
La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías: los derechos a la cultura, la participación y la autonomía (*)

Will Kymlicka

Durante los últimos 15 años hemos sido testigos de una gran expansión de los esfuerzos para desarrollar normas internacionales sobre los derechos de las minorías, tanto en el ámbito global como en el regional. Estos acontecimientos parecen prometer protección ante graves injusticias a algunos de los grupos más vulnerables del mundo contemporáneo. A las minorías étnicas no les ha ido demasiado bien en el sistema westfaliano de “estados-nación” soberanos. Las minorías han sido objeto de numerosas políticas de asimilación y exclusión en pos de la construcción de estados-nación homogéneos, al tiempo que, históricamente, la comunidad internacional ha hecho caso omiso a estas injusticias. Hoy en día, sin embargo, existe un compromiso creciente con la resolución de este problema, y la idea de que el tratamiento de las minorías es una cuestión que merece una auténtica atención y supervisión internacional goza de un creciente apoyo. Como mínimo, estas normas en evolución establecen límites en los medios que los estados pueden emplear para lograr sus objetivos de homogeneización nacional. Pero además, al menos implícitamente, ofrecen una visión alternativa del Estado que incorpora la tolerancia como valor nuclear, y de acuerdo con la cual la diversidad constituye una realidad ineludible y tozuda y una característica definitoria del sistema político.

Desde este punto de vista, la tendencia a codificar las normas internacionales sobre los derechos de las minorías es, seguramente, deseable y progresista. No obstante, no por ello deja de generar varios dilemas y ambigüedades morales. En este artículo se exploran algunos de estos dilemas después de un análisis exhaustivo de algunos intentos recientes de codificar los llamados “derechos de las minorías nacionales” en Europa. La experiencia europea constituye un experimento fascinante, aunque imperfecto, de desarrollo de normas internacionales sobre derechos de las minorías que tiene implicaciones en otros contextos.

Palabras clave: Minorías nacionales, derechos de las minorías nacionales, normas internacionales, UE.

(*) Traducción de Josep Ventura.

Durante los últimos 15 años hemos sido testigos de una gran expansión de los esfuerzos para desarrollar normas internacionales sobre los derechos de las minorías, tanto en el ámbito global como en el regional. Globalmente, las Naciones Unidas (ONU) adoptaron en 1992 una Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, y están debatiendo un borrador de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Otras organizaciones internacionales, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM), también han elaborado normas sobre los derechos de las minorías. Asimismo, otras de carácter regional, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Consejo de Europa también han redactado normas de este tipo.

Estos acontecimientos parecen prometer protección ante graves injusticias a algunos de los grupos más vulnerables del mundo contemporáneo. A las minorías étnicas no les ha ido demasiado bien en el sistema westfaliano de «Estados-nación» soberanos. Las minorías han sido objeto de numerosas políticas de asimilación y exclusión en pos de la construcción de Estados-nación homogéneos, al tiempo que, históricamente, la comunidad internacional ha hecho caso omiso a estas injusticias. Hoy en día, sin embargo, existe un compromiso creciente con la resolución de este problema, y la idea de que el tratamiento de las minorías es una cuestión que merece una auténtica atención y supervisión internacional goza de un creciente apoyo. Como mínimo, estas normas en evolución establecen límites en los medios que los Estados pueden emplear para lograr sus objetivos de homogeneización nacional. Pero además, al menos implícitamente, ofrecen una visión alternativa del Estado que incorpora la tolerancia como valor nuclear, y de acuerdo con la cual la diversidad constituye una realidad ineludible y tozuda y una característica definitoria del sistema político.

Desde este punto de vista, la tendencia a codificar las normas internacionales sobre los derechos de las minorías es, seguramente, deseable y progresista. No obstante, no por ello deja de generar varios dilemas y ambigüedades morales. Estas normas emergentes adolecen de una cobertura desigual, en parte porque han sido condicionadas por razones geopolíticas más generales, y en parte porque, simplemente, carecemos del vocabulario conceptual necesario para definir estas normas de una forma coherente y fundamentada.

En este artículo quiero explorar algunos de estos dilemas valiéndome de un análisis exhaustivo de algunos intentos recientes de codificar los llamados «derechos de las minorías nacionales» en Europa. Como espero demostrar, la experiencia europea constituye un experimento fascinante, aunque imperfecto, de desarrollo de normas internacionales sobre derechos de las minorías que tiene implicaciones en otros contextos.

I. EL IMPULSO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LA EUROPA POSTCOMUNISTA

Todo empezó con la caída del comunismo en la Europa Central y del Este en 1989, a la que acompañaron varios conflictos étnicos violentos. Si miramos atrás, veremos que

gran parte de estos conflictos quedaba confinada al Cáucaso y los Balcanes. Sin embargo, esto no estaba tan claro en ese momento. A principios de los años noventa, muchos analistas temían que las tensiones étnicas entrarían en una peligrosa escalada a lo largo y ancho de los territorios de la Europa postcomunista. No eran raros los pronósticos de guerra civil entre la mayoría eslovaca y la minoría húngara en Eslovaquia o entre la mayoría estonia y la minoría rusa en Estonia, por ejemplo. Las predicciones abiertamente optimistas sobre el paso del comunismo a la democracia liberal fueron reemplazadas por predicciones abiertamente pesimistas sobre el paso del comunismo a la guerra interétnica¹.

Cuando se enfrentaron a estas tendencias potencialmente desastrosas a principios de los años noventa, las democracias occidentales sintieron la necesidad de hacer algo: en realidad decidieron «internacionalizar» el tratamiento de las minorías nacionales en la Europa postcomunista². En 1990 declararon, a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que el estatus y tratamiento de las minorías nacionales «son objeto de legítima atención internacional y, por lo tanto, no constituyen un asunto exclusivamente interno de sus respectivos Estados».

La comunidad internacional a menudo lleva a cabo piadosas declaraciones sobre su preocupación por los derechos y el bienestar de los pueblos de todo el mundo, aunque no tenga intención alguna de hacer algo al respecto. Sin embargo, en este caso, los países occidentales acompañaron sus palabras con acciones. La acción más importante y tangible fue la decisión de la Unión Europea (UE) y la OTAN en 1991 de hacer de los derechos de las minorías uno de los cuatro requisitos que debían satisfacer los países candidatos antes de entrar en sus respectivas estructuras. Dado que la mayoría de países postcomunistas consideraban que la UE y la OTAN eran primordiales para su prosperidad y seguridad futuras, cualquier «recomendación» acerca de los derechos de las minorías que viniera de Occidente se tomaba muy en serio. Por lo tanto, los derechos de las minorías se desplazaron hacia el centro de la vida política postcomunista, convirtiéndose en una pieza clave del proceso de «reintegración en Europa».

Después de que entre 1990 y 1991 se decidiera que el tratamiento a las minorías en la Europa postcomunista era merecedor de la atención internacional, el paso siguiente con-

1. Véase la edición de *New Statesman and Society* del 19 de junio de 1992 titulada «Eurogeddon? The Coming Conflagration in East-Central Europe».

2. Al hablar de «minorías nacionales» me refiero a grupos que viven (en lo que consideran) su patria histórica, pero cuya patria (o parte de ella) ha sido incorporada a un Estado de mayor tamaño en el que constituyen una minoría. Quedan incluidas las minorías transfronterizas –por ejemplo, los grupos nacionales que constituyen la mayoría en un país pero cuya patria histórica se extiende a través de lo que ahora es una frontera internacional, de forma que parte de los miembros del grupo se quedan en el «lado equivocado» de la frontera de su «país de origen» (por ejemplo, los étnicamente húngaros en Rumanía y Eslovaquia). También se incluyen las naciones sin Estado (es decir, grupos que se consideran a sí mismos como «naciones» pero que no tienen el control de ningún Estado, y cuya patria histórica pertenece a un país más grande (por ejemplo, los escoceses) o se divide entre dos o más países (como los vascos). Sin embargo, la mayoría de analistas establecen una distinción entre pueblos indígenas y minorías nacionales porque tradicionalmente los pueblos indígenas ni se han considerado a sí mismos «naciones» ni se han comprometido en un proyecto de construcción nacional. Más tarde volveré sobre el asunto.

sistió en establecer mecanismos institucionales que permitieran supervisar el tratamiento de las minorías por parte de los países postcomunistas. Por consiguiente, desde 1991 se han creado varios organismos internacionales con la función de analizar el tratamiento de las minorías y hacer las recomendaciones pertinentes para ajustarse a los estándares europeos de derechos de las minorías. Un paso crucial en esta etapa consistió en la formación de la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE (OACMN-OSCE) en 1993, vinculado a las oficinas de las misiones de la OSCE en varios países postcomunistas. Otro paso importante tuvo lugar en el Consejo de Europa, que en 1995 puso en marcha varios organismos asesores y mecanismos de denuncia, como parte de su Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN). La Unión Europea y la OTAN no crearon nuevos organismos de supervisión especializados en los derechos de las minorías³, pero han dejado claro que apoyan la labor del OACMN-OSCE y el Consejo de Europa y esperan que los países postcomunistas cooperen con éstos, de modo que ello se ha convertido en un requisito para optar a la integración.

En resumen, los países occidentales se han comprometido seriamente con la internacionalización de los derechos de las minorías y no solamente se han centrado en declaraciones formales sino que también han aportado una densa red de instituciones europeas. Cabe preguntarse por qué y cómo surgió este compromiso. Al fin y al cabo, la UE ha demostrado estar muy poco interesada en la cuestión de los derechos de las minorías antes de 1989 y, deliberadamente, ha evitado la inclusión de referencia alguna a los derechos de las minorías en sus propios principios internos. Tampoco han mostrado tradicionalmente los países occidentales demasiado interés por la protección de las minorías en otras partes del mundo. Al contrario, a menudo los países occidentales han promovido gobiernos en Africa, Asia o América Latina conocidos por oprimir a las minorías, hasta el punto de venderles armamento a sabiendas de que sería usado contra ellas (por ejemplo, la venta de armas a Indonesia para aplastar a las minorías en Aceh y el Timor Oriental, o en Guatemala para acabar con los Mayas). Así pues, ¿por qué se convirtió Occidente en el paladín de las minorías en la Europa postcomunista?

En mi opinión, existen varias razones. Un factor radica en la preocupación humanitaria que impulsa a poner fin al sufrimiento de aquellos que son víctimas de persecución, disturbios y pogromos o de la limpieza étnica. Sin embargo, la preocupación humanitaria en sí misma no suele ser suficiente para movilizar a los gobiernos occidentales. Existía una razón más interesada que consistía en la expectativa de que una escalada de violencia generaría desplazamientos a gran escala de refugiados hacia Europa Occidental como, de hecho, ocurrió en el caso de Bosnia y Kosovo. Asimismo, las guerras civiles étnicas a menudo crean zonas sin ley que acaban siendo el refugio del tráfico de armas y drogas o de otras formas de delincuencia y extremismo.

3. La UE estableció en 1997 un Centro Europeo de Monitorización del Racismo y la Xenofobia, pero se ha centrado en los inmigrantes (en lugar de las minorías nacionales) y especialmente en Estados occidentales miembros de la UE (en lugar de la Europa postcomunista).

Otra razón, aunque más difusa, consistía en la creencia de los países occidentales de que la capacidad de los países postcomunistas para gestionar su diversidad étnica probaría su madurez política en general y, por lo tanto, sí estaban preparados para «reintegrarse en Europa». Como dijo el Secretario General del Consejo de Europa, el respeto por las minorías es un indicador fundamental del «progreso moral» de un país (Burgess, 1999). La capacidad de un país para reducir su déficit a menos de un 3% del PIB (otro de los requisitos para la adhesión) puede ser importante desde un punto de vista económico, pero no nos dice demasiado sobre si el país «encajará» en las instituciones y tradiciones europeas.

En resumen, por una mezcla de razones humanitarias, interesadas e ideológicas, se han «internacionalizado» los derechos de las minorías en Europa. El hecho de aceptar la supervisión y aplicación de estas normas se ha convertido en la prueba de que un país está preparado para entrar en Europa. Satisfacer las normas internacionales sobre los derechos de las minorías se considera la prueba de que un país ha dejado atrás sus «odios étnicos ancestrales» y sus «nacionalismos tribales» y que es capaz de adherirse a una Europa «moderna», liberal y cosmopolita.

II. LAS FUENTES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

Entre 1990 y 1993 las principales organizaciones occidentales rápidamente consensuaron que el tratamiento de las minorías nacionales por parte de los países postcomunistas debería ser objeto de atención internacional y que deberían existir mecanismos internacionales para supervisar el cumplimiento de las normas internacionales sobre los derechos de las minorías por parte de cada país.

Los detalles exactos del funcionamiento de estas diversas organizaciones internacionales (sus criterios, funciones de supervisión, procedimientos de denuncia y mecanismos de aplicación de las normas) son descritos en otras obras (por ejemplo, Pentassuglia 2003; MRG 1999). Por otra parte, mientras que muchas de estas instituciones son relativamente nuevas, ha habido algunos intentos de evaluar la efectividad de algunos de sus mecanismos a la hora de proteger a las minorías y evitar o reducir la violencia étnica en la Europa postcomunista (véanse Cohen 1998; Zaagman 1999; Packer 1996, 2000; Gal 1999; Alfredsson & Turk 1993).

No obstante, lo que no ha sido tan bien estudiado son las bases normativas subyacentes de estas declaraciones internacionales. El propio proyecto de internacionalizar los derechos de las minorías implica que existen ciertas «normas internacionales» compartidas (o, al menos, unos «criterios europeos») relativas a los derechos de las minorías nacionales: por ejemplo, cierto grado de consenso normativo sobre las demandas justificadas y los derechos legítimos de las minorías. En realidad, no existía un consenso de este tipo en 1990. No había convenciones o declaraciones formales paneuropeas que

enumeraran los derechos de las minorías nacionales, ni un vocabulario común o un marco normativo para discutir sobre la cuestión.

En realidad, los propios términos «derechos de las minorías» o «derechos de las minorías nacionales» eran mayoritariamente desconocidos en el mundo occidental. Hay grandes diferencias entre los países occidentales a la hora de debatir cuestiones sobre cómo dar acomodo a la diversidad. Por ejemplo, algunos países, como Francia, Grecia o Turquía, se limitan a negar que contengan minorías⁴. Otros países admiten que tienen minorías, pero difieren acerca de qué grupos merecen tal calificativo. En algunos países, como el Reino Unido (RU), el término «minorías» suele aplicarse a grupos que inmigraron tras la Segunda Guerra Mundial, sobre todo desde el Caribe y el Sudeste Asiático, no a los grupos históricos galeses o escoceses. En otros países occidentales, como en la mayor parte de la Europa postcomunista, ocurre lo contrario: el término «minorías» suele referirse a grupos históricos (como los eslovenos de Austria), no a inmigrantes de posguerra (como los turcos de Austria), que en lugar de «minorías» son llamados «extranjeros».

Por lo tanto, el término «minoría» tiene diferentes connotaciones en distintas zonas de Occidente. En todo caso, en ninguno de los países anteriormente citados se había generalizado la referencia a principios generales sobre «los derechos de las minorías nacionales». Si echamos un vistazo a los debates sobre los escoceses en el RU, sobre los catalanes en España o sobre los eslovenos en Austria, observaremos que no estaban formulados de este modo:

- todas las minorías nacionales tienen derecho a X;
- los escoceses/catalanes/eslovenos constituyen una minoría nacional;
- luego los escoceses/catalanes/eslovenos tienen derecho a X.

Las demandas de cada grupo nacional no se deducen de algún principio o teoría superior que enuncie que las «minorías nacionales», como categoría, tienen derecho a ellas. En cambio, los derechos de cada grupo se debaten en términos de acuerdos históricos, alcanzados a los largo del tiempo, de acuerdo con los cuales se ha llegado a diferentes regímenes de convivencia entre las diversas comunidades.

De hecho, si no me equivoco, antes de la adopción de la Convención Marco de 1995, el término «minoría nacional» no disfrutaba de un significado o un estatus legal diferenciado en país occidental alguno. Ninguna legislación de un país occidental especificaba qué grupos constituían minorías nacionales ni qué derechos iban asociados a dicho estatus. Ningún país occidental albergaba una «Oficina para las Minorías Nacionales» ni disponía de una «Ley sobre Minorías Nacionales».

En resumen, antes de 1990 no existía un discurso europeo de los «derechos de las minorías nacionales», ni en algunos países ni en Europa en general. Si entonces se

4. Brett 1993: 157-8. Para una discusión detallada de cómo diversos países tratan de negar la existencia de minorías, véanse Greek Helsinki Monitor 2000 y Dimitras 2004.

hubiera preguntado a los ciudadanos o las élites políticas de Europa occidental cuáles eran los «derechos de las minorías nacionales», no se habría obtenido otra respuesta que una mirada perpleja. Por lo tanto, la decisión de internacionalizar la relación entre Estado y minorías a través de la articulación de «estándares europeos sobre los derechos de las minorías nacionales» era, en cierto sentido, una decisión destacable. No resulta sorprendente que los gobiernos occidentales pensaran que «había que hacer algo» frente al conflicto étnico en la Europa postcomunista, pero sí lo es que lo hicieran a través de un vocabulario o lenguaje que es esencialmente ajeno a la experiencia de Europa occidental. Como destaca Chandler, los países occidentales tomaron la determinación de desarrollar unos estándares europeos como medio de supervisar a los países postcomunistas, pero «carecían de una concepción de cómo aplicar dichas políticas a sus propias minorías» (Chandler, 1999: 66).

En ese caso, ¿cómo fueron formulados los «estándares europeos» sobre los derechos de las minorías? Los observadores con buena memoria recordaron que esta cuestión había sido tratada con anterioridad, durante el último gran periodo de desintegración de los imperios después de la Primera Guerra Mundial, lo que resultó en la puesta en marcha de un «plan de protección de las minorías» por parte de la Sociedad de Naciones. Se ha desarrollado un micro-sector [*sic*] que analiza este viejo plan con el fin de extraer de sus éxitos y fracasos algunas lecciones para los debates de la Europa contemporánea (véanse Kovacs, 2003; Cornwall, 1996; Sharp, 1996; Burns, 1996).

Sin embargo, el plan de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones era particularista, no generalizado. Comprendía tratados multilaterales que garantizaban determinados derechos a determinadas minorías en determinados países (que habían sido derrotados), mientras que dejaba a muchas otras minorías privadas de protección. No trataba de articular estándares generales o normas internacionales a las que todas las minorías nacionales pudieran acogerse. De hecho, ésta fue una de las razones por las que la idea de derechos de las minorías cayó en desgracia y prácticamente desapareció del contexto jurídico internacional de posguerra, sustituida por un nuevo interés en los derechos humanos.

No obstante, la idea de derechos de las minorías no desapareció completamente del derecho internacional. Mantuvo un refugio en el Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de la ONU, que establece que:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

En todos los sentidos, en 1990 éste era el único ejemplo de norma internacional sobre los derechos de las minorías, de modo que inevitablemente sentaba las bases para cualquier intento de definir las normas europeas.

Mientras que el Artículo 27 proporcionaba un punto de partida, era comúnmente considerado insuficiente por dos razones. En primer lugar, el derecho a «disfrutar de su cultura propia», tal como se formuló originalmente, incluía solamente derechos negativos de no-interferencia, en lugar de derechos positivos de asistencia, financiación, autonomía o la oficialidad de la lengua. Efectivamente, se limita a reafirmar que los miembros de las minorías deben ser libres para ejercer sus derechos convencionales de libertad de expresión, asociación, reunión y conciencia⁵.

Aunque estas mínimas garantías son vitales, no dejan de resultar inadecuadas para afrontar las cuestiones asociadas a los conflictos étnicos violentos en la Europa postcomunista. Dichos conflictos se centraban en varias demandas de carácter positivo, como el derecho a usar una lengua minoritaria en los juzgados o la administración local; la financiación de escuelas, universidades y medios de comunicación para las minorías; un cierto grado de autonomía local o regional; garantizar la representación política de las minorías; o la prohibición de políticas de asentamiento destinadas a llenar de colonos del grupo dominante los territorios históricos de las minorías. El Artículo 27 no tiene nada que ver con ninguna de estas demandas. Protege algunos derechos civiles relacionados con la expresión cultural, pero no prohíbe a los estados rescindir la financiación a escuelas y universidades en lenguas minoritarias, abolir la autonomía local, manipular la distribución de los distritos electorales o el sistema electoral o animar a los colonos a hacerse con los territorios de las minorías. Ninguna de estas políticas, que pueden ser catastróficas para las minorías nacionales y que a menudo conducen al conflicto étnico, viola los derechos a la expresión cultural y a la asociación protegidos por el Artículo 27⁶. Si se pretendía que los estándares europeos fueran útiles para resolver conflictos de esta índole, tendrían que tratar las demandas de derechos positivos para las minorías.

El Artículo 27 se ve afectado por una segunda limitación. Se aplica a todo tipo de minorías etnoculturales, sean grandes o pequeñas, recientes o históricas, territorialmente dispersas o concentradas. De hecho, ¡el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha declarado que dicho artículo se aplica incluso a los que visitan un país! En otras palabras, el Artículo 27 puede ser considerado un derecho cultural *universal*. Un derecho que cualquier individuo puede reclamar y que le acompaña dondequiera que vaya.

Este compromiso con la definición de los derechos culturales en clave universal limita los tipos de derechos de las minorías que pueden ser reconocidos. En especial, excluye las demandas basadas en la evidencia de un asentamiento o una concentración territorial históricos. Dado que el Artículo 27 articula un derecho cultural universal, que

5. Desde 1966, el Comité para los Derechos Humanos de la ONU ha intentado reinterpretar este artículo con el fin de incluir en él algunos derechos positivos, sobre todo para los pueblos indígenas, pero no ha sido interpretada de un modo que haga posible aplicarlo a los conflictos subyacentes de la Europa postcomunista.

6. Para una explicación más detallada de la incapacidad de los principios de los derechos civiles tradicionales para proteger a las minorías nacionales de injusticias graves, véase Kymlicka 2001, capítulo 4.

se aplica a todos los individuos (incluidos inmigrantes y turistas) y que éstos pueden invocar en cualquier país, no articula derechos que emanen del hecho que un grupo viva en (lo que considera como) su territorio histórico. No obstante, son precisamente los derechos vinculados con una patria histórica los que están en peligro en todos los conflictos étnicos violentos de la Europa postcomunista (por ejemplo, Bosnia, Kosovo, Macedonia, Georgia, Chechenia o Ngorno-Karabakh). En realidad, también en Occidente el origen de la mayoría de conflictos étnicos violentos se encuentra en las demandas relacionadas con un territorio histórico (por ejemplo, Chipre, Córcega, Irlanda del Norte o el País Vasco). En todos los casos mencionados, las minorías reclaman el derecho a gobernarse a sí mismas en lo que consideran su patria histórica, lo que incluye el derecho a usar su lengua en las instituciones públicas de su territorio tradicional y a que su lengua, historia y cultura sean celebradas en el ámbito público (por ejemplo, en la nomenclatura de las calles y en la elección de fiestas y símbolos nacionales). Ninguna de estas demandas puede ser considerada universal o invocable por el individuo en cualquier país: se aplican solamente a determinados tipos de minorías con un tipo concreto de historia y territorio. En resumen, se trata en todos los casos de un conflicto *etnonacional* (o etnonacionalista) alrededor de demandas en conflicto acerca de la nación y el territorio nacional.

Para que los estándares europeos fueran útiles para la resolución de conflictos en la Europa postcomunista, deberían trascender los derechos universales de las minorías y articular derechos de las minorías *específicos*, centrados en determinados tipos de grupo etnonacional implicados en dichos conflictos. Por consiguiente, todas las nuevas normas europeas aparecidas desde 1990 se dirigen a las llamadas «minorías nacionales». Mientras que el Artículo 27 agrupa en la misma categoría a minorías «nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas», la Convención Marco del Consejo de Europa solamente se refiere a «minorías nacionales» y el Alto Comisionado de la OSCE se centra también en estas últimas. Aunque no existe una definición universalmente aceptada de «minorías nacionales», el término suele referirse a minorías con raíces históricas que viven en lo que consideran su territorio histórico o cerca de éste. La demanda de normas europeas se vio impulsada, en primer lugar, por los violentos y desestabilizantes conflictos étnicos que protagonizaron grupos étnicos de este tipo. Por lo tanto, la mayoría de países europeos han afirmado explícitamente que los grupos inmigrantes no constituyen minorías nacionales.

Este compromiso con el desarrollo de normas específicas para minorías «nacionales» destacaba por su valentía. Ningún otro organismo internacional ha acometido la formulación de normas de este tipo. Varias organizaciones internacionales se han centrado en los derechos de otros tipos de minorías. Por ejemplo, tanto la ONU como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han elaborado normas específicamente dirigidas a los pueblos indígenas. Algunas de estas organizaciones también han formulado normas enfocadas a los inmi-

grantes⁷. Sin embargo, con anterioridad nadie había intentado formular normas internacionales dirigidas a las «minorías nacionales».

Se trata de una omisión intrigante: si nos preguntamos qué tipo de relaciones entre el Estado y las minorías tiene más potencial para causar daños, injusticia o violencia a gran escala, podríamos concluir que son las que implican a minorías nacionales. Mientras que tanto los pueblos indígenas como los inmigrantes son grupos vulnerables necesitados de protección internacional, la mayor parte de los conflictos étnicos violentos y desestabilizantes del mundo tienen lugar entre Estados y grupos nacionalistas de base territorial: por ejemplo, Cachemira, Kurdistán, Tamil Eelam [el Estado que reclaman los tamiles], Aceh, Tigray,...). Como afirma Walker Connor, el fenómeno del nacionalismo minoritario es verdaderamente universal. Los países afectados por éste

«[...] pueden encontrarse en África (por ejemplo, Etiopía), Asia (Sri Lanka), Europa del Este (Rumanía), Europa Occidental (Francia), América del Norte (Guatemala), América del Sur (Guayana) y Oceanía (Nueva Zelanda). En la lista se incluyen tanto países con una larga historia (el Reino Unido) como nuevos (Bangladesh), tanto grandes (Indonesia) como pequeños (Islas Fidji), tanto ricos (Canadá) como pobres (Pakistán), tanto autoritarios (Sudán) como democráticos (Bélgica), tanto marxistas-leninistas (China) como antimarxistas militantes (Turquía). También incluye países budistas (Birmania), cristianos (España), musulmanes (Irán), hindús (India) y judaicos (Israel).» (Connor, 1999: 163-4).

Desde este punto de vista, el desarrollo de normas internacionales que afronten los complejos desafíos planteados por dichos grupos etnonacionales es una tarea central para la teoría y práctica de los derechos de las minorías en el mundo. El experimento europeo de definición de dichas normas tiene, por consiguiente, una importancia fundamental.

Desgraciadamente, en mi opinión, una vez se aplicaron a este valiente empeño, se acobardaron. Realmente, las nuevas normas desarrolladas por el Consejo de Europa y la OSCE no afrontan los desafíos planteados específicamente por las minorías nacionales. El CMPMN del Consejo de Europa y las Recomendaciones de la OSCE van más allá del Artículo 27 incluyendo explícitamente algunos modestos derechos positivos, como la financiación pública de escuelas públicas minoritarias, el derecho a usar el apellido en la lengua propia y el derecho a redactar en ésta los documentos dirigidos a los poderes públicos. Estos cambios son significativos, pero en esencia siguen siendo versiones del concepto de «derecho a disfrutar de la cultura propia». Por lo tanto, no tienen en cuenta las características y aspiraciones que distinguen a las minorías nacionales (por ejemplo, su conciencia nacional o sus demandas territoriales. Lo que suelen perseguir estos grupos no es solamente el derecho de los individuos a reunirse y llevar a cabo determinadas prácticas culturales, sino el derecho de una comunidad nacional a gober-

7. Por ejemplo, la Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes de 1990 de la ONU.

narse a sí misma en su territorio nacional y a emplear su capacidad de autogobierno para expresar y celebrar su lengua, historia y cultura en el ámbito y las instituciones sociales.

Por otra parte, sorprendentemente el CMPMN y las Recomendaciones de la OSCE guardan silencio acerca de las principales cuestiones en juego en los conflictos étnicos postcomunistas. No explican cómo resolver las demandas (a menudo enfrentadas) relacionadas con el territorio y el autogobierno ni cómo otorgar la oficialidad a un lenguaje. Tampoco proporcionan a las minorías la garantía de poder acceder a una educación superior o desarrollar una carrera profesional en su propio idioma. Los estados pueden respetar estos nuevos estándares y, no obstante, centralizar el poder de modo que todas las decisiones se tomen en foros dominados por el grupo nacional dominante. También pueden organizar la enseñanza superior, los sistemas de acreditación profesional o las instituciones políticas de forma que las minorías no tengan más alternativa que la asimilación lingüística o emigrar al país de origen de su grupo. Esta práctica suele recibir el nombre de «decapitación» [*sic*] de minorías: fuerza a sus élites potenciales a abandonar su comunidad para acceder a una educación superior o alcanzar el éxito profesional. Dado que las nuevas normas no privan a los Estados de implementar políticas que debilitan y decapitan a las minorías, han sufrido las críticas generalizadas entre los líderes de minorías y los analistas por su «paternalismo y por ser gestos de cara a la galería» (Weathley, 1997: 40)⁸.

El marco de normas sobre derechos humanos resultante es ineficiente y también inestable. Es ineficiente porque dichas normas no solucionan los problemas a los que iban dirigidas. Cabe recordar que estas normas se crearon originalmente para afrontar los conflictos étnicos violentos en la Europa postcomunista, como el de Kosovo, Bosnia, Croacia, Macedonia, Georgia, Azerbaiyán, Moldavia o Chechenia. Ninguno de estos conflictos tenía que ver con el derecho de los individuos a reunirse y disfrutar de su cultura propia. La violación de estos derechos no fue la causa del conflicto violento, y el respeto de éstos no lo habría resuelto. Se puede decir lo mismo de otros casos importantes que hicieron temer a las organizaciones europeas un desenlace potencialmente violento: por ejemplo, las minorías húngaras en Rumanía y Eslovaquia o la minoría rusa en Ucrania.

En todos esos casos, las cuestiones en conflicto no quedaban cubiertas por el CMPMN o las Recomendaciones de la OSCE. Se trata o trataba de conflictos que implicaban a grupos de un tamaño considerable y territorialmente concentrados que han manifestado su voluntad de gobernarse a sí mismos y de administrar sus propias instituciones públicas en su propia lengua, así como su capacidad para hacerlo. Además, normalmente han disfrutado de alguna forma de autogobierno y de oficialidad de su lengua en el pasado. Se han movilizado a favor de la autonomía territorial, para conseguir universidades en su idioma, la oficialidad de éste o para exigir un sistema consociativo de distri-

8. Por ejemplo, estas normas a menudo permiten que las minorías presenten documentos a las autoridades escritos en su propio idioma, pero no exigen que la respuesta que obtengan también lo esté.

bución del poder⁹. Ninguno de estos grupos se hubiera dado por satisfecho con los escasos derechos garantizados por el CMPMN y las Recomendaciones de la OSCE.

El hecho de que dichas minorías nacionales no tengan suficiente con estas disposiciones se atribuye en ocasiones a la falta de liberalismo en su cultura política o al radicalismo de sus líderes. Sin embargo, hay que destacar que en un país occidental, ninguna minoría nacional políticamente movilizada y con una cierta entidad se daría por satisfecha. Ningún análisis riguroso puede sostener que las minorías nacionales de Cataluña, Flandes, Quebec, Berna, el Tirol del Sur, las Islas Åland o Puerto Rico se darían por satisfechas con escuelas de educación primaria propias pero sin universidades en su lengua materna, ni con señalización bilingüe en las calles pero sin la oficialidad de su idioma, o con administración local pero sin autonomía regional.

Ello no equivale a afirmar que no existan contextos en la Europa postcomunista donde las actuales normas del CMPMN y la OSCE puedan ofrecer una base realista para las relaciones entre el Estado y las minorías. Creo que funcionarían correctamente en países esencialmente homogéneos desde el punto de vista étnico, es decir, cuando el grupo dominante forma entre un 90 y un 95% de la población y los grupos étnicos restantes son pequeños, dispersos y se encuentran en vías de asimilación a la cultura dominante. Esta es la situación en la República Checa, Eslovenia y Hungría, por ejemplo. Ninguna de las minorías de estos países es realmente capaz de liderar una autonomía regional o de sostener un nivel elevado de plenitud institucional (por ejemplo, sostener universidades propias) y la mayoría muestran ya niveles elevados de asimilación lingüística. Para a estos grupos, las normas del CMPMN y la OSCE ofrecen todo lo que podrían pedir: permitirían a minorías tan pequeñas y medio asimiladas negociar su integración en la sociedad dominante con un cierto grado de dignidad y seguridad. Además, es probable que dichas normas también satisficieran a las minorías pequeñas, dispersas y parcialmente asimiladas de otros países postcomunistas, como los Valacos de Macedonia o los Armenios de Rumanía.

Por supuesto, el problema radica en que entre estas minorías no se encuentran (ni están) las implicadas en conflictos étnicos graves. El problema de la violencia étnica y del potencialmente desestabilizante conflicto étnico en la Europa postcomunista se limita casi exclusivamente a grupos capaces de ejercer el autogobierno y de sostener sus instituciones públicas propias que, por consiguiente, luchan con el Estado por el control de las instituciones públicas¹⁰. Para estos grupos, las normas del CMPMN y la OSCE

9. N. del T. En el original se emplea el término «*power-sharing*», que designa a aquellas iniciativas que facilitan la entrada en el gobierno o los poderes públicos a actores políticos que por su éxito electoral no lo conseguirían. Suele formar parte de los sistemas consociativos, aunque también puede designar algunos mecanismos más generales de descentralización. Se traduce por «distribución del poder» o, en su forma verbal, «compartir el poder».

10. El pueblo gitano suponen una posible excepción a esta generalización. Algunos analistas especulan sobre que las cuestiones relativas a los gitanos podrían originar violencia e inestabilidad aunque no hayan mostrado

son prácticamente irrelevantes. Si el objetivo consiste en afrontar los conflictos étnicos, necesitamos normas que realmente actúen sobre el origen de éstos. Y es poco probable que una norma que, como el Artículo 27, empiece con algo parecido al «derecho a disfrutar de la cultura propia», lo consiga ¹¹.

La actual configuración de los derechos de las minorías no solo es políticamente ineficaz sino también conceptualmente inestable. Hoy en día, los únicos grupos protegidos por las normas europeas son las «minorías nacionales». Sin embargo, si tenemos en cuenta que los derechos realmente codificados en las normas no se basan en la presencia histórica del grupo en una zona o en su concentración territorial, no hay razón para que no se apliquen también a los grupos inmigrantes. Es más, han podido observarse ciertas iniciativas tanto en el Consejo de Europa como en la OSCE para redefinir la categoría de «minorías nacionales» e incluir a los inmigrantes ¹². Ello supondría un retorno al modelo original del Artículo 27, que trata de articular derechos culturales universales aplicables a todas las minorías, ya sean nuevas o viejas, grandes o pequeñas, dispersas o concentradas.

Muchos analistas suponen que redefinir la categoría de «minorías nacionales» para incluir a los inmigrantes es un paso progresista: cuantos más grupos estén protegidos, mejor. Además, hoy en día, los inmigrantes de Europa constituyen claramente un grupo vulnerable necesitado de protección internacional frente a hostiles gobiernos nacionales. Dado que es poco probable que los Estados de la UE adopten declaraciones dirigidas a proteger a los inmigrantes ¹³, el único modo realista de conseguir su protección puede consistir en integrarlos en algún esquema preexistente de protección de las minorías, lo que en el contexto europeo significa tratar de incluirlos en la categoría de «minorías nacionales».

Aunque esta extensión puede ser considerada progresista en algunos aspectos, dando protección a grupos que de otra forma no gozarían de ella, debemos reconocer que en

interés en la autonomía territorial ni en crear sus propias instituciones públicas separadas. Por lo tanto, las organizaciones europeas han dedicado mucho tiempo y un gran esfuerzo a analizar las políticas estatales hacia los gitanos. Sin embargo, las actuales normas CMPMN/OSCE no estaban pensadas para tratar de su situación. De hecho, la OSCE ha recomendado recientemente la adopción de una declaración separada de derechos del pueblo gitano.

11. No existe razón conceptual o filosófica alguna que impida que el derecho a disfrutar de la cultura propia sea interpretado de una forma tan robusta que permita sostener demandas de autonomía territorial o de oficialidad del idioma. De hecho, es lo que varios teóricos políticos «nacionalistas liberales» afirman en sus trabajos. El concepto de derecho a la cultura es invocado por autores como Yael Tamir y Joseph Raz en su defensa del derecho de autodeterminación (Tamir, 1993; Margalit y Raz, 1990). No obstante, políticamente hablando, no hay ninguna posibilidad de que una lectura tan «nacionalista» del derecho a la cultura sea adoptada por el derecho internacional. Como comento más adelante, el derecho a disfrutar de la cultura propia recogido en el Artículo 27 fue ideado como alternativa al derecho de autodeterminación.

12. Véase, por ejemplo, Hofmann, 2002: 254-256.

13. Cabe destacar que ninguno de los Estados de la UE ha ratificado la Convención sobre Derechos Humanos de la ONU de 1990.

otros aspectos puede resultar regresiva. La redefinición de la categoría «minorías nacionales» de este modo haría todavía menos probable que estas normas se desarrollasen de forma que afrontaran las demandas diferenciadas de las minorías históricas o territoriales. El osado experimento de articular las normas internacionales dirigidas a las minorías nacionales, capaz de resolver conflictos étnicos potencialmente violentos, es abandonado gradualmente ¹⁴.

III. ¿EL AUTOGOBIERNO COMO ALTERNATIVA?

¿Constituía el autogobierno una alternativa viable? ¿Es posible formular normas que establezcan unos principios básicos con los que responder a las demandas de los grupos etnonacionales? Algunos analistas han sostenido que la alternativa más prometedora radica en otro ámbito del derecho internacional: en el principio de que todos los «pueblos» tienen derecho a la «autodeterminación». Este principio de autodeterminación se remonta a la fundacional Carta de las Naciones Unidas, y se reafirma en el Artículo 1 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos ¹⁵. Por lo tanto, se trata de una norma con una larga historia dentro del derecho internacional, aunque tradicionalmente no ha sido aplicada a las minorías nacionales. Sin embargo, de acuerdo con algunos analistas, una interpretación adecuadamente revisada del principio de autodeterminación puede y debe ser aplicada a las minorías nacionales. Asimismo, les ofrecería los principios básicos desde los que articular sus demandas.

Generalmente se está de acuerdo en que una *interpretación tradicional* del derecho de autodeterminación del Artículo 1 no puede extenderse a las minorías nacionales, ya que tradicionalmente comprende el derecho de formar un Estado propio. Es por esta razón que históricamente ha sido restringido drásticamente en el derecho internacional. Se ha limitado a través de la llamada «tesis del agua de mar» ¹⁶. Aunque el artículo establezca que «todos los pueblos» gozan del derecho de autodeterminación, los únicos «pueblos» que han podido hacer valer este derecho han sido las colonias de ultramar. Las minorías nacionales de un Estado territorialmente contiguo no han obtenido el reconocimiento de «pueblo» separado con su propio derecho de autodeterminación, con independencia de las diferencias culturales o históricas que pudieran esgrimirse. Puede que algunos grupos

14. Resultaría irónico que las normas europeas sobre los derechos de las minorías nacionales acabaran siendo más beneficiosas para los grupos de inmigrantes, que originalmente no eran sus beneficiarios, que para los grupos etnonacionales. Especialmente si tenemos en cuenta que fue la situación de los últimos la que generó originariamente la demanda de dichas normas.

15. Artículo 1: «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.»

16. N. del T. Se trata de un argumento según el cual solo tenían derecho a la libre determinación aquellas naciones o minorías de ultramar, no las situadas en el territorio de la metrópolis o contiguas a éste.

como los escoceses o los kurdos se consideren «pueblos» diferenciados, y que la mayoría de historiadores y científicos sociales acepten esta denominación, pero la comunidad internacional no los ha reconocido como tales por miedo a que hacerlo equivaliera a otorgarles el derecho a formar un Estado independiente.

Sin embargo, si adoptamos una interpretación más modesta del derecho a la autodeterminación, que sea coherente con la integridad territorial de los Estados, puede que sea posible ampliar su aplicación a las minorías nacionales. Este es el objetivo de varios modelos de «autodeterminación interna». De acuerdo con éstos, las minorías nacionales, como «pueblos» o «naciones» diferenciados que habitan sus territorios históricos tienen derecho a alguna forma de autodeterminación dentro de las fronteras de un Estado más amplio, normalmente a través de algún mecanismo de autonomía territorial. Muchos analistas han sostenido que es moralmente arbitrario otorgar la autodeterminación a pueblos de ultramar mientras se les niega a los del interior. Ambos comparten la conciencia de constituir una nación distinta y el deseo de gobernarse por sí mismos, y en ambos casos se han visto sometidos a conquista, incorporación involuntaria en otro Estado y discriminación histórica. Por consiguiente, para ser coherente, un modelo de autodeterminación debería reconocer su aplicabilidad a minorías nacionales internas (y a pueblos indígenas), por lo menos en forma de derecho a la autonomía territorial (véase, por ejemplo, Moore, 2001).

A lo largo de la primera mitad de los años noventa, muchos intelectuales y organizaciones políticas que representaban a las minorías nacionales lucharon por el reconocimiento internacional de dicho derecho a la autodeterminación interna. Además, durante el breve periodo que va de 1990 a 1993 hubo indicios de que esta campaña podía tener éxito. Por ejemplo, la primera declaración sobre los derechos de las minorías de una organización europea después del colapso del comunismo, la declaración inicial de la OSCE en Copenhague en 1990, cambió su orientación para respaldar la autonomía territorial (Artículo 35):

Los Estados participantes toman nota de los esfuerzos emprendidos para proteger y crear condiciones para la promoción de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de algunas minorías nacionales, mediante el establecimiento, como uno de los medios posibles de lograr dichos objetivos, de administraciones apropiadas locales o autónomas, que correspondan a las circunstancias específicas, históricas y territoriales de dichas minorías y sean conformes a las políticas del Estado de que se trate.

Este párrafo no reconoce el «derecho» a la autonomía territorial, pero la recomienda como una buena vía para dar acomodo a las minorías nacionales.

En 1993 la autonomía territorial obtuvo un respaldo todavía más rotundo a través de la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Su artículo 11 contiene una cláusula que establece que

«en las regiones en las que constituyan una mayoría, los miembros de una minoría nacional deberían tener derecho a disponer de las autoridades locales o autónomas apropiadas o a gozar de un estatus especial de acuerdo con su situación histórica y territorial y con la legislación interna del Estado».

A diferencia de la declaración de Copenhague de la OSCE, esta Recomendación reconoce la autonomía territorial como «derecho». Evidentemente, las recomendaciones parlamentarias no son más que eso: una recomendación, no un documento legalmente vinculante. No obstante, ello demuestra que a principios de los años noventa había una cierta tendencia a respaldar el principio general de que la justicia necesita algún tipo de mecanismo eficaz que permita a mayorías y minorías nacionales compartir el poder. La autonomía territorial era especialmente citada como uno de dichos mecanismos.

Muchas organizaciones de minorías nacionales de la Europa postcomunista vieron la aprobación de la Recomendación 1201 como una gran victoria. En especial, las organizaciones de la etnia húngara lo consideraron una prueba de que Europa respaldaría sus demandas de autonomía territorial en Eslovaquia, Rumanía y Serbia. Supusieron que esta Recomendación desempeñaría un gran papel en el CMPMN del Consejo de Europa, que estaba siendo redactado en esos momentos, y que el cumplimiento de lo establecido por la Recomendación sería obligatorio para los países candidatos a ingresar en la UE.

Estas expectativas se veían acrecentadas porque, de hecho, la autodeterminación interna de las minorías nacionales también se había convertido en una tendencia general en los propios países occidentales. La cesión de autonomía territorial a aquellas minorías nacionales territorialmente concentradas y de un cierto tamaño es ya casi universal en Occidente. De hecho, uno de los cambios más sorprendentes que tuvo lugar en las relaciones étnicas en las democracias occidentales durante el pasado siglo consistió en la tendencia a crear subunidades políticas donde una minoría constituye una mayoría local y se reconoce su lengua como oficial, ya sea en su región autónoma o a veces en todo el país. A principios del siglo xx, solo Suiza y Canadá habían adoptado una de estas combinaciones de autonomía territorial y de estatus oficial de la lengua minoritaria. Sin embargo, desde entonces casi todas las democracias europeas con movimientos nacionalistas subestatales de importancia han avanzado en esa dirección. La lista incluye la autonomía para las islas Åland de Finlandia, de lengua sueca, después de la Primera Guerra Mundial; la autonomía del Tirol Sur, en Italia, y de Puerto Rico, en los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial; la autonomía para Cataluña y el País Vasco en los años setenta; la de los flamencos en Bélgica en los años ochenta; y recientemente la de Escocia y Gales, en los años noventa.

Si limitamos nuestro enfoque a las minorías nacionales territorialmente concentradas y de tamaño considerable, hoy en día esta tendencia parece universal en Occidente. Allí, todos los grupos con más de 250.000 miembros que se han mostrado interesados por la autonomía territorial la han conseguido, e incluso grupos menores (como la minoría ale-

mana de Bélgica)¹⁷. El grupo de mayor magnitud que se ha movilizado sin éxito a favor de la autonomía es el de los corsos, en Francia (175.000 personas). Sin embargo, incluso en ese caso, recientemente se ha adoptado una legislación que otorga la autonomía a Córcega, cuya implementación solo ha sido obstaculizada por el Consejo Constitucional francés. Por lo tanto, creo que también Francia se unirá pronto al club.

Además, mientras que al principio el cambio hacia la autonomía territorial fue controvertido en todos los países que la adoptaron, pronto se convirtió en una parte profundamente arraigada de la vida política de estos países. Es inconcebible que España, Bélgica o Canadá, por ejemplo, vuelvan a un Estado unitario y monolingüe. Y nadie hace campaña a favor de ello. De hecho, ninguna democracia occidental que haya adoptado esquemas de autonomía territorial y otorgado la oficialidad a una segunda lengua ha vuelto atrás. En mi opinión, ello pone de manifiesto que este modelo de respuesta ante las minorías nacionales importantes y concentradas ha disfrutado de un gran éxito desde el punto de vista de los valores pacifistas liberaldemocráticos, la prosperidad, los derechos individuales y la democracia¹⁸.

En resumen, si existiera algo así como un «estándar europeo» de actuación ante las minorías nacionales movilizadas, sería algo parecido a una forma de autonomía dentro del Estado. Este es el modelo que emplean hoy en día las democracias occidentales ante

17. En este caso me centro en los grupos que muestran su deseo de obtener la autonomía territorial, que queda de manifiesto en un elevado y sostenido apoyo a los políticos o partidos que hacen campaña a su favor. Podemos llamarlas minorías nacionales «movilizadas», dado que sus miembros han hecho gala de un apoyo sostenido a los objetivos nacionales (o nacionalistas) de autonomía y derechos lingüísticos. Evidentemente, la aparición de dichas minorías nacionales movilizadas se debe a la protesta política. Las minorías nacionales no vienen al mundo con una conciencia nacionalista plena: son creadas por empresarios políticos y por élites étnicas que tratan de convencer a un número suficiente de miembros de su grupo de que tiene sentido que la minoría se movilice políticamente como grupo en pos de unos objetivos nacionalistas. En algunos casos el intento de crear una conciencia nacional entre los miembros de una minoría ha fracasado. Un caso claro es el de los frisones en los Países Bajos. Desde un punto de vista histórico, tienen tanto derecho a afirmar que forman un «pueblo» distinto como cualquier otro grupo etnonacional europeo. Sin embargo, los intentos de las élites frisones por persuadir a la población de origen frisón o a los habitantes de Frisia de dar su apoyo a los objetivos políticos nacionalista han fracasado repetidamente. Ello es plenamente aceptable desde un punto de vista liberal. Las minorías nacionales tienen el *derecho* de reclamar la autonomía territorial, pero no el *deber* de hacerlo. La decisión de reclamar la autonomía territorial por parte de una minoría nacional debería determinarse de acuerdo a las preferencias de la mayoría de sus miembros, expresadas a través de un proceso libre y democrático de debate y diálogo.

Mi atención se centra en la actuación de los estados europeos ante aquellos grupos que han demostrado su deseo de autonomía territorial, es decir, aquellos cuyos líderes políticos nacionalistas han conseguido el apoyo de la mayoría de miembros del grupo a través de un debate libre y democrático. No doy por supuesto que tales construcciones nacionalistas vayan a triunfar o deban hacerlo. Su éxito debe explicarse, no darse por sentado, del mismo modo que el fracaso de los nacionalistas de Frisia debe explicarse en lugar de considerarse algo normal o natural. Mi proyecto con este artículo no consiste en explicar el fracaso de determinados actos de construcción nacional, sino en explorar cómo los Estados deberían responder a los casos de movilización exitosa, en los cuales los miembros de los grupos nacionales minoritarios han hecho gala de unos niveles altos y sostenidos de apoyo a sus objetivos nacionalistas. Estos son los casos que constituyen un «problema» al que las organizaciones europeas trataban de dar solución a través de la adopción de normas internacionales sobre los derechos de las minorías.

18. Para una argumentación más detallada a favor de esta afirmación, véase Kymlicka, 2004.

el fenómeno de los grupos nacionalistas subestatales, así que las minorías nacionales de la Europa postcomunista tienen motivos para esperar que también en sus países se instaure como norma.

Obviamente, el hecho de que la autonomía territorial se haya convertido en la norma aplicada en Occidente no significa que pueda ser codificada como norma general en el derecho internacional. No está claro cómo formular de modo general una norma sobre la autodeterminación interna. Sin embargo, cabe destacar que la propia cuestión de la autodeterminación interna ha sido sometida a debate a propósito de otra área relacionada del Derecho internacional: los derechos de los pueblos indígenas. La Declaración Borrador sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, presentada en 1993, contiene varios artículos que defienden el derecho de autodeterminación interna, entre los que se incluyen:

Artículo 3: «Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.»

Artículo 15: «[Los pueblos indígenas] derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes impartiendo educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.»

Artículo 26: «Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar [las] tierras y territorios [...] que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos [...].»

Artículo 31: «Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales [...].»

Artículo 33: «Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicos característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.»

Este borrador de declaración sigue siendo un borrador, todavía, y por lo tanto no constituye una parte vinculante de la legislación internacional (Anaya, 1996). Pero la idea fundamental de que los pueblos indígenas tienen derecho de autodeterminación se encuentra ampliamente respaldada en toda la comunidad internacional, y ello queda reflejado en otras reciente declaraciones internacionales sobre los derechos de los indígenas, como las de la OEA y la OIT.

Por lo tanto, no hay ninguna razón inherente al Derecho internacional que lo haga incompatible con la idea de autodeterminación interna. El estatus de las minorías nacio-

nales en la Europa postcomunista no es idéntico al de los pueblos indígenas de América o Asia. Sin embargo, existen similitudes importantes tanto en su historia como en sus aspiraciones, y muchos de los argumentos convencionales a favor de reconocer el derecho de autodeterminación interna de los pueblos indígenas se aplican también a las minorías nacionales ¹⁹.

Así pues, las minorías nacionales de los países postcomunistas tenían varios motivos para suponer que tenían ciertas posibilidades de que, como parte de los «estándares europeos» para el tratamiento de las minorías nacionales, se codificara alguna forma de autogobierno interno. De hecho, esta es la norma en Europa occidental actual: en el caso de los pueblos indígenas ha sido reconocido como principio válido en el derecho internacional; su extensión a las minorías nacionales no indígenas puede ser considerada una aplicación más coherente de la idea de autodeterminación de los pueblos, evitando la arbitrariedad propia de la interpretación tradicional del «agua de mar»; y fue respaldada por importantes declaraciones de organizaciones europeas como la OSCE (en 1990) y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (en 1993).

Sin embargo, finalmente ha resultado que las Recomendaciones 1201 de la Asamblea reflejaban el máximo nivel de apoyo a la autonomía territorial entre las organizaciones europeas. Desde entonces, ha tenido lugar un manifiesto alejamiento de estas posturas. Como hemos visto, la Convención Marco, adoptada solo dos años después de la Recomendación 1201, evita hacer referencia a la autonomía territorial. No es que la autonomía no sea reconocida como un «derecho», sino que ni siquiera se la menciona como práctica recomendable. La autonomía territorial tampoco aparece en ninguna declaración o recomendación posterior de una organización europea, como la serie de recomendaciones de la Haya, Oslo y Lund adoptadas por la OSCE entre 1996 y 1999 ²⁰ o la nueva Constitución de la Unión Europea ²¹. Asimismo, la Comisión Europea por la Democracia a Través de la Ley (Comisión Venecia) ha dictaminado que las minorías nacionales no tienen derecho de autodeterminación ni siquiera en forma de autodeterminación interna (Comisión Europea por la Democracia a Través de la Ley 1996). En

19. En realidad, la escuela más influyente a favor de la legislación internacional sobre los derechos de los indígenas acepta que otros grupos nacionales también deberían poder reclamar su derecho de autodeterminación (Anaya, 1996). Para una explicación más detallada sobre las diferencias y similitudes entre los pueblos indígenas y las minorías nacionales, véase Kymlicka, 2001: capítulo 6. Cabe destacar que una organización que representa a una minoría nacional en la Europa del Este, y más concretamente los tártaros de Crimea, la ha definido explícitamente como «pueblo indígena» para sacar partido del Derecho internacional.

20. Recomendaciones de la Haya relativas a los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales (1996); Recomendaciones de Oslo relativas a los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (1998); Recomendaciones de Lund sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales en la Vida Pública (1999).

21. La Alianza Libre Europea, una coalición de partidos nacionalistas minoritarios de varias regiones de Europa occidental (como Cataluña, Escocia o Flandes) propusieron que la Constitución de la UE tuviera una cláusula que reconociera «el derecho de autodeterminación de todas aquellas entidades territoriales de la Unión cuyos ciudadanos compartan un fuerte sentido de identidad nacional, lingüística o regional». La propuesta nunca fue debatida en serio (www.greens-efa.org).

todos los sentidos y ámbitos, la idea de autodeterminación interna ha desaparecido del debate acerca de los «estándares europeos» sobre los derechos de las minorías.

Este hecho responde a varias razones. Para empezar, los Estados postcomunistas se opusieron rotundamente a la idea de autonomía. Temían que el reconocimiento de cualquier idea de autodeterminación o de autonomía de una minoría fuera desestabilizante. Los gobiernos temían que otorgar autonomía territorial a algunos grupos condujera a problemas de «escalada» y de «proliferación» (Offe 1998, 2001). El primer riesgo consistía en que los grupos a los que se otorgaba la autodeterminación interna radicalizaran sus demandas hasta exigir la secesión total. El segundo peligro radica en la posibilidad de que si se ofrece la autodeterminación interna a un grupo altamente ruidoso o movilizad, otros grupos previamente aquiescentes salgan a la palestra y exijan su propia autonomía.

Evidentemente, este mismo miedo a la escalada y la proliferación también estaba presente en Occidente, y eso no fue óbice para que sus integrantes siguieran adelante con la autonomía interna. Por lo menos en el contexto occidental, el temor a la escalada y la proliferación ha demostrado ser exagerado²². Sin embargo, en muchos países postcomunistas estos temores se ven exacerbados porque a menudo las minorías nacionales comparten identidad étnica o nacional con un Estado vecino al que pueden considerar su «país hermano» o su «madre patria» (por ejemplo, las minorías de origen húngaro en Eslovaquia junto a Hungría o las minorías rusas del Báltico junto a Rusia). En esos casos, el miedo a una escalada no se fundamenta en que las minorías puedan abrazar el secesionismo, sino en que se vuelvan irredentistas. Es decir, que sirvan de quinta columna y den su apoyo a los esfuerzos de su país hermano por anexionarse todo el país o parte de él²³.

Desde un punto de vista más general, la misma idea de reconocer a las minorías como «naciones interiores», dotadas de su inherente derecho al autogobierno, pone en entredicho la ideología de la mayor parte de países postcomunistas. Dichos Estados aspiran a ser considerados verdaderos Estados-nación, instalados en una concepción única de soberanía popular, no uniones o federaciones de dos o más pueblos²⁴.

22. En Kymlicka, 2002 critico la afirmación de Offe de que la escalada y la proliferación son riesgos inherentes a la autonomía territorial.

23. Este es uno de los factores que contribuyen a la «secularización» general de las minorías entre el Estado y las minorías en la Europa postcomunista (véase Kymlicka, 2004). Cabe destacar que incluso cuando las minorías nacionales occidentales se encuentran étnicamente vinculadas al país vecino, no se generan temores de deslealtad o inseguridad. No se considera a los franceses de Suiza o Bélgica una quinta columna de Francia, ni a los flamencos una quinta columna de los Países Bajos. Ni los alemanes de Bélgica, que históricamente colaboraron con la agresión alemana a este país, son considerados de este modo. Ello constituye el legado del extraordinario éxito de la UE y la OTAN en la «desegurización» de las relaciones étnicas en Europa occidental.

24. Ello es especialmente cierto en el caso de aquellos países influenciados por la tradición jacobina francesa, como Rumanía o Turquía. Para un análisis de la fortaleza de esta ideología en la Europa postcomunista, véase Liebich, 2004.

Por consiguiente, varias razones fundamentaban la feroz resistencia a la autodeterminación interna en la Europa postcomunista. Como ha afirmado el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE, las demandas de autonomía territorial se enfrentan a la «máxima resistencia» de los Estados de la región. Por consiguiente, cualquier intento de impulsar dichos modelos por parte de organizaciones occidentales requeriría su máximo esfuerzo, y haría que las relaciones entre el Este y el Oeste fueran mucho más costosas y conflictivas. Así pues, a juicio del Alto Comisionado, resulta más «práctico» centrarse en formas modestas de derechos de las minorías, como las plasmadas en el CMPMN (van der Stoel, 1999: 111).

Además, ha existido una fuerte oposición a que el derecho a la autonomía territorial se incorporara de forma definitiva a las democracias *occidentales* y a la idea de que hubiera una supervisión internacional del tratamiento de Occidente a sus minorías. Tradicionalmente, Francia, Grecia o Turquía se han opuesto a la propia idea del derecho al autogobierno de las minorías nacionales, e incluso niegan la existencia misma de minorías de este tipo (Dimitras, 2004). Asimismo, incluso aquellos países occidentales que aceptan el principio no necesariamente desean que *sus* leyes y políticas relativas a las minorías nacionales se encuentren sujetas a supervisión internacional. Este es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos y Suiza (Chandler, 1999: 66-68; Ford, 1999: 49). El trato a las minorías nacionales en varios países occidentales sigue siendo un tema delicado desde el punto de vista político, y muchos países no desean que sus acuerdos con las minorías, que a menudo son el resultado de un largo y costoso proceso de negociación, sean renegociados bajo los auspicios de agencias internacionales. En resumen, mientras que estaban dispuestos a insistir en que el trato a las minorías en los Estados postcomunistas debía ser supervisado, no estaban dispuestos a aceptar que lo fuera su propio trato a las minorías.

Si tenemos en cuenta estos obstáculos, no resulta sorprendente que los esfuerzos para codificar el derecho de las minorías a la autonomía o a la autodeterminación hayan fracasado. Mientras que la comunidad internacional se ha mostrado favorable a que se aplique esta idea a los pueblos indígenas, ésta ha resultado demasiado controvertida en el caso de las minorías nacionales.

IV. ¿DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS A LA SEGURIDAD GEOPOLÍTICA?

Parece que ninguno de los dos enfoques para la construcción de unos estándares europeos sobre los derechos humanos, ni el que se basa en el derecho a disfrutar de la cultura propia ni el que se basa en el derecho de autodeterminación, ha servido para desarrollar con éxito unas normas internacionales sustantivas y eficaces. Aunque el derecho a disfrutar de la cultura propia está siendo reinterpretado y reforzado en com-

paración con su formulación original en el Artículo 27 del PIDCP, sigue siendo demasiado débil para resolver las fuentes de conflicto étnico. Asimismo, aunque hoy en día el derecho de autodeterminación está siendo promovido en una forma suavizada respecto a su formulación original en el Artículo 1 del PIDCP, para muchos países sigue siendo demasiado rotundo para aceptarlo.

Si ninguna de estas dos opciones es factible ni eficaz, ¿qué alternativas quedan? Puede que una opción consista en abandonar la idea de desarrollar una normativa europea sobre los derechos de las minorías. Después de todo, la UE y la OTAN han sobrevivido y crecido durante muchos años sin prestar atención alguna a los derechos de las minorías²⁵. ¿Por qué no reconsiderar la idea de hacer de los derechos de las minorías uno de los valores fundamentales del orden europeo?

De hecho, podría argumentarse que la decisión original de desarrollar dichas normas a principios de los años noventa estaba basada en una predicción equivocada sobre la probabilidad de que el conflicto étnico se descontrolara. Desde entonces, ha quedado claro que en la Europa postcomunista la violencia étnica es un fenómeno localizado y que la posibilidad de violencia en países como Eslovaquia o Estonia es prácticamente nula en un futuro próximo. Por lo tanto, quizás es innecesario controlar el trato de estos países a sus minorías de acuerdo con las llamadas normas europeas.

No hay que olvidar que es posible que los observadores occidentales no aprueben algunas de las políticas que estos países adoptarían por sí mismos. Pero es poco probable que estas políticas conlleven violencia e inestabilidad. Algunos de estos países podrían experimentar con duras políticas de asimilación. Sin embargo, si se diera el caso, lo más probable es que dichas políticas fracasaran y que al final surgiera un nuevo consenso alrededor de políticas más liberales. Eso es lo que ocurrió en Occidente, por lo que no hay razón para suponer que no pasaría o no podría pasar en el Este. Además, es más probable que unas políticas liberales sean percibidas como legítimas y, por lo tanto, que sean estables, si surgen de un proceso doméstico de este tipo en lugar de ser impuestas desde el exterior.

Con estos argumentos como punto de partida, algunos analistas han propuesto que dejemos de presionar a los países postcomunistas para que cumplan con las normas internacionales sobre los derechos de las minorías²⁶. Ello no significa necesariamente

25. Hay que recordar que, antes de 1989, la UE dio su permiso tácito a Grecia para perseguir a sus minorías, y la OTAN permitió lo mismo a Turquía (Batt y Amato, 1998).

26. Mientras los gobiernos occidentales decidían si intervenir en Kosovo, la frase de un columnista americano (Littwak) pasó a la posteridad: «dadle una oportunidad a la guerra» [N. del T.: Modificando así el estribillo de una célebre canción pacifista de John Lennon]. Sostenía que la guerra es mala, pero que es importante que ambas partes aprendan por las malas que no pueden derrotarse la una a la otra, por lo que deben sentarse a negociar y alcanzar un compromiso. Adam Burgess defiende una versión más modesta de la misma idea. Afirmó que habría que dar «una oportunidad a la asimilación» (Burgess 1999). En la Europa postcomunista, los modelos de asimilación pueden ser desagradables o pueden fracasar, pero es importante que los Estados (y los grupos dominantes) aprendan a alcanzar acuerdos con sus minorías.

que deba evitarse toda forma de intervención occidental. Como apunté anteriormente, los conflictos étnicos pueden minar la paz y estabilidad regionales. La violencia, los flujos masivos de refugiados y el tráfico de armas pueden extenderse a países vecinos y desestabilizar regiones enteras. La comunidad internacional tiene el derecho a protegerse ante los conflictos étnicos con potencial desestabilizador que tengan lugar en la Europa postcomunista.

Sin embargo, podemos presumir que en tanto en cuanto la *seguridad* sea la verdadera motivación tras la intervención de Occidente, las relaciones Estado-minoría deberán ser supervisadas no de acuerdo con el cumplimiento de las normas internacionales, sino según su potencial de amenaza para la paz y la seguridad regionales. La vigilancia debería dirigirse a identificar aquellos casos en los que el trato a las minorías y su estatus podrían tener los citados efectos regionales.

Y la verdad es que las organizaciones europeas se han implicado en este tipo de vigilancia por la seguridad. Además de supervisar el cumplimiento de las normas internacionales, las organizaciones europeas también se han comprometido en un proceso paralelo de vigilancia de los países de acuerdo con la amenaza potencial para la seguridad nacional que representan. Dicho proceso paralelo ha sido organizado principalmente a través de la OSCE, incluido el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. En realidad, el cargo del Alto Comisionado se define explícitamente como parte de las funciones de seguridad de la OSCE, y su tarea consiste en alertar de forma temprana de amenazas potenciales a la seguridad y en hacer recomendaciones para desactivarlas (Estébanez, 1997; van der Stoel, 1999). Por otra parte, detrás de la OSCE sigue estando la OTAN con sus funciones de seguridad y su capacidad para intervenir militarmente cuando sea necesario, como pudo observarse en Bosnia y Kosovo.

En definitiva, presenciamos dos procesos paralelos de «internacionalización» de las relaciones entre el Estado y las minorías: uno supervisa el cumplimiento de las normas generales sobre los derechos de las minorías por parte de los Estados postcomunistas (lo que podríamos llamar «enfoque jurídico y de los derechos»); el otro vigila a los Estados postcomunistas desde el punto de vista de su potencial de amenaza a la estabilidad regional (el «enfoque de la seguridad») ²⁷.

La existencia de este enfoque paralelo basado en la seguridad significa que, aunque se dejara de supervisar el cumplimiento de las normas internacionales, los países occidentales podrían intervenir de acuerdo con criterios de seguridad si existieran riesgos de propagación. De hecho, a la hora de determinar la intervención en los países excomunistas siempre ha sido más importante el enfoque de la seguridad que el jurídico y de los derechos. Los casos más importantes y conocidos de intervención de los países occidentales en cuestiones de minorías en países postcomunistas han partido de criterios de seguridad. Dichas intervenciones se han basado en cálculos sobre cómo restaurar la

27. Para un análisis más detallado de estas dos vías, véase Kymlicka & Opalski, 2001: 369-86.

seguridad, no sobre cómo preservar el imperio de normas universales como las del CMPMN.

Vale la pena analizar cómo han intervenido las organizaciones europeas en los principales casos de violencia étnica en la Europa postcomunista, como Moldavia, Georgia, Azerbaiyán, Kosovo, Bosnia o Macedonia. En todos esos casos, las organizaciones occidentales han presionado a los Estados postcomunistas para que fueran más allá de los requisitos del CMPMN, llevándolos a aceptar alguna forma de autonomía territorial (como en Moldavia, Georgia, Azerbaiyán o Kosovo) o alguna forma de reparto consociativo de poder y la oficialización de la lengua de la minoría (como en Macedonia o Bosnia).

En resumen, en aquellos contextos en los que las organizaciones occidentales se han enfrentado a un auténtico conflicto étnico, se han dado cuenta inmediatamente de que el CMPMN es de poca utilidad a la hora de resolver los conflictos reales, lo que hace necesaria alguna forma de distribución del poder. La forma concreta que adopte dicha distribución se ve determinada por una serie de factores contextuales y también por las diferencias de poder militar real entre las facciones en liza. Dado que la motivación tras la intervención occidental es la de preservar la seguridad regional, es necesario que las recomendaciones de Occidente se basen en una correcta evaluación del potencial de amenaza real de los diferentes actores.

Dado que, a la hora de poner en marcha y guiar las políticas de Occidente hacia la Europa postcomunista, los criterios de seguridad han hecho la mayor parte del trabajo real, ¿por qué necesitamos criterios basados en la legalidad y los derechos? Si no es factible fundamentar eficazmente unas normas internacionales sobre los derechos de las minorías en el derecho a disfrutar de la cultura propia o en el derecho de autodeterminación, ¿por qué no nos limitamos a desechar la idea de establecer criterios de derecho a la vez que preservamos nuestra capacidad para intervenir en la Europa postcomunista partiendo de criterios de seguridad?

Hay razones para sospechar que algunos líderes de organizaciones occidentales se han arrepentido de haber establecido un proceso basado en criterios legales y de derechos en 1990, y que les gustaría ponerle fin²⁸. Sin embargo, es poco posible. Como se ha mencionado con anterioridad, en Europa las ideas sobre derechos de las minorías han acabado por institucionalizarse a distintos niveles, y serían difíciles de desterrar.

Además, puede que el enfoque de la seguridad no funcione si no va acompañado de la correspondiente cobertura legal y de derechos. Por sí mismo, el enfoque de la seguridad tiene una tendencia perversa a premiar la intransigencia del Estado y la beligerancia de las minorías. Da al Estado incentivos para inventar o exagerar rumores de mani-

28. Un aspecto importante a destacar es que el borrador de la Constitución de la UE incorpora todos los criterios de Copenhague excepto los de los derechos de las minorías. Sospecho que ello constituye un reconocimiento tácito de la decisión de incluir los derechos de las minorías como requisito para la entrada en la UE.

pulación de la minoría por parte de su patria transfronteriza. De este modo reforzaría su denuncia de la deslealtad de la minoría y su argumento de que ampliar sus derechos pondría en peligro la seguridad del país. También da a la minoría incentivos para amenazar con tomar las armas o con tomar el poder, dado que ese es el único modo de que sus agravios llamen la atención de las organizaciones internacionales que vigilan las amenazas a la seguridad. Dentro de un enfoque de seguridad, el simple hecho de ser tratado de forma injusta no es suficiente para atraer la atención de Occidente, a menos que sea respaldado con una amenaza creíble a la estabilidad de gobiernos y regiones²⁹.

Analícemos, por ejemplo, cómo trata la OSCE la cuestión de la autonomía territorial. Como hemos podido ver, después de su inicial recomendación de la autonomía territorial en 1990, la OSCE ha pasado a desaprobala, y ha aconsejado activamente a varias minorías, como los húngaros de Eslovaquia, que abandonen sus demandas de autonomía. Sin embargo, la OSCE ha apoyado la autonomía en varios otros países, entre los que se cuentan Ucrania (Crimea), Moldavia (Gaugazia y Transdníester), Georgia (Abkhazia y Osetia), Azerbaiyán (Ngrno-Karabakh) y Serbia (Kosovo). ¿Cómo se explica esta variación? La OSCE sostiene que estos casos son «excepcionales» o «atípicos» (Zaagman, 1997: 253; Thio, 2003: 132), pero, por lo que sé, lo único que los hace excepcionales es que las minorías tomaron el poder de modo ilegal y extraconstitucional, sin el consentimiento del Estado³⁰. Cuando las minorías han tomado el poder de este modo, al Estado no le queda otra forma de revocar la autonomía que enviar al ejército y empezar una guerra civil. Por razones obvias, la OSCE se opone a la opción militar. En su lugar, recomienda que los Estados negocien con la minoría la concesión de la autonomía y que acepten alguna forma de federalismo o consociativismo que ofrezca reconocimiento a los hechos consumados y a la realidad social. Por consiguiente, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales valoró que para Ucrania sería peligroso tratar de abolir la autonomía que los rusos de Crimea habían establecido ilegalmente (van der Stoel, 1999: 26).

Por otra parte, siempre que una minoría ha luchado por la autonomía territorial a través de medios pacíficos y democráticos, dentro de los límites del Estado de derecho, la OSCE se ha opuesto a ella porque consideraba que incrementaría las tensiones. De acuerdo con el Alto Comisionado, dada la omnipresencia en la Europa postcomunista del temor a la deslealtad y la secesión de las minorías, cualquier conversación sobre la

29. Chandler (1999: 68). Cf. «las minorías no deberían encontrarse con la evidencia de que la comunidad internacional solo responderá a sus problemas en caso de conflicto. Un enfoque de este tipo podría tener un resultado contrario a lo previsto y generar más conflictos de los que resuelve. Por lo tanto, cualquier estrategia debe incluir como parte esencial un tratamiento objetivo, imparcial y no discriminatorio de la cuestión que comporte la aplicación de estándares sobre las minorías en todos los casos» (Afredsson y Turk, 1993: 176-7).

30. Excepto en Crimea, en todos los demás casos la minoría tomó el poder tras un levantamiento. En el caso de Crimea, el Estado ucraniano prácticamente no tenía presencia en su territorio, por lo que los rusos no tuvieron que tomar las armas para derribar la estructura estatal existente. Se limitaron a celebrar un referéndum de autonomía (ilegal) y después estrenaron su autogobierno.

creación de nuevos esquemas de autonomía territorial acabaría conduciendo a un incremento de las tensiones. Especialmente si la minoría reclama la autonomía de un territorio colindante con su patria transfronteriza. De ahí su recomendación a los húngaros de Eslovaquia de no seguir presionando para conseguir la autonomía, dado el miedo de los eslovacos al irredentismo húngaro (van der Stoel, 1999: 25).

En definitiva, el enfoque de la seguridad premia a la intransigencia de ambas partes. Si la minoría toma el poder, la OSCE la premia presionando al Estado para que acepte una forma de autonomía de carácter «excepcional»; si la mayoría renuncia a discutir siquiera las propuestas de autonomía de una minoría pacífica y respetuosa con la ley, la OSCE le recompensa presionando a la minoría para que sea más «pragmática». Ello resulta perverso desde el punto de vista de la justicia, pero parece ser el producto inevitable de un enfoque fundamentado en la seguridad. En realidad, desde el punto de vista de la seguridad puede ser cierto que otorgar la autonomía territorial a una minoría respetuosa con la ley incrementa las tensiones. Mientras que dar su apoyo a la autonomía territorial después de que haya sido conquistada por una minoría beligerante reduce la tensión.

Mientras que ésta es la lógica del enfoque de la seguridad, paradójicamente tiene el efecto de minarla. La seguridad a largo plazo requiere que tanto los Estados como las minorías moderen sus exigencias, acepten las negociaciones democráticas y pongan su empeño en alcanzar acuerdos justos. En resumen, la seguridad a largo plazo requiere que las relaciones entre el Estado y las minorías estén guiadas por algún tipo de concepción de la justicia y los derechos, no solamente por la política del poder. Obviamente, ello es lo que se suponía que promovía el enfoque de los derechos, y la razón por la que éste debe complementar el enfoque de la seguridad.

V EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Al parecer, el argumento nos ha llevado a un callejón sin salida. Las organizaciones europeas se han implicado de forma irreversible en el desarrollo de normas jurídicas internacionales sobre las minorías nacionales. Sin embargo, hasta hoy los intentos de desarrollar normas de este tipo han sido o bien demasiado osados (cuando estaban basados en la autodeterminación) o demasiado timoratos (cuando se basaban en el derecho a disfrutar de la cultura propia). Dado el tipo de demandas subyacentes al conflicto étnico en la Europa postcomunista, ¿es posible un tercer enfoque que las regule desde un punto de vista más basado en principios?

Una opción que parece ganar fuerza consiste en invocar el principio que establece que los miembros de las minorías nacionales tienen derecho a una «participación efectiva» en los asuntos públicos, especialmente en los temas que les afectan. La idea de «participación efectiva» ya se encontraba presente en la Declaración de Copenhague

original de 1990. De hecho, la Declaración se basaba en este principio para recomendar la autonomía territorial. Se defendía la autonomía de las minorías como una buena vía para conseguir su participación efectiva. Otras declaraciones más recientes han abandonado la referencia a la autonomía interna, pero mantienen el compromiso con la participación efectiva³¹. En realidad, las referencias a la participación activa son cada vez más relevantes. Por ejemplo, es el tema central del conjunto más reciente de Recomendaciones recientes de la OSCE (las Recomendaciones de Lund sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales, aprobadas en 1999).

Hay varias razones que hacen atractivo el concepto de derecho a la participación efectiva. Para empezar, suena admirablemente democrático. Además, evita las connotaciones de política «de cara a la galería» del derecho a disfrutar de la cultura propia. Reconoce que las minorías no solo quieren hablar su lengua o practicar su religión en el ámbito privado, sino que también quiere participar en la vida pública en igualdad de condiciones. El derecho a la participación efectiva reconoce la dimensión política de las aspiraciones de las minorías, a la vez que evita las ideas «peligrosas» y «radicales» asociadas a la autodeterminación nacional (Kemp, 2003).

Desde el punto de vista de la teoría normativa, este enfoque tiene la ventaja de evitar el peligro de «esencialización» de los grupos. Tanto el «derecho a disfrutar de la cultura propia» como el «derecho de autodeterminación» parecen basarse en suposiciones sobre las características inherentes de las minorías nacionales: el primero implica que cada uno de estos grupos comparte una «cultura» diferenciada que trata de proteger, mientras que el segundo implica que cada uno comparte una «identidad nacional» diferenciada que trata de promover a través del autogobierno. Sin embargo, sabemos que estos grupos no son homogéneos. Es probable que entre los miembros del grupo haya desacuerdos sobre qué tradiciones culturales quieren mantener y hasta qué punto quieren mantener sus diferencias culturales con el resto de la sociedad. Asimismo, es probable que no se pongan de acuerdo acerca de la naturaleza de su «identidad nacional» o sobre el tipo de autogobierno necesario para protegerla. Para la comunidad internacional, respaldar el «derecho a la cultura» o «de autodeterminación» parece equivaler a prejuzgar estos debates internos, uniéndose a los que están a favor de una mayor diferenciación cultural o de una mayor autonomía nacional, como si la «cultura» o la «nacionalidad», de algún modo, fueran características esenciales e indiscutibles de estos grupos en lugar de posturas cuestionadas. Para los postmodernos y los teóricos críticos, este tipo de consideraciones motivan el rechazo a la constitucionalización de los derechos sustantivos de los grupos. Asimismo, sostienen el apoyo a unos derechos de las

31. «Los Estados participantes respetarán el derecho de las individuos pertenecientes a minoría nacionales a gozar de una participación efectiva en los asuntos públicos, lo que incluye la participación en todo lo relacionado con la protección y promoción de la identidad de dichas minorías (Declaración de Copenhague de la OSCE, 1990, Artículo 35). «Los partidos deberán crear las condiciones para la participación efectiva de los miembros de minorías nacionales en los asuntos culturales, la vida social y económica y en los asuntos públicos, especialmente los que les afectan» (CMPNM 1995, Artículo 15).

minorías puramente procedimentales, como las garantías de consulta y participación (véanse Benhabib, 2002; Fraser, 2003: 82). Dichos derechos procedimentales permiten evitar los supuestos sustantivos sobre el carácter diferencial de la cultura de un grupo o sobre su cohesión en términos de identidad. El derecho a la participación efectiva permite que los miembros de un grupo promuevan sus demandas culturales y nacionales, pero exige que tales demandas sean perseguidas a través de procesos democráticos y deliberativos, no a través de mecanismos predeterminados por el Derecho internacional.

La principal razón de la popularización de la participación efectiva, no obstante, es su vaguedad. Está sujeta a interpretaciones múltiples y opuestas, de modo que puede verse respaldada por personas con concepciones muy distintas de las relaciones entre el Estado y las minorías. En este sentido, el aparente consenso acerca de la importancia de la participación efectiva esconde, o pospone, profundos desacuerdos sobre su significado real.

Desde la más restrictiva de las lecturas, el derecho a la participación efectiva significa que los miembros de una minoría nacional no deberían sufrir discriminación en el ejercicio de sus convencionales derechos al voto, a defender sus ideas públicamente o a presentarse a un cargo público. Esta versión minimalista es empleada para presionar a Estonia y Letonia para que otorguen la ciudadanía a la población de etnia rusa, y para permitirle votar y presentarse a cargos públicos a pesar de no dominar la lengua oficial.

Si se parte de una visión más robusta, la participación efectiva no solo requiere que los miembros de las minorías puedan votar u optar a un cargo público, sino también que realmente alcancen cierto grado de *representación* en el legislativo. Ello no hace imprescindible que las minorías estén representadas de forma exactamente proporcional a la parte de la población que representan, pero sería preocupante que estuvieran muy infrarrepresentadas. Esta lectura trata de evitar que los Estados manipulen los sistemas y las circunscripciones electorales para dificultar la elección de representantes de las minorías. También puede emplearse para evitar que los Estados traten de revisar al alza el umbral mínimo de representación por debajo del cual no se obtiene representación en los sistemas electorales proporcionales.

En Polonia, por ejemplo, la minoría alemana elige regularmente diputados al parlamento porque se ve exenta del umbral general del 5 por ciento. El partido que representa a la minoría danesa de Alemania se beneficia de una política similar. En el lado opuesto, Grecia incrementó su umbral electoral precisamente para evitar que se eligieran representantes turcos para el parlamento (MRG, 1997: 157). Es posible que este tipo de manipulación sea prohibido en el futuro.

Sin embargo, en la mayoría de casos de conflicto étnico grave, ninguna de estas dos lecturas, que se centran en el ejercicio no discriminatorio de derechos políticos y en una representación equitativa, nos lleva al corazón del problema. Incluso cuando las minorías pueden participar sin discriminación e incluso si gozan de una representación similar a su proporción de la población total, todavía es posible que sean eternos perdedores del proceso democrático. Este problema se encuentra especialmente presente en

contextos en los que el grupo dominante considera a la minoría potencialmente desleal y, por consiguiente, vota en bloque contra cualquier política que dé poder a las minorías. Un ejemplo lo constituye el caso de Eslovaquia, donde la oposición a conceder la autonomía a las regiones de predominio húngaro es casi universal, o el rechazo en Macedonia a reconocer el albaniano como idioma oficial. En estos contextos, puede que no importe si las minorías ejercen su derecho a votar, o si eligen a representantes parlamentarios de acuerdo con su demografía: en cualquier caso se verán superadas por los miembros del grupo dominante. Los resultados del proceso político serán los mismos participen las minorías o no.

Entendido de forma literal, el término «participación efectiva» parece excluir esta situación en la que las minorías nacionales resultan minorías políticas perpetuas. Al fin y al cabo, la participación «efectiva» implica que la participación debe tener un determinado efecto: es decir, que la participación modifica el resultado. En sociedades divididas, la única forma de garantizar que las minorías gozan de una participación efectiva en ese sentido consiste en adoptar medidas anti-mayoritarias que impongan alguna participación de las minorías en el poder. Dicha participación puede tomar la forma de autonomía interna o de garantías consociativas de un gobierno de coalición.

Este es el enfoque al que podríamos denominar lectura maximalista del «derecho a una participación efectiva», un derecho que conlleva formas anti-mayoritarias de distribución del poder, ya sean federales o consociativas. Evidentemente, esta es la interpretación defendida por muchas organizaciones pro-minoritarias. No obstante, la mayoría de Estados, ya sean orientales u occidentales, se resisten a aceptarla. Y se resisten por la misma razón por la que rechazaban las anteriores referencias al derecho de autodeterminación interna: por temor a una escalada del conflicto o a la llamada proliferación, al irredentismo, etcétera. Si han tenido éxito en su intento de evitar que la autonomía interna fuera codificada como derecho, los Estados no van a aceptar una interpretación de la participación efectiva que abra otra vía al autonomismo. Si ha sido posible el consenso sobre el derecho a la participación efectiva es porque constituía una alternativa al autogobierno de las minorías, no un vehículo para su consecución. Por consiguiente, es probable que la interpretación de la participación efectiva permanezca centrada en las cuestiones de la no discriminación y de la representación equitativa. En otras palabras, en un nivel en el cual no afronte las verdaderas causas del conflicto étnico.

No obstante, hay una potencial excepción a esta regla general. Es posible que las organizaciones europeas adopten esta interpretación maximalista de la participación efectiva *cuando ya existan formas de distribución del poder*. Es bien sabido que los intentos de abolición de formas preexistentes de autonomía de las minorías por parte del Estado acaban siendo desastrosos (por ejemplo, Kosovo, Ngorno-Karabakh, Osetia, etcétera). Por consiguiente, las organizaciones europeas podrían encontrar en el derecho internacional una base para impedir que los Estados revoquen mecanismos preexistentes de autonomía de las minorías. La norma de la participación efectiva es un candidato

plausible a ejercer esta función: los intentos de abolición de regímenes de autonomía preexistentes pueden ser considerados como un intento deliberado de despojar a las minorías de sus derechos, y por lo tanto como una negación de su derecho a una participación efectiva.

Algunos analistas han desarrollado la idea de que la participación efectiva protege formas preexistentes de autonomía y distribución del poder³². Asimismo, la propia OSCE ha invocado la participación efectiva cuando justificaba su defensa de la autonomía territorial y el consociativismo en países como Georgia y Moldavia. Ya mencioné que estas recomendaciones de distribución de poder provenían del «enfoque de la seguridad» y no de interpretación alguna de normas legales internacionales. Pero las organizaciones occidentales han querido demostrar que estas recomendaciones no eran solo una recompensa a las minorías beligerantes y que sus recomendaciones parten de una base normativa. La afirmación de que abolir los mecanismos preexistentes de distribución de poder erosiona la participación efectiva permite sostener las recomendaciones sobre principios de derecho.

No obstante, persiste el problema de explicar por qué solamente las formas *pre-existent*s de autonomía territorial protegen la participación efectiva. Si es necesaria la autonomía territorial para asegurar la participación efectiva de los abjasos en Georgia, o la de los armenios en Azerbaiyán, ¿por qué no es necesario para los húngaros de Eslovaquia o los albanos de Macedonia? Si abolir una autonomía preexistente despoja de derechos a las minorías, ¿no hace lo mismo en el caso de las minorías cuyas demandas de autonomía no fueron jamás aceptadas? O, a la inversa: si las instituciones de distribución de poder no son necesarias para asegurar la participación efectiva de los húngaros en Eslovaquia, ¿por qué sí lo son en el caso de los armenios de Nagorno-Karabaj o de los rusos de Crimea?

Parece que no existe una base de principio para otorgar privilegios a aquellas minorías que por una razón u otra han adquirido la autonomía o se han hecho con ella en algún momento pretérito. El trato diferenciado a las demandas de autonomía de diferentes minorías solamente puede explicarse como concesión a la *realpolitik*. Desde un punto de vista más prudente, simplemente se trata de que es mucho más peligroso arrebatar una autonomía preexistente a una minoría que ha luchado en el pasado por conseguirla que negar una nueva autonomía a una minoría que no ha demostrado su propósito de emplear la violencia para conseguirla.

32. Annelies Verstichel sostiene que el Comité Asesor, que juzga la conformidad con la CMPMN, ha adoptado implícitamente una cláusula de no-regresión en lo relativo a la autonomía (Verstichel, 2002/2003). De un modo similar, Lewis-Anthony afirma que la jurisprudencia sobre el Artículo 3 del Primer Protocolo de la Declaración Europea de Derechos Humanos puede ser extrapolado de forma que proteja las autonomías existentes (Lewis-Anthony, 1998). En un plano más filosófico, Allen Buchanan sostiene que debería haber mecanismos internacionales de protección de las autonomías territoriales existentes, pero niega que deba haber normas que respalden las demandas de autonomía territorial por parte de los grupos que todavía no la tengan (Buchanan, 2004).

En definitiva, las interpretaciones de la participación efectiva que favorecen a las autonomías preexistentes pecan del mismo defecto que el argumento de la seguridad. Es decir, recompensan a las minorías beligerantes a la vez que penalizan a las minorías pacíficas y respetuosas con la ley. Como el enfoque de la seguridad, el de la participación efectiva, tal y como se ha venido desarrollando, está pensado para ajustarse al potencial de amenaza de las partes en conflicto. Aquellas minorías con capacidad y voluntad de desestabilizar gobiernos y regiones pueden conseguir y mantener formas significativas de distribución de poder en nombre de la participación efectiva. Aquellas minorías que han renunciado a amenazar con el uso de la violencia, no.

Todo ello indica que el enfoque de la participación efectiva, en lugar de resolver los problemas que hemos identificado en los demás enfoques, los reproduce. Si la participación efectiva es interpretada de una forma maximalista que implique la distribución de poder, será demasiado robusta para ser aceptada por los Estados. Y será rechazada por la misma razón que el enfoque de la autodeterminación. Si la participación efectiva es interpretada de una forma minimalista que abarque solamente la no discriminación y una representación equitativa, será demasiado débil para resolver de verdad casos graves de conflicto étnico y será ineficaz por los mismos motivos que hacían ineficaz el enfoque del derecho a la cultura. Si examinamos de qué modo ha sido invocada la idea de la participación efectiva en caso de conflicto, quedará claro que, como en el caso del criterio de la seguridad, es una cuestión de poder, no de principios generales.

Podemos formularlo de otra forma. Cuando hablamos de participación efectiva, hay que preguntar participación «en qué». Desde el punto de vista de la mayoría de países postcomunistas, los miembros de las minorías nacionales deberían tener la posibilidad de participar de forma efectiva en las instituciones de un Estado unitario con una sola lengua oficial. Desde el punto de vista de muchas organizaciones de defensa de minorías, los miembros de éstas deberían tener la posibilidad de participar de forma efectiva en las instituciones de un Estado federal multilingüe y multinacional. Estas concepciones distintas de la naturaleza del Estado generan concepciones muy distintas de lo que entraña la participación efectiva. A menudo los analistas escriben como si se pudiera invocar el principio de participación efectiva para solucionar los conflictos entre el Estado y las minorías a propósito de la naturaleza del primero. Sin embargo, lo que ocurre en realidad es que antes de que pueda invocarse el principio de la participación efectiva es necesario resolver la cuestión de la naturaleza del Estado. Y, hasta ahora, en la Europa postcomunista el principio fundamental sobre la naturaleza del Estado se había decidido por la fuerza, no por principios. Ahí donde las minorías han conquistado la autonomía, se interpreta que la participación efectiva necesita una distribución del poder federal o consociativa dentro de un estado multinacional y multilingüe. Por el contrario, ahí donde las minorías no han empleado la fuerza, se interpreta que la participación efectiva solo necesita la no discriminación en la participación política y una representación equitativa en un Estado unitario y monolingüe.

Los defensores de la idea de la participación efectiva destacan que puede proporcionar una fórmula basada en principios que resuelva los profundos conflictos acerca de la naturaleza del Estado. Sin embargo, a mi me parece que la idea de participación efectiva presupone que esta segunda cuestión ya ha sido resuelta. Por lo tanto, o bien la idea resulta demasiado robusta (si presupone que los Estados han aceptado la idea de autodeterminación interna dentro de un Estado multinacional) o demasiado débil (si presupone que las minorías han aceptado la idea de un Estado unitario y monolingüe)³³.

A pesar de estas limitaciones, parece evidente que actualmente las organizaciones europeas consideran el concepto de la participación efectiva como el camino más prometedor en el actual desarrollo de las normas internacionales sobre los derechos de las minorías. Por lo tanto, es casi seguro que en el futuro aparezcan nuevas interpretaciones que tendrán, quizás, más éxito.

Por ejemplo, algunos analistas han propuesto que el Comité Asesor que supervisa el cumplimiento del CMPMN pueda adoptar y adopte una norma de «implementación progresiva». De acuerdo con esta norma, se podría exigir a los países que respondieran a interpretaciones cada vez más robustas de las diversas resoluciones del CMPMN. Lo que hoy constituye un adecuado cumplimiento de las normas del CMPMN en lo relativo a los derechos lingüísticos o a la participación efectiva, no será suficiente dentro de cinco años. Cada vez que un país remita un informe al Comité, se le instará a explicarle «qué ha hecho por las minorías últimamente». Lo que se pretende no es solo evitar que los países revoquen derechos ya concedidos (la cláusula de no-regresión que mencioné anteriormente), sino hacer que progresivamente vayan subiendo el listón en lo referente al cumplimiento de las normas del CMPMN³⁴.

Sin duda, el Comité Asesor ha renovado un poco su pensamiento en este sentido, gracias al hecho de estar compuesto por expertos independientes y no representantes estatales (Hoffman, 2002). No obstante, si mi análisis es correcto, es probable que haya límites al endurecimiento de los criterios del CMPMN por parte de los expertos independientes del Comité. Especialmente, dudo que la autonomía territorial o la oficialidad

33. Esta afirmación enfoca desde otro punto de vista el carácter «esencializador» de los derechos de las minorías. Anteriormente destacué que muchos postmodernos y teóricos críticos han rechazado la idea de los derechos sustantivos de las minorías a la cultura o a la autodeterminación porque prejuzgan y homogenizan falsamente el carácter del grupo. Sin embargo, cuando rechazan esta idea, no pretenden respaldar las explicaciones esencializadoras que presentan el Estado-nación como un Estado unitario y multilingüe compuesto por un solo pueblo. Esperaban que, ante la lucha entre el nacionalismo de las minorías y los Estados nacionalizadores, la participación efectiva podría resultar neutral e implementarse sin que fuera necesario prejuzgar si se trata de un Estado multinacional y multilingüe o un Estado-nación unitario y monolingüe. Sin embargo, todavía no tengo claro que la participación efectiva pueda aplicarse sin tomar partido por una de las opciones. Por consiguiente, hay riesgo de esencialismo de todos modos, aceptemos o rechacemos las demandas de autodeterminación interna. Si se aceptan tales demandas, se corre el riesgo de esencializar nuestra concepción de la minoría nacional. Si se rechazan, se corre el riesgo de esencializar nuestra concepción del Estado. Independientemente de nuestra elección, debemos establecer salvaguardas que permitan a los ciudadanos oponerse a los esencialismos opresores en todo momento, ya sean minoritarios o minoritarios. Este es el elemento central de una concepción genuinamente *liberal* de los derechos de las minorías.

34. Para una lectura optimista de este argumento, véanse Verstichel, 2002 y Weller, 2003.

de una lengua lleguen a convertirse en requisitos del CMPMN, con la excepción de aquellas minorías que hayan demostrado su capacidad y voluntad de socavar la estabilidad y la seguridad. Al fin y al cabo, el Consejo Asesor no es más que eso, asesor: sus recomendaciones deben ser aprobadas por los Estados. Sospecho que cualquier intento de subir el listón para incluir la autonomía territorial y la oficialidad de la lengua será rechazado por los Estados por la misma razón que ha hecho fracasar los intentos previos de codificar estos derechos.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo, he sostenido que el desarrollo de normas internacionales sobre los derechos de las minorías en Europa se ha enfrentado a diversos dilemas. La demanda del derecho de autodeterminación ha demostrado ser demasiado conflictiva; la solicitud del derecho a disfrutar de la cultura propia, demasiado débil; y los llamamientos a favor del derecho a la participación efectiva, demasiado vagos. Ninguna de estas alternativas ha sido capaz de dar solución a los conflictos de la Europa postcomunista que, al principio, generaron la llamada a la «internacionalización» de los asuntos de las minorías. Por consiguiente, el experimento europeo de formulación de los derechos de las minorías nacionales no es más que un intento fascinante pero fallido de lidiar con uno de los problemas más apremiantes del siglo XXI. A pesar de los extraordinarios esfuerzos llevados a cabo para codificar un conjunto de principios y normas, la mayoría de conflictos etnonacionales de Europa sigue resolviéndose de acuerdo con el poder de negociación, el potencial de amenaza y la fuerza de las partes implicadas, no en criterios de justicia o derecho internacional.

En parte, este hecho se explica porque, simplemente, las necesidades de la *realpolitik* han vencido a los criterios de justicia: los intentos de desarrollar un enfoque coherente sobre los derechos de las minorías han chocado con los intereses de los Estados y sus temores en materia de seguridad. Pero esto no es todo. También ha habido auténticas dificultades conceptuales. Para ser eficaces, parece ser que las normas requieren un cierto grado de «clasificación»³⁵ de los derechos de las minorías mediante el cual conectar las diferentes categorías de derechos con las diferentes categorías de grupos. Pero una clasificación de este tipo resulta altamente controvertida e inmediatamente se teme que genere arbitrariedad, una inclusión insuficiente o excesiva de las minorías y esencialismo. Esto se aplica especialmente al intento de especificar los derechos de las llamadas minorías nacionales. La decisión de las organizaciones europeas de distinguir esta categoría como merecedora de protección legal en 1990 era atrevida y potencial-

35. N. del T.: *Targeting* en el original. La traducción literal habría desvirtuado el sentido original, más cercano a «racionalizar» o «clasificar» que a «establecer un objetivo».

mente muy relevante para todo el planeta. Sin embargo, ha habido poco progreso en el desarrollo de un consenso sobre la validez de la categoría o los tipos de derechos asociados a ella. Se está progresando en los acuerdos internacionales sobre la codificación de los derechos de otros tipos de grupos, como los pueblos indígenas o los inmigrantes. Sin embargo, no está tan claro que el experimento europeo de redactar normas a favor de las minorías nacionales vaya a durar, ni mucho menos que vaya a repetirse en otros contextos. La oleada de actividad europea a principios de los años noventa alrededor de las normas internacionales sobre los derechos de las minorías nacionales puede acabar resultando una fase temporal y pasajera.

Sería lamentable que eso pasara, aunque es improbable que las consecuencias resultaran catastróficas; por lo menos en el contexto europeo. Como ya señalé, el impulso inicial de desarrollar estas normas se basaba en una visión excesivamente pesimista sobre la probabilidad de violencia étnica en la Europa postcomunista. Si la violencia es poco probable, ¿por qué no dejamos que cada país llegue a sus propios acuerdos a su ritmo en cuestiones étnicas? Al fin y al cabo, a los países occidentales les llevó mucho tiempo llegar a una solución a sus problemas con las minorías nacionales, y el éxito de estas soluciones se debe probablemente a que fueron el resultado de un proceso gradual de negociaciones en el país en lugar de ser impuestas por presiones exteriores.

A decir verdad, la presión internacional desempeñó un papel importante y beneficioso en el caso de algunos países occidentales, aunque a menudo se olvide. Por ejemplo, el acuerdo de autonomía de las Islas Åland representaba una solución determinada exteriormente por la Sociedad de Naciones que, por lo demás, ha funcionado muy bien. Como condición para poder entrar en la OTAN en 1955, Alemania se vio obligada a alcanzar un acuerdo recíproco con Dinamarca sobre las respectivas minorías étnicas. En la actualidad este acuerdo sigue siendo un modelo de cómo dos Estados contiguos con sus respectivas minorías en el país vecino pueden ayudar a sus minorías trabajando de forma constructiva y bilateral. También Italia experimentó en 1972 fuertes presiones internacionales a favor de la concesión de la autonomía al Tirol del Sur, acuerdo que por su éxito hoy en día es considerado ejemplar. En todos los casos citados, fue necesario un cierto grado de presión internacional para poner en marcha los acuerdos³⁶, aunque a partir de su aplicación se ha mantenido su vigencia y estabilidad sin necesidad de apoyo exterior. Es más, a menudo con el tiempo se han ampliado o reforzado a través de procesos nacionales³⁷.

Por consiguiente, sería un error afirmar que los Estados occidentales han experimentado una gravitación «natural» o inevitable hacia un acomodo justo de sus minorías nacio-

36. Por otra parte, varios analistas sostienen que algunos de los conflictos más intratables de Occidente, como los de Irlanda del Norte y Chipre, no pueden ser afrontados a través de medios y negociaciones puramente nacionales, por lo que la comunidad internacional debe desempeñar un papel más activo. Véanse los ensayos editados por Keating y McGarry (2001).

37. Para una explicación sobre algunos de los factores que han contribuido a que estos acuerdos puedan mantenerse y reforzarse por sí mismos, véase Kymlicka 2003.

nales, sin necesidad de presión internacional. En realidad, en la mayoría de cesiones de autonomía en países occidentales en algún momento tuvo lugar algún tipo de combinación de presión internacional y violencia en el país³⁸. De acuerdo con estos hechos, sería inocente suponer que los países de Europa Oriental o Central (o de cualquier otra parte del mundo) caminarán pacífica e inevitablemente hacia la concesión de importantes derechos a las minorías a través de sus propios procesos democráticos internos. Como en el Oeste, puede ser necesario un poco de impulso extraparlamentario adicional, ya proceda de la presión internacional o de la violencia en el país, para que los países postcomunistas se planteen seriamente la aplicación de fórmulas federales o consociativas de distribución del poder. Sin embargo, el objetivo de cualquier tipo de presión internacional debería consistir en la puesta en marcha de un proceso que acabe sosteniéndose por sí mismo en el ámbito nacional (y, en un plano ideal, que acabe mejorándose).

En este sentido, quizás el papel de la comunidad internacional respecto a la Europa postcomunista debería limitarse a asegurar que existe un mínimo nivel de respeto a los derechos humanos y a la libertad política que permita crear un espacio en el que los Estados y las minorías poco a poco puedan alcanzar sus propios acuerdos. La creciente relevancia de la idea de «participación efectiva» puede reflejar la creencia de que la intervención occidental debería estar dirigida a crear las condiciones para que las sociedades postcomunistas lleguen a su propia solución a la cuestión de las minorías a través de un debate pacífico y democrático, en lugar de imponer un conjunto canónico de derechos de las minorías definidos por la comunidad internacional.

Posiblemente ésta es la dirección en la que nos estamos moviendo, y quizás es lo mejor a lo que podemos aspirar. Puede que los intentos de formular principios generales del derecho internacional para resolver graves conflictos relacionados con la autonomía, la distribución del poder y los derechos lingüísticos resulten simple y llanamente poco realistas³⁹. Cabe esperar que, con el paso del tiempo, los países postcomunistas sigan la tendencia occidental hacia el Estado multinacional y multilingüe. Sin embargo, es innecesario, y quizás contraproducente, tratar de quemar etapas de este proceso a través de la codificación e imposición de normas internacionales sobre los derechos sustantivos de las minorías.

Sin embargo, si vamos en esta dirección, es necesario que los estándares mínimos que se exigen a los países postcomunistas sean presentados precisamente así, como

38. El papel de la violencia es evidente en Irlanda del Norte, el País Vasco, Chipre, Córcega, pero también existió violencia a baja escala en Quebec y el Tirol Sur (por ejemplo, atentando con bombas contra propiedades del Estado como buzones de correos o torres de alta tensión). Indudablemente, el hecho de que algunos miembros de las minorías estuvieran dispuestos a recurrir a la violencia centró la atención del Estado. En palabras de Deets: «A lo largo de Europa, la autonomía surgió de contextos históricos y políticos concretos. Y es mucho más fácil explicar los cálculos políticos y el deseo de poner fin a las campañas de bombas que condujeron a la decisión de descentralizar que apuntar a una aceptación clara de los principios de justicia para las minorías» (Deets, 2002).

39. Sin embargo, el caso de los pueblos indígenas demuestra lo que, en relación con estas cuestiones, puede conseguirse a través del derecho internacional cuando existe el compromiso político de hacerlo.

mínimos. En mi opinión, en la actualidad nos enfrentamos a un grave problema, que consiste en que muchos actores no ven el CMPMN y otras normas internacionales como un mínimo más allá del cual los derechos de las minorías deberían ser negociados en el ámbito nacional, sino como techo máximo que las minorías no pueden pretender sobrepasar.

De hecho, tiene lugar un esfuerzo conjunto por parte de la mayoría de países postcomunistas para presentar el CMPMN y las recomendaciones de la OSCE como los límites máximos de una movilización legítima de las minorías. Cualquier líder u organización minoritarios que hagan demandas que vayan más allá de lo indicado en dichos documentos es tachado inmediatamente de «radical». Estos estándares internacionales mínimos no son aplicados como precondiciones necesarias para negociar democráticamente las formas de autogobierno y distribución del poder adecuadas para cada país. Por el contrario, son empleados para eludir la necesidad de adoptar, o incluso debatir, alguna forma de descentralización o poder compartido. Cuando las organizaciones de las minorías plantean preguntas sobre los derechos sustantivos de éstas, los Estados postcomunistas responden que «satisfacen todos los estándares internacionales», como si ello pusiera fin a la cuestión del trato a las minorías por parte del Estado. De hecho, la afirmación de que «se satisfacen todos los estándares internacionales» se ha convertido en un mantra entre los Estados postcomunistas, desplazando el debate sustantivo sobre cómo responder a las demandas de las minorías en lo relativo a poder, derechos y estatus.

Desgraciadamente, considero que la comunidad internacional a menudo actúa como cómplice de los que se esfuerzan por emplear las normas internacionales como un techo máximo en lugar de como una base mínima, y estigmatizan a los líderes minoritarios que se atreven a pedir unos derechos sustantivos de las minorías como los que disfrutaban la mayor parte de las minorías nacionales relevantes en Occidente⁴⁰. Si resulta imposible codificar los derechos sustantivos de las minorías en el derecho internacional, por lo menos debemos dejar claro que las pocas provisiones que actualmente recoge la legislación europea son el punto de partida para un debate democrático, no el objetivo final.

Referencias

- Alfredsson, Gudmundur y Danilo Turk. 1993. «International mechanisms for the monitoring and protection of minority rights: Their advantages, disadvantages and interrelationships», en Arie Bloed. ed. *Monitoring human rights in Europe: comparing international procedures and mechanisms*. Kluwer, Norwell MA): 169-86.
- Anaya, S. James. 1996. *Indigenous peoples in International Law*. Nueva York: Oxford University Press.

40. O esto es lo que afirmo en Kymlicka y Opalski (2001).

- Batt, Judy y J. Amato. 1998. «Minority rights and EU enlargement to the East», EUI, RSC Policy Paper #98/5.
- Benhabib, Seyla. 2002. *The claims of culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Bloed, Arie y P. Van Dijk. ed. 1999. *Protection of minority rights through bilateral treaties*. La Haya: Kluwer Law.
- Brett, Rachel. 1993. «The human dimension of the CSCE and the CSCE response to minorities», en M. R. Lucas. ed. *The CSCE in the 1990s: constructing European security and cooperation*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft: 143-60.
- Brubaker, Rogers. 1996. *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan, Allen. 2004. *Justice, legitimacy and self-determination*. Oxford: Oxford University Press.
- Burgess, Adam. 1999. «Critical reflections on the return of national minority rights to East/West European affairs», en Karl Cordell. ed. *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*. Londres: Routledge: 49-60.
- Burns, M. 1996. «Disturbed spirits: Minority rights and the new world orders, 1919 and the 1990s», en *New European Orders: 1919 AND 1991*, eds. S.F. Wells y P. Bailey-Smith. Washington.
- Chandler, David. 1999. «The OSCE and the internationalisation of national minority rights», en Karl Cordell. ed. *Ethnicity and democratisation in the new Europe*. Londres: Routledge: 61-76.
- Cohen, Johanthan. 1998. *Conflict prevention instruments in the organization for security and cooperation in Europe*, La Haya: Institute of International Relations.
- Comisión Europea por la Democracia a Través de la Ley. 1996. «Opinion of the Venice commission on the Interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European convention on human rights appended to Recommendation 1201».
- Connor, Walker. 1999. «National self-determination and tomorrow's political map», en Alan Cairns *et al.* eds. *Citizenship, diversity and pluralism: Canadian and comparative perspectives*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Cornwall, Mark. 1996. «Minority rights and wrongs in Eastern Europe in the twentieth century», *The Historian*, vol. 50: 16-20.
- Deets, Stephen. 2002. «Liberal pluralism: Does the West have any to export?». *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 4.
- Dimitras, Panayote. 2004. *Recognition of minorities in Europe: protecting rights and dignity* (Minority Rights Group, London).
- Druviete, Ina. 1997. «Linguistic human rights in the Baltic States», *International Journal of the Sociology of Language*, vol. 127, pp. 161-85.
- Estebanez, Maria. 1997.»The High Commissioner on national minorities: Development of the mandate», *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, ed. Michael Brohe *et al.*

- Ford, Stuart. 1999. «OSCE national minority rights in the United States: The limits of conflict resolution», *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 23/1: 1-55.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth. 2003. *Recognition or redistribution? A political-philosophical exchange*. Londres: Verso.
- Gal, Kinga. 1999. *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A new interstate framework for minority protection*. European Centre for Minority Issues, Working Paper #4, Flensburg.
- Greek Helsinki Monitor. 2000. «Statement at the OSCE on (partly or fully) unrecognized minorities in Albania, Bulgaria, France, Greece, Macedonia, Slovenia and Turkey». 24 de octubre, MINELRES 27 de octubre.
- Hoffman, Rainer. 2002. «Protecting the rights of national minorities in Europe: first experiences with the Council of Europe framework Convention for the Protection of National Minorities», *German Yearbook of International Law*, 44: 237-69.
- Keating, Michael y McGarry, John. eds. 2001. *Minority nationalism and the changing international order*. Oxford: Oxford University Press).
- Kemp, Walter. 2002. «Applying the nationality principle: Handle with care», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4.
- Kovacs, Maria. 2003. «Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective». *Nations and Nationalism* 9(3): 433-50.
- Kymlicka, Will. 2001. *Politics in the vernacular: Nationalism, multiculturalism and citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 2002. «The impact of group rights on fear and trust: A response to Offe», *Hagar: International Social Science Review*, vol. 3/1: 19-36.
- Kymlicka, Will. 2003. «Canadian multiculturalism in historical and comparative perspective». *Constitutional Forum* 13(1): 1-8.
- Kymlicka, Will. 2004. «Justice and security in the accommodation of minority nationalism: Comparing East and West», en Alain Dieckhoff. ed. *The politics of belonging: Nationalism, liberalism and pluralism*. Nueva York, Lexington: 127-54.
- Kymlicka, Will y Opalski, Magda. 2001. *Can liberal pluralism be exported? Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lewis-Anthony, Sian. 1998. «Autonomy and the Council of Europe - with special reference to the application of Article 3 of the First Protocol of the European Convention on Human Rights», en Markku Suksi. ed. *Autonomy: Applications and Implications*. La Haya, Kluwer: 317-42.
- Liebich, Andre. 2004. «The old and the new: Historical dimensions of majority-minority relations in an enlarged union», presentado en la conferencia «An Ever More Diverse Union?», del European Centre for Minority Issues (ECMI) en Berlín.
- Margalit, Avishai y Joseph Raz. 1990. «National self-determination», *Journal of Philosophy* 87/9, pp. 439-61.

- Moore, Margaret. 2001. *Ethics of nationalism*. Oxford: Oxford University Press.
- MRG (Minority Rights Group). 1997. *World Report on minorities*. Londres: Minority Rights Group.
- MRG (Minority Rights Group). 1999. *The framework convention for the protection of national minorities: a guide*. Londres: Minority Rights Group.
- Offe, Claus. 1998. «“Homogeneity” and constitutional democracy: Coping with identity conflicts with group rights», *Journal of Political Philosophy* 6/2: 113-41.
- Offe, Claus. 2001. «Political liberalism, group rights and the politics of fear and trust», *Studies in East European Thought* 53: 167-82.
- Packer, John. 1996. «The OSCE and international guarantees of local self-government», *Local Self-Government, Territorial Integrity, and protection of minorities* (Comisión Europea por la Democracia a Través de la Ley, Publicaciones del Consejo de Europa, Estrasburgo): 250-72
- Packer, John. 1998. «Autonomy within the OSCE: The case of Crimea», en Markku Suksi. ed. *Autonomy: Applications and Implications*. La Haya: Kluwer: 295-316.
- Packer, John. 2000. «Making international law matter in preventing ethnic conflicts», *New York University Journal of International Law and Politics* 32/3: 715-24.
- Pentassuglia, Gaetano. 2001. «The EU and the protection of minorities: The case of Eastern Europe», *European Journal of International Law* 12/1: 3-38
- Pentassuglia, Gaetano. 2003. *Minorities in international law*. Estrasburgo: Publicaciones del Consejo de Europa.
- Ratner, Steven. 2000. «Does international law matter in preventing ethnic conflicts?», *New York University Journal of International Law and Politics* 32/3: 591-698.
- Sharp, A. 1996. «The genie that would not go back into the bottle: National self-determination and the legacy of the First World War and the peace settlement», en S. Dunn y T. G. Fraser. eds. *Europe and ethnicity: The first world War and contemporary ethnic conflict*, Londres.
- Tamir, Yael. 1993. *Liberal nationalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Thio, Li-Ann. 2003. «Developing a “peace and security” approach towards minorities’ problems». *International and Comparative Law Quarterly* 52: 115-50.
- van der Stoep, Max. 1999. *Peace and stability through human and minority rights: Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Verstichel, Annelies. 2002/2003. «Elaborating a catalogue of best practices of effective participation of national minorities». *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2.
- Weller, Marc. 2003. «Filling the Frame: 5th Anniversary of the entry into force of the framework convention for the protection of national minorities» Informa de la conferencia. Consejo de Europa (Estrasburgo). 30-31 de octubre.
- Wheatley, Steven. 1997. «Minority rights and political accommodation in the “New Europe”», *European Law Review*, vol. 22, suplemento. HRC63-HRC81.

- Young, Iris Marion. 2000. *Democracy and inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Zaagman, Rob. 1999. *Conflict prevention in the Baltic States: The OSCE High Commissioner on national minorities in Estonia, Latvia and Lithuania* (ECMI Monograph #1, European Centre for Minority Issues, Flensburg).

kymlicka@post.QueensU.ca