excepción, todas alemanas: Sudetes, Montañas Metálicas, Bosque de Bohemia, etc. Además, dentro del territorio checo había grandes islas alemanas que lo cerraban y casi aislaban de Moravia: Brünn/Brno, Budweis/Budějovice, etc. En cambio, la confrontación checo-alemana tuvo menos virulencia en el Margraviato de Moravia, y sin duda ello posibilitó un compromiso específico para ese territorio que todavía se recuerda en Europa Central como ejemplo exitoso de articulación constitucional de la pluralidad nacional. A su vez, la lucha lingüística era muy violenta entre los checos autóctonos y los polacos emigrados para trabajar en las minas de carbón de Moravia y de la Silesia austriaca: la alta burguesía era alemana, los campesi-

---

(8) HÖBELT (1994): 10; vid. también, con un contenido similar, HÖBELT (2006).

(9) HÖBELT (1994, 2006).

(10) Al respecto puede consultarse el estudio clásico sobre el proceso de movilización nacionalista en Europa Oriental de HROCH (2000); vid. también MICHEL (1995).

nos checos o polacos en sus respectivas zonas, y los obreros de las minas polacos emigrados de otras regiones e incluso de otros Estados.

El historiador alemán Rudolph Jaworski ha diferenciado el conflicto horizontal entre dos nacionalidades sobre un mismo territorio, del conflicto vertical, generalmente menos totalizador, que enfrenta a una minoría con el aparato estatal y en el que es más fácil que los representantes del Estado alcancen acuerdos con los representantes de la minoría. En cambio, en el conflicto horizontal, a partir del momento en que dos nacionalidades —como fue el caso de los alemanes y los polacos en las provincias orientales de Prusia— se conciben recíproca e íntegramente como rivales en todos los ámbitos de la vida, crean sus propias organizaciones nacionales, proceden a la movilización étnica de la población y comienzan a computarse mutuamente la tasa de nacimientos, el número de graduados escolares y la balanza comercial, la relación entre ambos grupos se convierte en realmente insoportable (11). Cuando, además, el aparato estatal interviene en el conflicto en beneficio de la mayoría, como ocurrió en Prusia, la confrontación total está programada: se «etnifican» todos los problemas de la vida diaria y para mayoría y minoría todo está relacionado con la protección de los intereses vitales nacionales y la autodefensa nacional. No queda lugar para las cesiones y los compromisos porque ambos se consideran amenazados y juzgan como traición cualquier compromiso. Se puede afirmar que un alto grado de movilización conflictiva se dio también en Bohemia entre checos y alemanes, pero lo que no existió fue una intervención del aparato estatal en favor de la nacionalidad alemana. En cambio, el gobierno imperial falló por omisión en la Galizia oriental, al no intervenir para remediar la opresión de los campesinos ucranios por la nobleza terrateniente y la burguesía polacas dominantes en las ciudades, la enseñanza, el funcionariado y hasta en parte del ejército austriaco (12).

Conviene no perder de vista otros dos aspectos. En primer lugar, los problemas de las nacionalidades fueron discutidos en la monarquía, si bien no en el marco ideal de una sociedad abierta háberliana, sí abierta y apasionadamente. En cambio, lo que vino después —formación de Estados nacionales con fronteras contradictorias con el principio teórico sustentador de su emancipación nacional, soluciones finales, limpieza étnica y expulsiones masivas de población— no sólo no dejó de plantear los mismos problemas de las nacionalidades que la derrumbada monarquía, sino que además se realizó *manu militari* y para nada se tuvo en cuenta la voz de los afectados y víctimas.

---

(11) JAWORSKI (1999): 25-26.

(12) HÖBELT (1994): 10.

En segundo lugar, no puede ignorarse que una parte no desdeñable de los conflictos era producto de la intransigencia de la nacionalidad alemana, que consideraba que «su» Estado estaba siendo «desnaturalizado» por las «concesiones» políticas y lingüísticas a las nacionalidades. A medida que pierden la posición confortable —explícita o implícita— como *Reichsvolk* comienzan a concebirse en términos étnicos y a organizarse políticamente (ello se traduce en la sustitución de los liberales por los «alemanes nacionales» como opción política principal), lo que agudizará su pérdida total de poder (con la movilización política de masas se convierten en un porcentaje del cuerpo electoral), aunque lo conserven localmente donde sean mayoritarios. No comprendieron que la hegemonía de la nacionalidad alemana era incompatible con la preservación de la unidad de la monarquía: la monarquía no podía seguir siendo centralista, autoritaria y alemana. Reformistas de las ideologías más diversas (p. ej., el liberal Adolph Fischhof, el federalista Aurel C. Popovici y el marxista Karl Renner) coincidían en un punto: la restricción e incluso la eliminación de la primacía de la nacionalidad alemana en Austria (13). El escritor Joseph Roth, a quien los autores de *El Estado fragmentado* citan otra de sus novelas, lo expresaba así a través de un personaje de su novela *La cripta de los Capuchinos* (14):

Vosotros no habéis querido ver que estos idiotas de los Alpes y los bohemios de los Sudetes, estos cretinos nibelungos, han ofendido y han denigrado durante tanto tiempo a nuestras nacionalidades hasta que empezaron a odiar y a traicionar a la monarquía. No fueron nuestros checos, nuestros serbios, nuestros polacos, nuestros rutenos los que la traicionaron, sino solamente nuestros alemanes, el pueblo del Estado.

El quid de toda ordenación de la convivencia plurinacional es que cada grupo debe llegar al convencimiento de que sus necesidades fundamentales son atendidas en el marco del sistema (15). El modelo austriaco intentó con muchas dificultades objetivas poner algunas bases de una ordenación jurídica que cumpliera esas condiciones. Esa ordenación no tuvo tiempo de ser plenamente desplegada, pero su contribución merece una consideración objetiva. La convivencia no puede garantizarse sólo mediante normas jurídicas: la

---

(13) Vid. SCHIEDER (1991): 307-312.

(14) ROTH (1990): 130; la traducción es propia.

(15) Frente a la objeción de que el acomodo del nacionalismo de las minorías conduce a la fragmentación del Estado, KYMLICKA sostiene que el federalismo multinacional democrático reduce la probabilidad de secesión, pero sólo si las minorías «tienen derecho a discutir libremente su futuro, lo que incluye una gama de opciones que van desde la asimilación a la secesión». Vid. KYMLICKA (2002): 131.



mejor convivencia es la que no requiere normas escritas específicas, como en Suiza. La convivencia estaba expuesta en Austria a un número de dificultades extraordinarias: el gran número de lenguas y nacionalidades; el solapamiento de las áreas lingüísticas; la pluralidad de territorios con personalidad histórica diferenciada y con formas propias de autoadministración; la mezcla de instituciones antiguas y modernas, estamentales y liberales, monárquicas y democráticas; la irrupción de la política de masas que trae consigo la nacionalización de la política.

Y, sin embargo, no son escasos los méritos de la monarquía habsbúrgica en diferentes terrenos: modernización política, crecimiento económico, avance social, florecimiento de todas las culturas sin excepción. Sin duda cabe comparar favorablemente las libertades políticas y los derechos lingüísticos vigentes en Austria con el nivel de libertades de que gozaron, por ejemplo, los pueblos bálticos, los polacos, ucranios, fineses, carelios, tártaros, etc. en Rusia, los polacos en Prusia y en el Imperio alemán o los irlandeses, galeses y escoceses en el Reino Unido de la mitad del siglo XIX. Si se toma la situación de las nacionalidades como indicio del grado de emancipación de una sociedad, la mitad austriaca de Austria-Hungría ofrece un registro abultadamente superior al de los Estados coetáneos y también a los que vinieron a sucederle en su mismo territorio.

Con el fin de ofrecer una evaluación más contrastada de la experiencia austro-húngara, me centraré en tres cuestiones que, a mi juicio, merecen ser destacadas: el surgimiento en Austria-Hungría del constitucionalismo plurinacional como paradigma, la ordenación lingüística y el legado austro-húngaro para la Europa del siglo XXI.

## II. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL CONSTITUCIONALISMO PLURINACIONAL EN AUSTRIA-HUNGRÍA

### A) *De la monarquía compuesta a los procesos revolucionarios de 1848/1849*

Las monarquías del Antiguo Régimen tendían a ser monarquías compuestas. Aunque el concepto es debatido entre los historiadores, para caracterizar a una monarquía compuesta podemos retener la idea de que «el poder no estaba concentrado en estados únicos con “naciones” bien definidas» (16). En 1869

---

(16) RUSSELL (1996): 32-33. Al inicio de la edad moderna, el mayor Estado europeo era precisamente un Estado compuesto, la Comunidad Polaco-Lituana formada tras la Unión de Lublin de 1569.

un liberal austriaco, Adolph Fischhof, afirmó que Austria no era un cuerpo estatal sino un sistema de cuerpos estatales que giran sobre su propio eje. La metáfora de los sistemas estelares era seguramente exagerada (y grandilocuente incluso para el caso austriaco), pero nos evoca una representación de un fino analista de la época, que sostenía que la auténtica enfermedad de la monarquía constitucional era su tendencia a reproducir las formas del Estado nacional y abogaba por una mayor descentralización (17). Evidentemente, las monarquías compuestas, aún las más exitosas, no estaban libres de problemas internos y externos. Su supervivencia dependía tanto de mecanismos y factores internos como de la actitud de las potencias extranjeras y de la ausencia de guerras exteriores.

Los Habsburgos protagonizan algunos de los casos más emblemáticos de monarquía compuesta: primero, en el marco del Sacro Imperio Romano en cuanto que fueron los titulares más habituales del cetro imperial; después, en el Imperio de Austria, cuando próxima la extinción del Sacro Imperio Romano, los Habsburgos vinculan sus posesiones hereditarias a un nuevo título imperial (1804); y por último, en la monarquía dual austro-húngara (1867-1918), compuesta del Imperio de Austria y el Reino de Hungría. Es esta última experiencia de monarquía compuesta y su evolución la que centrará nuestra atención. A menudo se pierde de vista que bajo la denominación —unificadora pero poco exacta— de «Imperio de los Habsburgos» no hay un Estado, sino una concatenación de formas políticas diferenciadas con una misma dinastía reinante como hilo conductor.

La evolución de la monarquía habsbúrguica viene marcada en gran medida por factores externos. Una fecha importante es 1848, año en que las revoluciones liberal-democráticas y nacionales sacuden las monarquías europeas. En el primer Parlamento alemán elegido por sufragio universal ese mismo año, reunido en la Iglesia de San Pablo de Francfort para elaborar una Constitución, se suscitan dos cuestiones importantes: la delimitación de Alemania (de lo nacional alemán) y el trato de las minorías de lengua no alemana que quedaran incluidas dentro de las fronteras alemanas.

Nadie ponía en duda que los territorios occidentales («alemanes») de Austria, que formaban parte de la Confederación Germánica desde 1815, eran Alemania. Además, la mayoría liberal-constitucional era partidaria de mantener el principio monárquico y de una estrecha colaboración entre Prusia y Austria en un futuro Estado alemán que tendría un carácter federal. Pero el problema era de poder político, no de carácter nacional: ¿cómo convencer a

---

(17) Citado por SCHIEDER (1991): 309.

Austria y Prusia para que cedieran parte de su soberanía a ese Estado alemán? Si se incluía a Austria con todos sus territorios no alemanes, no sólo se desvirtuaba el principio nacional, sino que, sobre todo, ello acarrearía la clara preponderancia de Austria frente a Prusia. Por otra parte, ¿cómo separar a los territorios occidentales («alemanes») de Austria sin romper a su vez el Imperio de los Habsburgos? Si al final triunfó la «opción pequeño-alemana», no fue algo premeditado o querido, sino por pragmatismo, como solución de compromiso entre opciones problemáticas, y en parte decantada por la evolución de los acontecimientos revolucionarios, en particular la suerte cambiante de los levantamientos en distintas partes del Imperio austriaco (18).

El proyecto elaborado por la Comisión Constitucional disponía que Alemania incluiría el territorio de la existente Confederación Germánica (y, por tanto, los territorios occidentales de Austria, incluido el Reino de Bohemia, el Margraviato de Moravia y la Silesia austriaca) (19) y que ninguna parte de esa Alemania estaría unida a un Estado extranjero, a no ser que contara con su propia constitución, gobierno y administración (esto es, a no ser que ese territorio estuviese unido al Estado extranjero mediante una unión personal). Esta última cláusula hacía compatible la pertenencia a Alemania de los territorios occidentales («alemanes») de Austria con el mantenimiento de la unión de esos territorios con los territorios orientales («no alemanes») de Austria bajo los Habsburgos. Esta solución, por una parte, contaba con el apoyo de los parlamentarios austriacos, quienes confiaban en que la Jefatura del Estado (de carácter electivo según la Constitución) recayera en los Habsburgos; y, por otra parte, se basaba en el precedente histórico: esa había sido la situación bajo el Sacro Imperio Romano y esa era la situación dentro de la Confederación Germánica.

Sin embargo, en cuanto mejoró la suerte militar austriaca en los conflictos y levantamientos de su territorio, los políticos vieneses consideraron que el proyecto de Constitución (y la idea de la unión personal) resultaba inaceptable por implicar un debilitamiento de los Habsburgos. Estos no aceptarían ni la alternativa de la incorporación de sus territorios occidentales a Alemania

---

(18) BREUILLY (1998): 330-337.

(19) Estos tres territorios conforman en la actualidad la República Checa. El Reino de Bohemia había formado parte del llamado Sacro Imperio Romano durante unos setecientos años. En cambio, Prusia oriental, la verdadera y original Prusia, no había formado parte del Sacro Imperio Romano. Por muy alemanes que se sintieran sus habitantes, Prusia empezó a formar parte política de Alemania en 1848, 1866 y 1871. Es sintomático que tanto Bismarck como la nobleza prusiana mantuviera la fidelidad al Rey (de Prusia) más que al flamante Emperador alemán (que no de Alemania).

(por conllevar la creación de una unión personal dentro de su Imperio) ni la de la exclusión de Austria de un Estado nacional alemán (la opción «pequeño-alemana»). Para los diputados de Francfort sólo quedaba la posibilidad de ofrecer la Jefatura del Estado (el título de «Emperador de los alemanes») al rey de Prusia, que finalmente la rechazó. La Constitución alemana de Francfort, aprobada por el Parlamento el 28 de marzo de 1849, no entró nunca en vigor.

Interesa destacar el parágrafo 188 de la Constitución (artículo XIII del Título VI «Los Derechos Fundamentales del Pueblo Alemán»), relativo a las nacionalidades de lengua no alemana. Esta disposición garantizaba a las nacionalidades de habla no alemana el desarrollo de su nacionalidad, en particular la equiparación de sus lenguas, en los territorios en que fueran habladas, en el ámbito eclesiástico, de la Administración pública y de la justicia (20). La disposición ponía de manifiesto que un ciudadano alemán no tenía necesariamente que hablar alemán. Algún autor se ha preguntado si ello era ello expresión de un principio liberal o una flagrante contradicción en la aplicación del principio de la nacionalidad cultural (21). La primera interpretación parece más plausible por los siguientes motivos.

Los liberales checos, que actúan en el Parlamento de Francfort coaligados con los liberales alemanes, conocen las iniciativas que se vienen realizando en Bohemia desde principios de 1848. Los checos habían dirigido peticiones al emperador Fernando para que reconociera la igualdad nacional, y el emperador había suscrito el 8 de abril de 1848 de su puño y letra un documento, la Carta bohemia, sobre la completa equiparación de la lengua checa en la administración pública, la justicia y la enseñanza (22). El 21 de abril, se presenta la propuesta austriaca que acabará convirtiéndose en el parágrafo 188. También la primera

---

(20) «Den nicht deutsch redenden Volksstämmen Deutschlands ist ihre volkthümliche Entwicklung gewährleistet, namentlich die Gleichberechtigung ihrer Sprachen, so weit deren Gebiete reichen, in dem Kirchenwesen, dem Unterrichte, der innern Verwaltung und der Rechtspflege». Para los textos constitucionales originales citados a lo largo del presente trabajo, puede consultarse <http://www.verfassungen.de/at/at.htm>. La traducción de los textos citados en castellano es propia.

(21) Así, BREUILLY (1998): 321, aunque deja sin contestar la pregunta. Es evidente que el Imperio alemán de 1871, aparente paradigma del nacionalismo étnico-cultural, incurría objetivamente en semejantes contradicciones: una décima parte de la población prusiana (lo que equivalía a un 6,2 por 100 de la población total del Reich) era polaca; a ello hay que añadir a alsacianos, loreneses, frisonos, valones, sorabos, masures y lituanos. Bismarck, que no era un nacionalista, recurría a cualquier procedimiento, nacional o no, que le sirviera para proteger y asegurar la defensa de las fronteras alemanas. Por otra parte, el Imperio alemán fue constituido formalmente como «unión eterna de los príncipes alemanes».

(22) PERNTHALER (2006): 45. Este autor destaca la alianza de liberales alemanes y checos en todas las fases de la elaboración de la Constitución de Francfort.

Constitución austriaca de 25 de abril de 1848 (llamada la Constitución de Pillersdorf) había incluido una disposición (parágrafo 4), por la cual se garantizaba a todas las nacionalidades la inviolabilidad de su nacionalidad y su lengua.

Además, hay que tener en cuenta el precedente también liberal de la Constitución belga de 1831, la primera Constitución que reconoce la libertad de lengua: la Constitución belga reconoció la libertad de usar las lenguas habituales de Bélgica (23). Igualmente, más cercana en el tiempo, la Constitución de la Confederación Helvética de 1848, la única de las Constituciones de 1848 que pervivirá a largo plazo, reconoció la igualdad de las tres lenguas principales de Suiza, alemán, francés e italiano, y las declaró lenguas nacionales de la Confederación (24). Por ello, puede afirmarse que la noción de la igualdad de lenguas no era ajena al bagaje liberal de los políticos provenientes de sociedades lingüísticamente diversas. En cualquier caso, lo importante es que, en la Constitución de Francfort, por primera vez en la historia constitucional alemana y europea, se proclama la protección de las nacionalidades como derecho fundamental lo que tendrá importantes consecuencias para la evolución posterior del ordenamiento jurídico austriaco.

Hito importante en esa evolución es la llamada Constitución de Kremier/Kromeris (localidad morava), proyecto de Constitución para el Imperio de Austria (con exclusión de Hungría y Venecia-Lombardía), realizado entre 1848 y 1849. Aunque el parágrafo 19 de la sección de los derechos fundamentales, relativo a la protección de las nacionalidades, fue aprobado sólo por la Comisión Constitucional sin que llegara a discutirse en el pleno de la Dieta Imperial, su contenido es significativo: «Todas las nacionalidades del Imperio son iguales en derechos. Cada nacionalidad tiene el derecho inviolable a la conservación y cultivo de su nacionalidad en general y su lengua en particular.- El Estado garantizará la equiparación de todas las lenguas habituales del país (*landesüblichen*) en la escuela, la administración y la vida pública» (25).

---

(23) «L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires» (art. 23). En realidad, la «libertad de lengua» fue la estratagema constitucional de la burguesía belga para imponer el francés en Flandes. La libertad de lengua favorece a quien tiene la capacidad política y económica de imponer su lengua: esas son las muy liberales razones de quienes defienden en la actualidad la desregulación lingüística.

(24) «Die drei Hauptsprachen der Schweiz, die deutsche, französische und italienische, sind Nationalsprachen des Bundes» (art. 116).

(25) «Alle Volksstämme des Reiches sind gleichberechtigt. Jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität überhaupt und seiner Sprache insbesondere.- Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben wird vom Staate gewährleistet».

Ni la Constitución de Francfort ni el proyecto de Kremsier entraron en vigor, ya que las aguas volvieron pronto al cauce absolutista. En marzo de 1849, el monarca otorga una nueva Constitución para el Imperio de Austria con objeto de eliminar los indeseados artículos liberal-democráticos y de incorporar Hungría y Venecia-Lombardía a la Constitución. Con todo, es interesante notar que esta Constitución neoabsolutista vuelve a incluir en su párrafo 5 el principio de igualdad de las nacionalidades: «Todas las nacionalidades son iguales en derechos, y cada nacionalidad tiene el derecho inviolable a la conservación y cultivo de su nacionalidad y lengua» (26). Sin embargo, a diferencia del texto de Francfort y del proyecto de Kremsier y a semejanza de la Constitución de Pillersdorf, esta disposición no reconocía un derecho fundamental, sino que operaba como determinación objetiva de la estructura del Estado. La novedad con respecto a esos textos o proyectos constitucionales es que la nueva Constitución incorporaba a Hungría. De la incorporación de Hungría a la Constitución imperial cabía deducir que ese reino también quedaba sometido al principio de igualdad de las nacionalidades. Sea como sea, quizás para evitar la invocación de la Constitución tradicional o de la autonomía húngara, el párrafo 71 de la Constitución imperial estipula expresamente que la Constitución del Reino de Hungría se mantiene vigente en la medida en que sus disposiciones no contradigan lo dispuesto en la Constitución imperial y «garantice la igualdad de todas las nacionalidades y lenguas habituales del reino en todas las relaciones de la vida pública y ciudadana mediante instituciones adecuadas. Un estatuto especial regulará estas relaciones» (27).

El citado párrafo 71 es doblemente significativo. Por un lado, la única limitación expresa de la Constitución imperial a la autonomía constitucional húngara concierne precisamente el respeto al principio de igualdad de las nacionalidades y las lenguas. Una mención equivalente al más alto nivel constitucional no se cree necesaria con respecto a los demás reinos y territorios del Imperio. Por otro lado, el contenido algo indeterminado del principio proclamado en el párrafo 5 es precisado con respecto a Hungría de forma similar a lo previsto en el segundo párrafo del párrafo 19 del proyecto de Kremsier.

---

(26) «Alle Volksstämme sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache».

(27) «Die Verfassung des Königreichs Ungarn wird insoweit aufrecht erhalten, daß die Bestimmungen, welche mit dieser Reichsverfassung nicht im Einklange stehen, außer Wirksamkeit treten, und daß die Gleichberechtigung aller Nationalitäten und landesüblichen Sprachen in allen Verhältnissen des öffentlichen und bürgerlichen Lebens durch geeignete Institutionen gewährleistet wird. Ein besonderes Statut wird diese Verhältnisse regeln».

En suma, la Constitución imperial, que sólo recoge del párrafo 19 de la Constitución de Kremsier el primer párrafo para el conjunto del Imperio, consagra en cambio su segundo párrafo sólo para Hungría. La inclusión de esta disposición es una muestra de que la política imperial se comprometía constitucionalmente de forma seria con el principio de igualdad de las nacionalidades, y en particular con las nacionalidades más oprimidas, que eran las sometidas a las autoridades húngaras. Otra muestra de ese compromiso fue la decisión de publicar el *Boletín Oficial del Estado (Reichsgesetzblatt)* de forma auténtica en diez lenguas (alemán, italiano, húngaro, checo, polaco, ruteno, esloveno, serbio en alfabeto cirílico, serbio en alfabeto latino y rumano), algo que sólo se llevará a cabo efectivamente entre 1849 y 1852 (28).

B) *La proclamación constitucional del principio de igualdad de las nacionalidades como derecho fundamental (Art. 19 de la Ley Fundamental del Estado de 1867)*

En 1866 tiene lugar la guerra de Austria con Prusia e Italia, que se salda con la victoria de las segundas. Se ha escrito que la batalla de Sadowa «hizo historia mundial» (29). En efecto, la derrota tiene importantes consecuencias políticas para la historia europea y la evolución del Imperio de Austria. En primer lugar, se pone de manifiesto ante los demás Estados alemanes la hegemonía de Prusia. En segundo lugar, se disuelve la Confederación Germánica. Esto significa que Austria deja de formar parte integral del proyecto de unidad nacional alemana que definitivamente se pone en marcha en 1871; ello le obligará a orientar su política hacia el Este. En tercer lugar, la debilidad austriaca es la ocasión aprovechada por los húngaros para reformular las relaciones entre Austria y Hungría. En virtud del compromiso de 1867 nace la monarquía dual o Austria-Hungría (como suele denominarse en alemán; la denominación «Imperio austro-húngaro», así como la extensión indiscriminada y arbitraria del calificativo «austro-húngaro», frecuentes en castellano, resultan inexactas y conducen a confusión).

Austria-Hungría no es un Estado federal compuesto por dos Estados. No existe una estatalidad (*Oberstaat*) por encima de Austria y Hungría consideradas separadamente. La monarquía dual consiste en «una unión real singular entre dos partes autónomas sobre la base de la Pragmática Sanción con unas

---

(28) PERNTHALER (2006): 48.

(29) CRAIG (1964); la edición alemana [CRAIG (1997)] lleva por título la expresión evocada en el texto. Vid. también WANDRUSZKA (1966).

materias e instituciones comunes vinculantes, que se manifiesta hacia el exterior como un poder único» (30). Las partes eran el Reino de Hungría y el Imperio de Austria. Francisco José será rey de Hungría y emperador de Austria. En realidad, la parte no húngara no tenía nombre oficial propio: se denominaba «los reinos y países representados en la Dieta imperial» (*die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder*) y comprendía Alta y Baja Austria, Salzburgo, Estiria, Carintia, Tirol, Voralberg, Istria, Gorizia, Gradisca, Trieste, Carniola, Dalmacia, Bohemia, Galizia, Lodomeria, Cracovia, Bucovina y la Silesia austriaca. Para evitar el problema del nombre, la parte occidental o «austriaca» era denominada también Cisleithania, y la parte oriental o «húngara» Transleithania, ya que el río Leitha servía entonces de límite entre una y otra. Se trata de un nuevo supuesto de monarquía compuesta (esta vez, dual), una de cuyas partes —Austria— está formada a su vez por un conglomerado de países y reinos (31). En cambio, la Corona de San Esteban se convirtió en el Reino de Hungría: un Estado dinástico y supranacional, cuya lengua administrativa había sido hasta 1841 el latín, se transformó en 1868 en un Estado en gran medida unitario (con cierta autonomía para Croacia, Transilvania y la frontera militar) (32), en el que el húngaro era la única lengua oficial; hasta el alemán estaba oprimido (33).

Será el inicio de dos políticas opuestas en relación con las nacionalidades. Mientras Austria avanzará por la senda del reconocimiento de la igualdad y de la protección jurídica de las nacionalidades en dirección a un Estado plurinacional, Hungría utilizará su soberanía estatal para aplicar sin escrúpulos los instrumentos asimiladores y aculturadores, incluidos los coercitivos, del Estado-nación. El compromiso de 1867 entre Austria y Hungría, por tanto, tuvo un claro perdedor: las nacionalidades no húngaras de Hungría (incluida la alema-

---

(30) LEHNER (1994): 213.

(31) La similitud con respecto a las Españas de los Austrias es evidente: por un lado, unión personal entre las Coronas de Castilla y Aragón; por otro, mantenimiento a su vez en el seno de la segunda de la personalidad diferenciada de distintos reinos (Aragón, Cataluña, Valencia y Mallorca).

(32) Con todo, el poder seguía en manos de la misma clase social, la nobleza latifundista magiar o magiarizada.

(33) Hasta entonces se había distinguido entre húngaro y magiar. Todos los súbditos de la Corona eran húngaros, y los magiares eran una nación dentro de la Corona, junto a croatas, rumanos, alemanes, eslovacos, etc. De ahí que la lengua administrativa de la Corona supranacional fuera el latín. Sólo cuando se produce la confusión intencionada entre la parte y el todo, entre húngaro (hasta entonces súbdito de la Corona) y magiar (lo perteneciente al grupo étnico dominante), el corolario será que se imponga la lengua magiar como lengua oficial del Reino de Hungría y de que todo húngaro (ahora miembro de la nación húngara) deba aprenderla y hablarla.



na) hasta entonces favorecidas por la política imperial. Únicamente los croatas quedaron al margen de esa asimilación gracias a su autonomía tradicional renovada constitucionalmente por el compromiso de 1868.

Para Austria supone el fin del viejo absolutismo: mediante la llamada Constitución de diciembre de 1867 (en realidad, un conjunto de leyes fundamentales del Estado) (34), Austria se da una nueva organización constitucional-liberal. Aunque todavía se trata de una Constitución formalmente otorgada por el monarca, pone en pie un sistema que paulatinamente caminará hacia la democracia (35) y que incluye, no sólo una proclamación de los derechos fundamentales, sino también los mecanismos necesarios para su garantía judicial. Entre los derechos de los ciudadanos austriacos se encuentra el recogido en el art. 19 de la Ley fundamental del Estado sobre los derechos generales de los ciudadanos (36):

Todas las nacionalidades del Estado son iguales en derechos, y cada nacionalidad tiene derecho inviolable a la conservación y cultivo de su nacionalidad y lengua.

El Estado reconoce la equiparación de todas las lenguas habituales del país en la escuela, la administración y la vida pública.

En los países en que vivan varias nacionalidades, las instituciones escolares públicas serán organizadas de forma que cada nacionalidad disponga los medios necesarios para su formación en su lengua, sin que exista la obligación del aprendizaje de una segunda lengua del país (37).

Los dos primeros párrafos reiteran las disposiciones constitucionales, nunca aplicadas, surgidas en 1848/49. Únicamente el tercer párrafo aporta elementos novedosos: por un lado, una obligación expresa de los poderes públicos de garantizar la enseñanza en la lengua de cada nacionalidad; por

(34) Vid. LEHNER (1994): 214.

(35) El sufragio universal se introduce en 1907.

(36) Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrat vertretenen Königreiche und Länder.

(37) «Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache.

Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichen Leben wird vom Staate anerkannt.

In den Ländern, in welchen mehrere Volksstämme wohnen, sollen die öffentlichen Unterrichtsanstalten derart eingerichtet sein, daß ohne Anwendung eines Zwanges zur Erlernung einer zweiten Landessprache jeder dieser Volksstämme die erforderlichen Mittel zur Ausbildung in seiner Sprache erhält.»

otro, la garantía constitucional de la no obligatoriedad de la imposición de una segunda lengua hablada en el reino o país respectivo.

La importancia del art. 19 no puede ser soslayada: constituye la clave de bóveda del sistema jurídico de convivencia de las diversas nacionalidades dentro del Estado austriaco (38). Se trata de un derecho fundamental, cuyos dos primeros párrafos serán declarados además directamente aplicables por una jurisdicción instaurada de forma simultánea a la proclamación de la Constitución, y que se demostrará comprometida con su función de garantía de los derechos fundamentales. El Tribunal Imperial (*Reichsgericht*) era competente para conocer de las vulneraciones de los derechos fundamentales, mientras que el Tribunal Administrativo (*Verwaltungsgerichtshof*) decidía sobre la vulneración de los derechos fundamentales por las autoridades administrativas. Que fuera reconocido carácter directo y directamente aplicable al principio de equiparación de las lenguas tuvo una repercusión extraordinaria para la posterior conformación de una jurisprudencia en la materia. Hoy, eso puede parecer algo sencillo y natural, pero para valorar el significado y la trascendencia de la jurisprudencia que se desplegó hasta el final de la monarquía, los juristas pueden imaginarse el nivel de dificultad que suponía abordar los problemas teóricos de la aplicación e interpretación de los derechos fundamentales constitucionales en 1867, sin apoyo doctrinal, sin precedentes jurisprudenciales y sin desarrollo legislativo alguno de la Dieta imperial (39). Recuérdese que, todavía cincuenta años después, la Constitución de Weimar proclamará unos derechos fundamentales que, inicialmente, serán concebidos como directamente no aplicables, habiendo que esperar a la Ley Fundamental de Bonn para consagrar definitivamente su fuerza directa (40).

C) *La naturaleza del Estado austriaco: monarquía compuesta, Estado plurinacional, Imperio supranacional*

Con frecuencia se caracteriza a Austria(-Hungría) como un Estado plurinacional. Ya hemos indicado que el concepto sólo puede referirse cabalmente a la mitad austriaca, no a Hungría. La noción de Estado plurinacional puede entenderse de dos formas. En un sentido descriptivo puede indicar aquel Estado que alberga en su seno varias naciones o nacionalidades. Sólo una minoría de los Estados pretendidamente nacionales presenta una homogeneidad

---

(38) El estudio histórico y jurídico más completo es el de STOURZH (1985).

(39) Vid. STOURZH (1985): 58-74; PERNTHALER (2006): 52-56.

(40) Vid. STOLLEIS (2002): 109-111.

lingüística y cultural. El problema es que la mayor parte de los Estados aun siendo plurinacionales desde la perspectiva étnico-cultural, no reflejan esta realidad en el plano jurídico-constitucional. En un sentido normativo, cabe denominar «plurinacional» al Estado comprometido a nivel jurídico-constitucional con la protección y promoción de esa realidad étnico-cultural plural. El Estado plurinacional se construye de forma políticamente consciente sobre las diferentes nacionalidades: todas las nacionalidades, pequeñas o grandes, son elementos constitutivos del Estado, participan del poder del pueblo y forman parte integral de la cultura de la «nación».

Austria era un Estado unitario descentralizado que combinaba una amplia autonomía de los países de la Corona (*Kronländer*) y de los municipios con unas instituciones legislativas y administrativas centrales (41). ¿Cómo caracterizar la relación del Estado austríaco con la cuestión nacional? Por un lado, hay que señalar algo obvio. El imperio no fue un producto del consentimiento libre de las nacionalidades que lo integraban, sino un clásico resultado de la «fuerza normativa de lo fáctico» (42). Pero, por otro lado, forzoso es reconocer que Austria procuraba y practicaba cierto distanciamiento con respecto a la idea del Estado nacional: no ve ni persigue en el Estado austriaco la representación de la individualidad de una nación considerada mayoritaria en el Estado. Al contrario, no cierra los ojos ante las condiciones políticas y nacionales realmente existentes: en Austria, étnicamente diversa, no puede encontrarse una mayoría nacional efectivamente dominante del aparato estatal o que sea capaz de identificar el Estado con una idea de nación unitaria. Por principio o por realismo político, excluye la vía del Estado nacional. La plasmación de la apertura constitucional a la realidad nacional plural será el art. 19 de la Ley fundamental del Estado de 1867, que consagra el principio de igualdad de las nacionalidades. En cualquier caso, el Estado austriaco tampoco es un Estado nacional que, por principio o por prudencia política, reconoce derechos a las minorías, como será el caso mayoritariamente de los Estados de Europa Occidental y del Centro y Este de Europa a partir de los años noventa del pasado siglo.

Pero la exclusión del Estado nacional no implica necesariamente la afirmación de un Estado plurinacional. Yugoslavia fue, en tiempos del mariscal Tito, un Estado plurinacional: una federación de naciones y nacionalidades. El gran historiador inglés A. J. P. Taylor escribió agudamente que el mariscal Tito fue el último de los Habsburgos: gobernando a ocho naciones, les ofreció

---

(41) PERNTHALER (2006): 98.

(42) HÖBELT (1994): 15.

autonomía cultural a todas y refrenó su hostilidad recíproca (43). En cambio, Austria no fue una federación o unión de naciones, sino otra cosa: un Imperio supranacional (44).

No hay que olvidar que Austria era ante todo una monarquía con una peculiar mezcla de Estado autoritario (*Obrigkeitsstaat*) y de Estado constitucional (*Rechtsstaat*) (45). Los historiadores tienen a acentuar unos u otros rasgos. Para Taylor, democratización y gobierno autoritario iban a menudo de la mano, en ocasiones de forma paradójica. La paradoja es esta: «cuanto más perfectamente representaba el parlamento central las diferentes nacionalidades del Imperio, tanto más fútil devenía, porque tanto más dividido estaba» (46). La maquinaria constitucional quedó gran parte del tiempo paralizada, porque los parlamentarios obstaculizaban el funcionamiento eficaz del Parlamento. En esa situación, los elementos autoritarios justificaban su función: el gobierno se veía obligado a dictar los reglamentos de urgencia. Por su parte, el historiador húngaro Péter Hanák destaca el carácter constitucional (47):

«... el principio constitucional fue una realidad viviente en la monarquía. Las diversas instituciones de carácter constitucional controlaban al gobernante y a sus gobiernos. El Parlamento puede haber sido un cuerpo bastante débil (en particular en Austria) pero con todo ofrecía un foro a la oposición, especialmente a los representantes de las minorías nacionales.

Los gobiernos eran controlados, además de por la oposición, por varios grupos y organizaciones de interés nacional y social. Los sindicatos socialistas podían actuar legalmente, los partidos socialistas y la totalidad del movimiento obrero creció desde sus modestos orígenes hasta convertirse en organizaciones poderosas. Puede que hubiera limitaciones, pero las libertades básicas prevalecieron, principalmente y ante todo la libertad de prensa. Puede que el gobernante autoritario y su brazo ejecutivo anhelaran ciertas formas de actuación absolutista, pero tenían que actuar bajo el escrutinio de una amplia opinión pública. Además, se permitió el establecimiento de unos órganos de autonomía

---

(43) TAYLOR (1990): 281. Se trata de una de las más penetrantes y lúcidas obras sobre el Imperio de los Habsburgos en los siglos XIX y XX. En un sentido no muy alejado, Kymlicka ha señalado recientemente que el factor determinante de los países ex-comunistas no es el carácter precisamente post-comunista (como él creía antes), sino su carácter post-otomano, post-Habsburgo o post-soviético: «las relaciones entre mayorías y minorías operan en un contexto de mayorías minorizadas, históricamente oprimidas por sus propias minorías o por los aliados de éstas». Vid. KYMLICKA (2000): 125, nota 30.

(44) TAYLOR (1967): 130.

(45) HANÁK (1989): 68.

(46) TAYLOR (1967): 130.

(47) HANÁK (1989): 68; la traducción es propia.

territorial y local dignos de consideración —en contraste con el Este de Europa— y estos eran capaces de oponerse al ejecutivo».

El principio de igualdad de las nacionalidades, proclamado y dotado de eficacia directa, pero nunca desarrollado legislativamente para el conjunto de Austria, requería una aplicación específica en cada uno de los países de la Corona. Aquí asistimos a otro fenómeno paradójico. Los países de la Corona no están definidos según un criterio étnico-nacional sino histórico-político. Esos «fragmentos de Estado» de una monarquía compuesta al modo del Antiguo Régimen son el marco de actuación de los nuevos derechos liberales proclamados constitucionalmente y de los intentos de articulación del principio de igualdad de las nacionalidades. El principio histórico-político (los reinos y países) no coincidía con el principio nacional. La mayoría de cada reino y país insistía en que la unidad político-histórica debía transformarse en una unidad nacional, y la minoría exigía la corrección de las fronteras de la unidad político-histórica según el principio nacional. Los húngaros insistían en la unidad de la Corona de San Estaban frente a las otras naciones; los checos insistían en la unidad de la Corona de San Wenceslao frente a los alemanes; y los alemanes intentaban mantener la unidad de un Imperio controlado por ellos contra todos los demás. Sólo unos pocos países tenían población homogénea (alemana). En los países como el Tirol, donde la población se dividía de forma homogénea en una zona germánica al norte y una zona italiana al sur, no hay problemas de articulación: las lenguas oficiales únicas a todos los efectos son el alemán al norte y el italiano al sur. Pero la mayor parte eran países étnicamente heterogéneos y las soluciones territoriales son más complicadas.

Los dos Estados de la Corona de San Wenceslao, Bohemia y Moravia, no son étnicamente eslavos, sino que están formados por eslavos (checos y moravos) y alemanes (48). Los checos habían reclamado insistentemente los derechos históricos de Bohemia (el Derecho público de Bohemia), pero esos derechos históricos o libertades antiguas no pertenecían a un grupo nacional en concreto, sino a los territorios en cuestión y, por extensión, a sus habitantes, checos y alemanes, desde tiempos inmemoriales. El absolutismo oprime

---

(48) Estos últimos denominados entonces *deutsch-böhmisch* y *deutsch-mährisch* de acuerdo con su patria chica, sólo más tarde adoptarán una denominación unificadora, «alemanes de los Sudetes», con la creación de la República de Checoslovaquia que incluía unos tres millones de alemanes. También otros grupos alemanes denominados tradicionalmente como los «suabos del Banato» o los «sajones de Transilvania», adoptarán posteriormente una denominación unificadora, «alemanes de Hungría».

las libertades de unos y otros por igual, pero a largo plazo provoca distintas sensibilidades en unos y otros: las nacionalidades no alemanas tenderán a ver en el absolutismo de Viena también un elemento germanizador doblemente opresivo.

La noción de monarquía compuesta se diferencia no sólo del constitucionalismo liberal como suele destacarse, sino también del constitucionalismo plurinacional. Las nociones de fragmentos de Estado o de monarquía compuesta apelan a una realidad prenatal y precapitalista de libertades preabsolutistas, mientras que el constitucionalismo liberal-plurinacional de la parte austríaca atiende a una realidad contemporánea de naciones y nacionalidades conscientes y activas. La estructura territorial de Austria seguía siendo en gran parte histórico-dinástica, pero la dirección de la monarquía apuntaba a formas de constitucionalismo plurinacional tanto a nivel de principios como en su ejecución particularizada en cada uno de los países. El constitucionalismo plurinacional cuyo germen encontramos en Austria (así como, por las mismas fechas, en Bélgica, Suiza y Canadá) añade así una segunda dimensión al constitucionalismo liberal: además de los derechos liberales clásicos, reconoce las realidades nacionales y/o lingüísticas existentes.

Sin embargo, la receta del Estado plurinacional no se agota en unos ingredientes jurídico-constitucionales. Como escribió el historiador A. J. P. Taylor, «las naciones pueden tal vez cooperar si tienen una lealtad común que les vincule a todas ellas; no pueden cooperar, cuando menos en el marco de un Estado unitario, simplemente por amor a la cooperación. Los Habsburgos proporcionaron otrora esa lealtad común; en el siglo XIX dejaron de hacerlo, y fue el fallo de los Habsburgos, no el auge de las nacionalidades, lo que condenó a su Imperio» (49).

### III. LA ORDENACIÓN DE LA CONVIVENCIA LINGÜÍSTICA

Los autores del libro *El Estado fragmentado* atribuyen a la ordenación de la convivencia lingüística un significado determinante en la explicación causal del fracaso de la monarquía austro-húngara. El argumento no resulta válido en términos generales, ni en relación con la monarquía dual (50). Por ceñirnos al

---

(49) TAYLOR (1967): 130-131.

(50) La mayor parte de los ciudadanos soviéticos y yugoslavos sabía hablar ruso o serbo-croata y eso no impidió el derrumbamiento del Imperio soviético y Yugoslavia y la formación de nuevos Estados nacionales en su seno. La instrumentalización política de las nuevas lenguas nacionales vino después.

caso en estudio, hay que recordar que la monarquía dual austro-húngara se derrumbó por igual en sus dos mitades, a pesar de recurrir a políticas lingüísticas opuestas: tanto la que intentó practicar cierta justicia lingüística y etnocultural (Austria), como se expondrá a continuación, como la que ejecutó una política de asimilación y nacionalización forzosas (Hungria). En suma, el modelo «latino» de Estado-nación (aplicado en Francia, Italia, Rumania) no salvó al Reino de Hungría: perdió todos los territorios «alógenos», e incluso algunos poblados por húngaros (Sur de Eslovaquia, Voivodina yugoslava, regiones de Transilvania y fronterizas de Rumania pobladas por magiares y szekler, algunas zonas de los Cárpatos) que fueron concedidos a los Estados —nuevos y antiguos— vencedores de la primera guerra mundial: Checoslovaquia, Yugoslavia y Rumania (51). El resultado de todo ello es que un alto porcentaje de húngaros vive todavía ahora sometido a arbitrariedades lingüísticas asimilatorias en las actuales Eslovaquia, Serbia y Rumania.

La visión apocalíptica, alejada de la objetividad requerida en una obra científica, de los autores de *El Estado fragmentado* sobre la ordenación lingüística en Austria-Hungría está determinada por el prejuicio apriorístico de que la pluralidad de lenguas es perjudicial o peligrosa para una sociedad, si no en sí misma, sí por la instrumentación que vendrían a realizar los nacionalistas de esas comunidades lingüísticas. El lector no encontrará en el mencionado libro una exposición sistemática y objetiva de la ordenación lingüística en Austria-Hungría, sino trazos gruesos así como tópicos contra el intento de ordenar la convivencia lingüística.

Las siguientes observaciones se ciñen a la mitad austriaca de la monarquía dual (52). Es imposible dar cuenta aquí del régimen lingüístico de cada uno de los territorios del Imperio de Austria (53). En este lugar sólo pretendo comentar el significado y las consecuencias en el ámbito escolar del art. 19 de la Ley constitucional de 1867, piedra de toque de la crítica de los mencionados auto-

---

(51) Vid. RÉVÉSZ (1990).

(52) Como se ha señalado en el texto, a partir de 1867 Hungría utiliza los resortes de una plena estatalidad para impulsar una magiorización de su población que no excluye las medidas coercitivas. El húngaro se convierte en la lengua oficial y única del Estado y los derechos de las minorías son sistemáticamente ignorados o erosionados. Hasta el ejército particular del Reino de Hungría (el Honvéd) utilizaba solamente el húngaro (en cambio, el ejército común austro-húngaro tenía el alemán como lengua de mando). La bibliografía sobre los problemas nacionales en Austria-Hungría separa tajantemente las dos partes de la monarquía dual.

(53) Al respecto vid. STOURZH (1985): 83-189; una síntesis enormemente útil en PERNTHALER (2006): 62-83. La obra más completa sobre el derecho de las nacionalidades en el Imperio de Austria, incluido el derecho lingüístico, con un tratamiento exhaustivo de cada uno de los territorios, sigue siendo la obra colectiva bajo la dirección de HUGELMANN (1934).

res. Para ello me serviré de las conclusiones de Hannelore Burger, autora de la monografía más exhaustiva que conozco sobre la regulación y la justicia lingüística en el sistema escolar austriaco entre 1867 y 1918 (54).

El art. 19, anteriormente reproducido, reconoce el derecho, judicialmente exigible, a la educación en la lengua materna. Ello implicaba la creación de escuelas para cada una de las minorías presentes en las zonas de población étnicamente diversa. El párrafo 59 de la Ley escolar establecía la obligación de crear una escuela primaria siempre que, en un área de una hora de distancia, cuarenta niños tuviesen que asistir a una escuela situada a más de cuatro kilómetros. La jurisprudencia del *Verwaltungsgerichtshof* interpretó que este precepto se debía aplicar analógicamente también a la cuestión no regulada en parte alguna de la creación de escuelas minoritarias (55). A partir de 1884 la jurisprudencia de ese tribunal veló por el estricto cumplimiento del art. 19, de forma que la escuela de las minorías se convirtió en las zonas de población diversa en un importante instrumento jurídico de la protección de las minorías.

Como fracasaron todas las iniciativas legales y políticas para convertir al alemán en la lengua oficial del Estado, ninguna lengua pudo constituirse en la lengua vehicular exclusiva o preferente de la educación como consecuencia jurídica directa o indirecta de un inexistente estatuto de oficialidad. Burger subraya que el art. 19 se convirtió en uno de los indiscutidos fundamentos existenciales del Estado austriaco, que se correspondía con el sentir jurídico de la población y que se aplicó estrictamente en contra de los intereses inmediatos de las nacionalidades dominantes (alemanes, polacos e italianos); hasta el punto de que los institutos de segunda enseñanza (*Gymnasien* y *Realgymnasien*) de lengua alemana vieron reducirse progresivamente su posición dominante, disminuyendo del 52,2 por 100 en el curso escolar 1903/04 al 42,6 por 100 en el curso 1913/1914 (56).

No parece errado el juicio de Burger de que esta regulación puede calificarse como una relativa justicia lingüística (57): tanto en su proclamación de principio (principio de igualdad de las nacionalidades y lenguas) como en su aplicación (58). Igualmente, Stourzh ha afirmado que, como instrumento de la protección de las nacionalidades, las disposiciones del tercer apartado del

---

(54) BURGER (1995): 235-244.

(55) STOURZH (1985): 169.

(56) BURGER (1995): 236-237.

(57) Otorgamos a la noción de justicia el sentido que le otorga la filosofía política contemporánea a partir de autores como John Rawls y Otfried Höffe.

(58) BURGER (1995): 236-238.



art. 19 deben ser valoradas positivamente, cuando menos en la interpretación dada por el Tribunal Administrativo (59).

Burger atribuye parte del mérito a la existencia de una alta burocracia muy profesional, poco tocada por el nacionalismo y fiel al emperador y a la idea del Estado transnacional, que cumplía y hacía cumplir las normas constitucionales y legales existentes (60). Nótese que, más allá del citado art. 19, no llegó a existir una legislación lingüística como tal para el conjunto del Estado, sino una diversidad enorme de normas para cada uno de los países y reinos.

Los autores de *El Estado fragmentado* denuncian repetidamente la juridificación y la politización creciente de la cuestión lingüística. Pero, ¿es que cabe otra solución en una sociedad plurilingüe moderna que la juridificación de la cuestión lingüística? (61). En el cantón suizo de Friburgo, durante los pasados cincuenta años se han sucedido reformas lingüísticas constantes para situar las relaciones entre la mayoría francófona y la minoría germanófona en unas coordenadas de mayor igualdad: reformas no siempre fáciles, generalmente poco espectaculares, pero a pesar de todo eficaces según los expertos (62). El postulado de la igualdad jurídica de las diversas lenguas reconocidas en un Estado se caracteriza por ser un problema jurídico: de ahí que se plantee la cuestión de las condiciones necesarias para alcanzar una cierta justicia, esto es, un reparto de las restricciones de la libertad que resulte ventajoso para todos y, por ello, sea susceptible de aprobación generalizada. Sólo cuando esa ordenación jurídica sea aprobada por la mayoría por considerarla justa, se despolitizará la cuestión lingüística. Lo que no puede esperarse en una sociedad democrática es que un problema político se despolitice o desaparezca por las buenas.

No obstante, gran parte de las críticas político-lingüísticas del libro *El*

---

(59) STOURZH (1985): 177.

(60) BURGER (1995): 237-238.

(61) Sobre la juridificación de la cuestión lingüística en la Austria actual, vid. las más de quinientas páginas de la monografía de KOLONOVITS (1999); y sobre la politización de la cuestión lingüístico-nacional en la Austria actual, vid. ARZOZ SANTISTEBAN (2003). Sorprendentemente, las autoridades del Estado federado de Carintia siguen resistiéndose en 2007 a cumplir íntegramente la sentencia del Tribunal Constitucional austríaco de diciembre de 2001 relativa a la obligatoria señalización bilingüe de los términos municipales en aquellas localidades de Carintia donde residan un número determinado de ciudadanos austríacos de lengua eslovena. El incumplimiento (y la falta de consecuencias para los incumplidores) de los fallos vinculantes de la más alta instancia jurisdiccional austríaca cuando son favorables a la minoría parece tener arraigo en Carintia: sus autoridades escolares y regionales ya se destacaron por su resistencia a ejecutar el fallo vinculante del Tribunal Administrativo de 1911 contrario a varias escuelas bilingües del territorio. Vid. STOURZH (1985): 183.

(62) ALTERMATT (2003).

*Estado fragmentado* tienen como diana al tercer párrafo del art. 19, que consagra el derecho a no ser obligado a recibir enseñanza en una lengua distinta de la materna. Esa disposición protegía a los ciudadanos de la imposición de la enseñanza de una lengua distinta de la materna. Ello significaba que una parte de la población no aprendía la lengua de sus propios vecinos. Las consecuencias de la prohibición en el caso del territorio lingüísticamente más conflictivo, Bohemia, rebasan el ámbito escolar: por un lado, la administración pública no podía funcionar efectivamente si la población checa alegaba desconocer la lengua alemana; por otro, cualquier solución medianamente satisfactoria de equiparar en la administración, sobre todo en el uso interno, la lengua checa, hablada por la mayoría de la población, con la alemana se enfrentaba al rechazo de la población alemana, porque suponía que los funcionarios debían ser bilingües y la mayor parte de la población alemana culta no conocía y se negaba a aprender la otra lengua del territorio (63).

Desde la perspectiva actual la referida norma merece un juicio político y jurídico negativo. Los instrumentos internacionales de protección de las minorías y de las lenguas minoritarias coinciden en la obligación de que las minorías aprendan también al menos una de las lenguas oficiales del Estado, aunque, ciertamente, callan sobre la obligación correlativa de la mayoría de aprender la lengua de la minoría. Sin embargo, es importante aclarar las razones de la prohibición de imposición lingüística (*Zwangsverbot*).

En primer lugar, las convicciones pedagógicas de la época daban respaldo científico al prejuicio generalizado contra la educación bilingüe temprana (64). La propia escuela bilingüe, instrumento usado para asimilar a la minoría en la lengua de la mayoría, introducía progresivamente la lengua mayoritaria hasta hacer desaparecer la materna.

En segundo lugar, el tercer párrafo del art. 19 tenía también aspectos positivos. Para comprender la disposición hay que tener en cuenta, como señala Stourzh, la importancia de los factores asimiladores o «mayorizadores» (65). Para empezar, la prohibición se debe históricamente a la negativa de la población alemana de Bohemia (37 por 100 de la población total de Bohemia) a introducir la enseñanza de la lengua checa en los institutos alemanes de dicho Reino. Aunque la prohibición se aplicara indistintamente a checos y alemanes de Bohemia, los checos (y otras nacionalidades no alemanas) ya habían sido obligados a saber alemán con anterioridad y tenían numerosas ocasiones y razones de prestigio social y de cálculo económico muy poderosas para apren-

---

(63) KANN (1970, vol. I): 200.

(64) BURGER (1995): 239.

(65) STOURZH (1985): 177.

der alemán. En suma, fueron inicialmente los alemanes de Bohemia los que quisieron blindar su educación y mantenerse a distancia de la segunda lengua del Reino, al mismo tiempo que pretendían seguir valiéndose de la tradición centralista favorable al alemán. Una vez elevada a rango constitucional, las nacionalidades no alemanas (los eslovenos en Carintia, los italianos en el territorio de la costa, o los rumanos y rutenos en la Bucovina) usaron la prohibición de imposición lingüística para defenderse de la presión asimilacionista por la mayoría lingüística de cada territorio (uno de cuyos instrumentos era precisamente la escuela bilingüe). Las nacionalidades más politizadas utilizaron la prohibición de imposición lingüística, primero, para crear sus propias comisiones educativas y organizar instituciones escolares monolingües y, después, para negarse a entender y hablar alemán como instrumento para atacar el carácter centralista o discriminatorio de las regulaciones lingüísticas vigentes.

Con todo, existieron numerosas excepciones más o menos directas a la prohibición de imposición lingüística. Fuera de Bohemia y Silesia, origen de la citada prohibición, el gobierno estaba dispuesto a aceptar las soluciones flexibles y acordes con las especificidades locales (p. ej., la existencia de más de una lengua administrativa) que vinieran apoyadas y consensuadas entre las nacionalidades implicadas. Así, Stourzh apunta la tendencia al reconocimiento de las nacionalidades como sujetos de la constitución material y del consenso entre las nacionalidades como la «norma básica» de la legislación de los compromisos nacionales, lo que alcanzó su máxima expresión en el compromiso moravo de 1905 (66).

#### IV. EL LEGADO AUSTRO-HÚNGARO PARA EL SIGLO XXI

Sería exagerado sugerir que Austria-Hungría resolvió satisfactoriamente el problema de la convivencia de diversas nacionalidades dentro de una estructura estatal. Con el mismo derrumbamiento de la monarquía a finales de 1918 comenzó ya una idealización del Imperio y una conversión de la vieja Austria en utopía literaria (67). Se convertía en utopía literaria porque era irrecuperable, después de que los fusiles hubieran hablado. Pero esa experiencia histórica tampoco debería ser subvalorada (68). No creo que la lección que pueda

---

(66) STOURZH (1985): 188.

(67) Vid. MAGRIS (1996). En particular, sobre la obra literaria de Joseph Roth, vid. HACKERT (1994).

(68) SCHIEDER (1991): 328.

extraerse de la experiencia austro-húngara sea que el acomodo del nacionalismo de las nacionalidades minoritarias conduce inevitablemente a la fragmentación del Estado. El constitucionalismo plurinacional austriaco no dio con una inexistente fórmula mágica capaz de asegurar una justicia etnocultural, pero las soluciones entonces intentadas, debatidas o simplemente intuitas conservan un valor considerable para la discusión actual: se trascendió el caso austriaco para aspirar a soluciones más generales y comprensivas.

El estudio de Austria-Hungría evoca la pregunta de cuáles deben ser las condiciones y posibilidades para que prospere un Estado que contiene en su seno una multiplicidad de nacionalidades y grupos lingüísticos; en otras palabras, ¿qué condiciones básicas políticas y jurídicas es necesario crear para que diferentes identidades pueden coexistir y para acomodar su nacionalismo con una estructura supranacional? La solución dualista que adoptó Austria-Hungría y el principio de igualdad de las nacionalidades y lenguas proclamado constitucionalmente en su mitad austriaca fueron ciertamente las últimas fórmulas constitucionales aplicadas de hecho, pero las discusiones sobre la reforma del modelo austro-húngaro no cesaron hasta el fin de sus días y aun después (69).

Hoy nos resulta difícil comprender la naturaleza casi metafísica que entonces irradiaba el vínculo dinástico para mantener unido el conglomerado austriaco de nacionalidades y países, pero parece evidente que ninguna comunidad multinacional o supranacional podrá recrear ya una fuerza semejante. El modelo austríaco puede representar para algunos el ideal soñado de una comunidad multinacional que respete los derechos de las minorías —como Toledo representa para otros el mito de la convivencia de las tres religiones—, pero ese ideal tiene que ser algo más que un producto de la ilusión o del deseo si quiere llevarse a cabo.

El reto para las comunidades multinacionales o supranacionales es formular una idea y unos intereses comunes que vinculen distintas nacionalidades bajo un techo libremente elegido, primero en la forma estatal (integración plurinacional en la forma del Estado plurinacional como tarea histórica) y después en la nueva forma de unión supranacional (integración supranacional en la forma de la Unión Europea como nueva tarea histórica). Esa idea fue la que alentó la conclusión del Tratado de Roma en 1957. Después de que gran parte de los europeos hayan vivido largo tiempo a la sombra del principio del Estado nacional homogéneo, vemos hoy cómo la propia estructura política de

---

(69) Vid. al respecto el segundo volumen de la obra de KANN (1970), dedicado monográficamente a los proyectos de reforma.

Europa se configura sobre el principio de respeto de la identidad nacional (art. 6.3 TUE y art. I-5 de la Constitución Europea) y de la equiparación de las lenguas nacionales: ¡un planteamiento austracista! Más débil, pero no ausente totalmente, es el tercer ingrediente: la protección de las minorías nacionales y de las minorías lingüísticas (art. I-2 de la Constitución Europea y art. 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) (70).

Más de ochenta años después del derrumbamiento de la monarquía danubiana, la historia ha dado la razón a los intentos frustrados de la mitad austriaca de Austria-Hungría. A partir de los años noventa del siglo pasado, la Unión Europea exigió a los Estados post-comunistas que querían ingresar en las instituciones europeas el cumplimiento de unos criterios de compatibilidad política y económica mínimos que incluían el respeto de las minorías. Criterios difíciles de aplicar en ausencia de estándares europeos. A tal efecto, por tanto, se elaboraron en el marco del Consejo de Europa dos importantes tratados que han concretado esos estándares mínimos europeos: la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (1992) y el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (1995) (71). Ambos instrumentos internacionales suscriben la idea esencial de la compatibilidad entre el Estado constitucional y una protección jurídica efectiva de las minorías nacionales y de las lenguas minoritarias. Lo que, hasta hace poco, negaban vehementemente algunos Estados nacionales, se incorpora así al cuerpo de principios comunes europeos. La gran mayoría de Estados europeos, incluida España, han ratificado esos acuerdos internacionales (72). El Tribunal Constitucional español ha declarado incluso que la Carta Europea es un tratado internacional relevante a los efectos del art. 10.2 CE (73).

Es digno de ser subrayado que la ratificación del Convenio marco por España no se ha acompañado de reserva o declaración interpretativa alguna, por ejemplo en el sentido de que no existen minorías nacionales en su seno, o de que sólo determinados grupos étnicos o grupos que reúnan ciertos criterios serán considerados como minorías nacionales. De esta forma el Reino de España ha reconocido en el plano internacional algo que deriva del art. 2 de la

---

(70) Al respecto vid. ARZOZ SANTISTEBAN (2007).

(71) Ambos tratados han sido objeto de importantes comentarios sistemáticos: WOEHLING (2005); WELLER (2005).

(72) Se trata de los tratados núm. 148 y 157. Vid. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/v3MenuTraites.asp>. Vid. instrumento español de ratificación del Convenio Marco: *BOE* núm. 20, de 23 de enero de 1998; instrumento español de ratificación de la Carta: *BOE* núm. 222, de 15 de septiembre de 2001 (corrección de errores, núm. 281, de 23 de noviembre de 2001).

(73) Auto 16/2005, FJ. 5.

Constitución española: que está formado por nacionalidades y regiones; y se ha comprometido ante los demás Estados a proteger esa realidad de minorías nacionales (o naciones minoritarias). Un precepto constitucional, el art. 2, que constituye una decisión fundamental estructuradora del Estado y que marca una diferencia esencial con Estados federales de nuestro entorno con los cuales a menudo tienden a realizarse comparaciones. Sin embargo, a los autores del libro *El Estado fragmentado* el art. 2 les debe de parecer incluido en vano en la Constitución, ya que evitan utilizar el término «nacionalidad», sin el cual cualesquiera elucubraciones al respecto no pueden situarse cómodamente en el interior de la Constitución.

Con la generalizada ratificación de los dos instrumentos mencionados del Consejo de Europa, un cierto grado de autonomía cultural ha pasado a convertirse en principio común europeo y la inmensa mayoría de los Estados europeos, incluida España, se han hecho así un poquito austracistas. A ello se une que, con independencia de los instrumentos internacionales preparados por el Consejo de Europa, una gran parte de los Estados de Europa occidental ha optado por reconocer niveles más o menos importantes de autonomía territorial a las naciones y nacionalidades existentes en su seno (Bélgica, España, Italia, Reino Unido, etc.). Una combinación de autonomía territorial y de autonomía cultural constituye la mejor garantía democrática ante los problemas de articulación estatal derivados del pluralismo nacional (74). Con todo, no hay una garantía absoluta: «Un Estado sólo puede disfrutar plenamente de las ventajas de la democracia y del federalismo si está dispuesto a vivir con el riesgo de la secesión» (75).

Robert Scheu, un periodista socialdemócrata vienés de visita en Budweis/Budějovice en el verano de 1918, escribió lo siguiente (76):

«Como alemán, sólo con dificultad puedo entender que no sea motivo de júbilo para los miembros de una pequeña nación poder participar en nuestra comunidad cultural. Cuanto más genuino es el lamento, más dolorosa es nuestra sorpresa. Pero tenemos que abandonar el hábito mental de considerar insinceras a las otras naciones cuando declaran que no les podemos llenar de alegría. Ese es el primer y más importante paso para entender las cosas tal como son».

---

(74) Para los conceptos básicos de la necesaria articulación territorial y cultural, vid. MARKO (1995). Una referencia importante a este respecto sigue siendo KLOSS (1969). Para los antecedentes y el desarrollo de la protección de las nacionalidades en los diversos Estados europeos actuales, vid. PAN y PFEIL (2006).

(75) KYMLICKA (2000): 133.

(76) Citado en KING (2005): 211; la traducción es propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALTERMATT, Bernhard (2003): *La politique du bilinguisme dans le canton de Fribourg/Friburg (1945-2000)*, Friburgo, Université de Fribourg.
- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (2003): «Señalización viaria y lenguas minoritarias: algunas reflexiones en torno a la sentencia del Tribunal Constitucional austríaco sobre la señalización bilingüe en Carintia», *Revista de Llingua i Dret*, 40, págs. 109-147.
- (2007): «The Protection of Linguistic Diversity through Article 22 of the Charter of Fundamental Rights», in XABIER ARZOZ (ed.): *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*, Amsterdam-Philadelphia, John Benjamins, en prensa.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L. (2007): «¿Austro-España?», *Revista de Libros*, núm. 126, junio 2007, págs. 16-19.
- BREULLY, John (1998): «Nationalbewegung und Revolution», en CHRISTOPH DIPPER y ULRICH SPECK (eds.), *Revolution in Deutschland 1848*, Francfort, Insel, págs. 314-337.
- BURGER, Hannelore (1995): *Sprachenrecht und Sprachgerechtigkeit im österreichischen Unterrichtswesen 1867-1918*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- COELLO MARTÍN, Carlos (2000): «Consideraciones sobre la obra de Miguel Herrero de Miñón en torno a los derechos históricos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 5, págs. 388-436.
- CRAIG, Gordon A. (1964): *The Battle of Königgratz*, Philadelphia, J. B. Lippincott Company.
- (1997): *Königgratz: 1866 - Eine Schlacht macht Weltgeschichte*, Augsburg, Bechtermünz.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés (2007): «La sombra austrohúngara», *El País*, Suplemento Babelia, 24 de febrero de 2007, pág. 11.
- HACKERT, Fritz (1994): «Die Monarchie des Grenzvolks. Zu Joseph Roths Romanen “Radetzky marsch” und “Die Kapuzinergruft”», en PETER MAST (coord.): *Nationaler Gegensatz und Zusammenleben der Völker. Österreich-Ungarn im Spiegel der deutschsprachigen Literatur. Ein Modell für Europa?*, Bonn, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, págs. 33-46.
- HANÁK, Péter (1989): «Central Europe: A Historical Region in Modern Times», en GEORGE SCHÖPFLIN y NANCY WOOD (eds.): *In Search of Central Europe*, Polity Press, Cambridge, 1989, págs. 57-69.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel (1991): *Idea de los derechos históricos*, Madrid, Espasa Calpe.
- (1998): *Derechos históricos y Constitución*, Madrid, Taurus.
- HERRERO DE MIÑÓN, Miguel, y LLUCH, Ernest (eds.) (2001): *Derechos históricos y constitucionalismo útil*, Madrid, Crítica.
- HÖBELT, Lothar (1994): «“Wohltemperierte Unzufriedenheit”. Die Deutschösterreicher, die Monarchie und das Nationalitätenproblem vor 1914», en PETER MAST

- (coord.): *Nationaler Gegensatz und Zusammenleben der Völker. Österreich-Ungarn im Spiegel der deutschsprachigen Literatur. Ein Modell für Europa?*, Bonn, Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen, págs. 9-16.
- (2006): «Wohltemperierte Unzufriedenheit». *Österreichische Innenpolitik 1908-1918*, en MARK CORNWALL (ed.): *Die letzten Jahre der Donaumonarchie. Der erste Vielvölkerstaat im Europa des frühen 20. Jahrhunderts*, 2.ª ed., Magnus Verlag, 2006, págs. 58-84.
- HROCH, Miroslav (2000): *Social preconditions of national revival in Europe: A comparative analysis of the social composition of patriotic groups among the smaller European nations*, 2.ª ed., Nueva York, Columbia University Press.
- HUGELMANN, Karl Gottfried (1934): *Das Nationalitätenrecht des alten Österreich*, Viena-Leipzig, Wilhelm Braumüller.
- JAWORSKI, Rudolph (1999): «Nationalstaat, Staatsnation und nationale Minderheiten - Zur Wechselwirkung dreier Konstrukte», en HANS HENNING HAHN y PETER KUNZE (eds.), *Nationale Minderheiten und staatliche Minderheitenpolitik in Deutschland im 19. Jahrhundert*, Berlín, Akademie Verlag, págs. 19-27.
- KANN, Robert A. (1970): *The Multinational Empire. Nationalism and National Reform in the Habsburg Monarchy 1848-1918*, 2 vols., segunda reimpression (1.ª ed., 1950), Nueva York, Octagon.
- KIMMICH, Otto (1985): *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, Maguncia-Múnich, Grünewald-Kaiser.
- KING, Jeremy (2005): *Budweisers into Czechs and Germans - A Local History of Bohemian Politics, 1848-1948*, 2.ª ed., Princeton, Princeton University Press.
- KLOSS, Heinz (1969): *Grundfragen der Ethnopolitik im 20. Jahrhundert*, Viena, Wilhelm Braumüller.
- KOLONOVITS, Dieter (1999): *Sprachenrecht in Österreich*, Viena, Manz.
- KYMLICKA, Will (2002): «Justicia y seguridad en el acomodo del nacionalismo de las minorías: una comparación entre Europa occidental y Europa oriental», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 5, págs. 101-140.
- LLUCH, Ernest (1999): *Las Españas vencidas del siglo XVIII*, Madrid, Crítica.
- (2005): *Últimos escritos*, Barcelona, Editorial Base.
- MAGRIS, Claudio (1996): *Il mito absburgico nella letteratura austriaca moderna*, Turín, Einaudi, 1996 (primera edición de 1963).
- MARKO, Joseph (1995): *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich*, Viena-Colonia-Graz, Böhlau.
- MAZOHL-WALLNIG, Brigitte (1981): «Lo sviluppo della problematica costituzionale dopo la rivoluzione del '48», en *La dinamica statale austriaca nel XVIII e XIX secolo. Strutture e tendenze di storia costituzionale prima e dopo Maria Teresa*, a cura di Pierangelo Schiera, Il Mulino, Bolonia, págs. 305-322.
- MICHEL, Bernard (1995): *Nations et nationalismes en Europe centrale XIXe-XXe siècle*, París, Aubier.
- PAN, Christoph, y PFEIL, Beate Sibylle (eds.) (2006): *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Viena, Springer.



- PERNTHALER, Peter (2006): «Das Nationalitätenrecht Österreich-Ungarns», en CHRISTOPH PAN y BEATE SIBYLLE PFEIL (eds.), *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*, Viena, Springer, págs. 42-106.
- LEHNER, Oskar (1994): *Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte*, 2.ª ed., Linz, Universitätsverlag Rudolf Trauner.
- RÉVÉSZ, László (1990): *Minderheitenschicksal in den Nachfolgen der Donaumonarchie - Unter besonderer Berücksichtigung der magyarischen Minderheit*, Viena, Wilhelm Braumüller.
- ROTH, Joseph (1990): *Die Kapuzinergruft*, Berlín, Verlag der Nation.
- RUSSELL, Conrad (1996): «Gran Bretaña a comienzos del siglo XVII: monarquía compuesta y reino múltiple», en CONRAD RUSSELL y JOSÉ ANDRÉS GALLEGU (dirs.), *Las Monarquías del Antiguo Régimen, ¿monarquías compuestas?*, Madrid, Editorial Complutense, págs. 31-43.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth (2002): «Was macht die Qualität öffentlich-rechtlicher Forschung aus?», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 50, págs. 1-68.
- SCHIEDER, Theodor (1991): «Die Schweiz als Modell der Nationalitätenpolitik», en THEODOR SCHIEDER, *Nationalismus und Nationalstaat - Studien zum nationalen Problem im modernen Europa*, edición a cargo de O. Dann y H.-U. Wehler, Vandenhoeck & Ruprecht, Heidelberg, págs. 303-328.
- SOSA WAGNER, Francisco, y SOSA MAYOR, Igor (2006): *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, prólogo de Joaquín Leguina, Madrid, Editorial Trotta y Fundación Alfonso Martín Escudero.
- STOURZH, Gerald (1985): *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1848-1918*, Viena, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- STOLLEIS, Michael (2002): *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland — Weimarer Republik und Nationalsozialismus*, C. H. Beck, Múnich, 1.ª ed., 1999; edición especial en rústica, 2002.
- TAYLOR, A. J. P. (1967): *Europe: grandeur and decline*, Londres, Penguin.
- (1990): *The Habsburg monarchy 1809-1918*, Londres, Penguin.
- WANDRUSZKA, Adam (1966): *Schicksalsjahr 1866*, Graz-Viena-Colonia, Verlag Styria.
- WELLER, Marc (ed.) (2005): *The Rights of Minorities - A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Oxford, Oxford University Press.
- WOEHLING, Jean-Marie (2005): *The European Charter for Regional or Minority Languages*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing.