

Las políticas europeas de protección a las minorías

Los violentos conflictos que estallaron en las regiones que conformaban Yugoslavia obligaron a las principales instituciones europeas a incluir en sus programas políticas que tiendan a mejorar la situación de las minorías. Las instituciones supranacionales europeas, el Consejo de Europa, la OSCE, así como la Unión Europea emprenden actualmente constantes esfuerzos por erigir mecanismos que contribuyan a mejorar la situación de las minorías. Estos mecanismos consisten, por un lado, en la elaboración de documentos y convenciones que ofrecen directrices para una política de los Estados miembros hacia las minorías y, por otro, en el apoyo directo a proyectos concretos que tienen como fin lograr una mayor integración y entendimiento entre los grupos mayoritarios y minoritarios. Este artículo se propone exponer y analizar ambas medidas.

Palabras clave: Minorías, políticas, Unión Europea, Consejo de Europa, OSCE.

◆ Profesora-investigadora del Centro de Estudios Europeos, Universidad de Guadalajara. México.

Los efectos del renacimiento del nacionalismo en los Estados de Europa central, oriental y sud-oriental han llamado la atención de la opinión pública europea sobre la importancia de la problemática de las minorías y su gran potencial desestabilizador en el orden nacional o internacional. Si antes de la caída del muro de Berlín la problemática de las minorías se centraba principalmente en los conflictos en Irlanda del Norte, los afanes independentistas en el País Vasco y los problemas en el sur del Tirol, esta situación cambió drásticamente después de la disolución de la Unión Soviética y el estallido de los conflictos de los Estados que conformaban la ex Yugoslavia. La sorprendente violencia que surgió entre los Estados sucesores de este país, desde las violaciones a los derechos humanos hasta el fenómeno de la limpieza étnica —una barbarie que se pensaba pertenecía al pasado—, pusieron en evidencia el peligro que se anida en los conflictos en que intervienen minorías si éstos no son atendidos mediante políticas institucionales efectivas.

De ahí que las principales organizaciones europeas internacionales empezaran a ocuparse con mayor intensidad de esta problemática a partir de 1989. Además de ampliar las medidas dirigidas a proteger y asegurar la identidad de las minorías en los países de la Europa occidental, la Unión Europea fijó como condición indispensable a los países que pretendían ingresar a ella la protección de las minorías en sus respectivos territorios.

Antes de abordar las políticas que las instituciones europeas siguen respecto a las minorías, es conveniente distinguir las minorías nacionales de otros tipos de grupos que conforman las sociedades multiculturales europeas. A lo largo de la historia han surgido por diversas razones —efectos de la colonización, surgimiento de los Estados nacionales, demanda de fuerza de trabajo, etc.— grupos poblacionales minoritarios que han conservado en diferente forma e intensidad su identidad cultural. Sin embargo, las diferencias en los momentos históricos en que surgen, sus características culturales así como la posesión de la nacionalidad del país de residencia determinan si estos grupos pueden ser considerados como minorías nacionales y, por lo tanto, destinatarios de las políticas institucionales europeas (Boekraad, 1998: 2). Veamos esto con mayor detenimiento.

Pueblos aborígenes

Los “pueblos aborígenes” son los primeros pobladores de una determinada región cuya cultura ha existido desde entonces de manera ininterrumpida. Estos pueblos no registran el desarrollo del Renacimiento a la sociedad moderna, por lo que generalmente son considerados como “primitivos”. En Europa el único pueblo aborígen son los sami, con una población que fluctúa entre las 60,000 y 100,000 personas, que habita en las frías regiones de Noruega (50,000),

Suecia (20,000), Finlandia (10,000) y Rusia (3,000) Gaarder, 1998: 8). Los sami se dedican a la pesca y a la cría de ganado, aunque muchos de ellos ejercen otros oficios. En las dos últimas décadas los sami han logrado un significativo avance en la conquista de sus derechos políticos como minoría étnica. En Noruega en 1989, con la presencia del rey noruego Olav V se instaló el primer parlamento sami en Karasyok, lo cual marcó un cambio radical, después de largas confrontaciones entre el gobierno central noruego y los representantes de los sami. En 1993 ocurrió algo similar en Suecia. En Finlandia existía ya, desde 1973, una asamblea parlamentaria. Después de un conflicto que se agudizó de 1979 a 1981, cuando el gobierno central decidió la construcción de una presa y una planta de energía en territorios habitados por los sami, éstos lograron —con el apoyo de los intelectuales del país— varias reformas, entre ellas introducir en la Constitución noruega la siguiente especificación: “El Estado noruego está obligado a crear las condiciones que posibiliten a la población sami mantener y desarrollar el desarrollo de su lenguaje, cultura y forma de vida”. Con esta reforma y el establecimiento de la asamblea parlamentaria logró ponerse fin a la discriminación gubernamental. Sin embargo, todavía existe mucho por hacer en las relaciones entre los sami y la población mayoritaria, en las que aún prevalecen prejuicios mutuos.

Las minorías nacionales

El segundo grupo lo forman las minorías nacionales. El estatus de minoría resultó del surgimiento de los Estados nacionales en los siglos XVIII y XIX. Algunas de las minorías nacionales son, por ejemplo, los vascos, los bretones, los alemanes en Dinamarca o los daneses en Alemania. Si se dejan de lado las posiciones de algunos Estados que niegan simplemente la existencia de tales minorías en

su territorio, se puede advertir que en todos los Estados europeos —con excepción de Islandia y Portugal— viven minorías nacionales. Europa se caracteriza por el hecho de que existen muy pocos Estados que puedan ser considerados homogéneos desde la perspectiva étnica, cultural, lingüística o religiosa. Casi todos ellos comprenden una o varias minorías. En algunos lugares las minorías han sido obligadas a asimilarse a la cultura y formas de vida de la mayoría o han sido víctimas de represión. Por ejemplo, en las escuelas francesas se prohibía, bajo la amenaza de elevadas multas, hablar el lenguaje bretón. Hasta ahora los Estados más represores en este sentido han sido Francia y Grecia, pero casi todas las minorías europeas han sido víctimas de algún intento de las burocracias estatales por desaparecer sus diferencias culturales.

El concepto de “minoría” no es fácil de definir. Hasta hoy en día el derecho internacional no cuenta con una definición que haya logrado un reconocimiento general. El “contenido mínimo” de las definiciones conceptuales que se han propuesto se puede resumir en los siguientes criterios (Brunner, 1999: 7):

1. Una posición numérica inferior ante la mayoría y una posición no dominante.
2. Diferencias étnicas, nacionales, culturales, religiosas y lingüísticas respecto a la mayoría.
3. Voluntad común por conservar la propia identidad. Los miembros de una comunidad por decisión propia se ven como miembros de una minoría.

Sin embargo, estos criterios están lejos de aclarar las situaciones prácticas. En algunos casos los conceptos son vagos —por ejemplo, los términos de “minoría étnica” o “minoría cultural”— en otros, los términos son definidos con claridad —como el concepto de minoría lingüística—, pero muestran una limitada aplicabilidad a la realidad. Este criterio se topa, por ejemplo, con muchos casos en los que los miem-

bros de las minorías que han sido sujetos a una presión masiva por asimilarlos han perdido el correcto dominio de su lengua materna. El criterio que puede considerarse más seguro —desde la perspectiva del derecho internacional y el derecho comparado— es el deseo de una persona de pertenecer a una minoría. Junto a este criterio, los restantes fungen como circunstancias correctoras en casos concretos. En este supuesto se toma en cuenta el deseo legítimo de cada individuo a no ser visto en contra de su voluntad como miembro de una minoría y eventualmente ser marginado. Ante esta situación, y con el fin de no afectar los esfuerzos por mejorar la protección de las minorías con discusiones improductivas por lograr una definición abstracta, el Consejo de Europa y la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) han adoptado una actitud práctica y han decidido utilizar el término “minoría nacional” como un concepto general que comprende las categorías de “minorías étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas” (Hoffmann, 1999).

Esta manera de entender las minorías no contempla las posiciones de los propios Estados respecto a sus minorías. Pues hay Estados como Bélgica, Finlandia y Suiza, cuya Constitución prácticamente prohíbe tratar a los miembros de comunidades minoritarias, definidas primeramente por su lenguaje, como miembros de una minoría en sentido jurídico. Pero tampoco atiende las posiciones de países como Francia, que niega en principio la existencia de minorías en su territorio. En la mayoría de las legislaciones nacionales así como en los programas dirigidos a mejorar la situación de las minorías se considera miembros de una minoría nacional a las personas que pertenecen a grupos que desde hace mucho tiempo se han establecido en el país de residencia y que poseen la nacionalidad de éste. Esto los distingue de inmigrantes, trabajadores temporales y refugiados, que en sentido jurídico no son entendidos como minorías.

Si se tiene presente que no existe una definición generalmente aceptada del concepto de minoría y de que incluso algunos Estados niegan su existencia, no es difícil entender que existen diferentes datos sobre el número de minorías así como de sus miembros. En la Europa de los 15 (antes de la entrada de los 10 nuevos miembros, el 11 de mayo de 2004) se calculaban 50 millones de personas, que pertenecían aproximadamente a 50 minorías.

Minorías de inmigrantes

Estas minorías son grupos de personas que por razones económicas abandonaron desde 1850 los países pobres y se asentaron en los ricos. En contra de las declaraciones oficiales de algunos Estados, todos los países de la Unión Europea, con excepción de Irlanda, son países de inmigrantes. En 1996 el número de inmigrantes que residía en la Unión Europea era de 18 millones. Estas minorías con frecuencia son víctimas del racismo y la discriminación. Después de estas distinciones podemos pasar a analizar las políticas europeas que pretenden proteger a las minorías nacionales.

Organizaciones que procuran la protección a las minorías

Desde la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, alrededor del año de 1989, las principales organizaciones europeas (la OSCE, el Consejo de Europa y la Unión Europea) han incluido en su agenda política la situación de las minorías.¹ Además, la protección de las mino-

1. Esto desde luego ha sido producto, entre otros, de innumerables y largas luchas políticas así como del esfuerzo comprometido de muchos intelectuales europeos, como Günter Grass.

rías se ha convertido en un asunto de importancia en las relaciones políticas bilaterales entre los Estados europeos. En algunos casos, como en las relaciones entre los Estados de la ex Yugoslavia, entre la Federación Rusa y Estonia y Letonia, y entre Eslovaquia y Hungría la situación de las minorías nacionales es motivo de fricciones y por tanto parte esencial de las negociaciones políticas bilaterales.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

La OSCE cuenta, desde su fundación en 1975, con una plataforma para ocuparse de las cuestiones concernientes a los derechos humanos y a la protección de las minorías. Entre las principales tareas de esta organización sobresalen la formulación de estándares relevantes para las minorías y la vigilancia de las tareas que los Estados se han comprometido a cumplir en este campo.

De especial importancia para abordar las cuestiones que tienen que ver con el trato a las minorías son las especificaciones del Documento sobre la Dimensión Humana, presentado en Copenhague en junio de 1990, así como las Conclusiones del Informe de Ginebra de los Expertos de la OSCE sobre las Minorías Nacionales de 1991. El Documento de Copenhague fundamenta las obligaciones políticas de la protección internacional de los derechos de las minorías nacionales. Primero, especifica con claridad que la pertenencia a una minoría nacional depende de la decisión personal de todo ser humano, y que como tal no puede desfavorecerlo. Luego menciona la obligación de proteger la identidad étnica, cultural, religiosa y lingüística de los miembros de las minorías nacionales y de crear las condiciones para impulsar su identidad particular. También refiere la obligación de garantizar el derecho al uso de la lengua materna, tanto en la esfera privada como pública, aunque lo limita en los asuntos relacionados con las autoridades estatales y los juzgados, así como en los medios. El docu-

mento señala, además, que las minorías nacionales tienen el derecho a conservar sus propias instituciones educativas y culturales. En los planteles educativos públicos debe ser posible la enseñanza del lenguaje de las minorías o impartir la enseñanza en su lenguaje. Finalmente, instituye el derecho a establecer contactos más allá de las fronteras, a una representación política y a la participación en la vida pública. Los señalamientos del documento de Copenhague han sido tomados como referencia importante en las legislaciones nacionales sobre los derechos de las minorías nacionales, y en un buen número de tratados bilaterales han pasado a tener obligatoriedad jurídica.

La OSCE ha desarrollado ciertos mecanismos para observar la situación de las minorías nacionales en algunos Estados, entre los que destacan los grupos de inspección. De mayor importancia para la protección de las minorías ha sido la creación del Alto Comisariado para las Minorías Nacionales (1993). Aunque su mandato no está claramente definido, su actividad consiste especialmente en intervenir en aquellos casos en que las relaciones de tensión entre la población mayoritaria y minoritaria aún no han estallado en conflictos violentos. Sus esfuerzos se encaminan a mediar entre los grupos en pugna así como a elevar la disposición al diálogo. El Alto Comisario no actúa en regiones en las que ya existen abiertamente confrontaciones bélicas o violentas.

El Consejo de Europa

La Cumbre de Viena, en octubre de 1993, comisionó al Consejo de Europa impulsar la protección de las minorías nacionales atendiendo especialmente a los nuevos y futuros Estados miembros de la Europa oriental y sur-oriental. Su misión debía comprender principalmente dos tareas: por un lado, el Consejo debía elaborar convenciones para la protección de las minorías nacionales y, por otro, imple-

mentar medidas que tendieran a aumentar la tolerancia y la comprensión entre los pueblos.

Para cumplir con estos dos encargos, el Consejo ha presentado un gran número de documentos con los principios y estándares que deben cumplir los Estados miembros en el ámbito de la protección de las minorías. Al mismo tiempo, el Consejo realiza y apoya una gran cantidad de programas que pretenden contribuir a que los Estados cumplan con los compromisos contraídos. Entre ellos, el Programa para el Fortalecimiento de la Estabilidad Democrática es el más conocido.

Menos conocido pero de igual importancia es el programa desarrollado desde 1994, que pretende contribuir a superar los problemas de las minorías. Este programa se sustenta en iniciativas y ofrece ayuda profesional y financiera a proyectos piloto que tienen un lapso limitado de tiempo. Su meta es mejorar las relaciones entre los diferentes grupos poblacionales y culturales, especialmente entre mayorías y minorías. El programa apoya sobre todo proyectos que intervienen en campos con fuertes conflictos potenciales, que reducen las tensiones y que a través del diálogo, el aprendizaje y la colaboración reducen los obstáculos entre las diferentes comunidades. Los campos de los proyectos abarcan la educación, los medios y los incentivos a nivel comunal. Como ejemplo puede mencionarse la llamada “escuela para la paz”, que admite serbios y croatas en Rijeka, Croacia, así como el proyecto de un libro escolar de historia en el Báltico, que se edita en varios idiomas. En el campo de medios de comunicación, se apoya la enseñanza de idiomas a través de la radio y la televisión o la producción de documentales sobre minorías. Un buen grupo de proyectos, en varios países miembros, está dirigido a los roma. En el nivel comunal destaca el programa llamado Oficinas para la Democracia Local, que surgió a partir de una iniciativa del Congreso de las Comunas y Regiones de Europa, una

institución del Consejo de Europa que se pretende tenga un efecto multiplicador en la construcción y ampliación de las estructuras democráticas.

Entre las tareas del Consejo de Europa se encuentra, además, la elaboración de tratados multilaterales. Desde principios de los años noventa la aceptación de un Estado en esta organización depende de su orden jurídico nacional, que debe corresponder a los estándares mínimos europeos en la esfera de la protección de las minorías. Para decidir la admisión de un Estado candidato son de gran importancia los informes de la Comisión Europea de Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

La Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea obliga a toda la Unión a luchar activamente en contra de la discriminación, no solamente contra la discriminación por nacionalidad, sino también por género, raza, origen étnico, religión o creencia religiosa, edad, discapacidad o inclinación sexual. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe además la discriminación por características genéticas, color de piel, idioma, o ideas políticas o de otro tipo, así como por la pertenencia a una minoría nacional. También la Carta subraya la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación. Sin embargo, no existe ni en las especificaciones ni en el preámbulo ningún señalamiento a los derechos de las minorías. Los esfuerzos que han emprendido algunos parlamentarios por añadir al Tratado un título sobre los derechos de las minorías han fracasado. De ahí que resulten diferencias entre las obligaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea, por un lado, y las exigencias a los Estados que entraron en la ampliación de mayo de 2004 o figuran como candidatos a serlo en un futuro próximo, por otro. Si se observa la posición de algunos Estados miembros

ante las minorías que viven en sus propios países, no existen indicios de que esta situación vaya a cambiar.

Documentos directrices de las políticas de protección de las minorías nacionales²

Debido al potencial desestabilizador de la situación de las minorías, como mencionamos, desde el inicio de los años noventa el Consejo de Europa empezó a ocuparse de manera intensiva de la protección de las minorías. En 1993, la Asamblea Parlamentaria de este organismo presentó el instrumento de mayor amplitud en la materia a escala internacional: el *Draft Protocol on Minority Rights*. Aun cuando la aplicación de este documento no ha llevado a un tratado con repercusiones jurídicas de acuerdo al derecho internacional, su contenido ha sido retomado en tratados bilaterales y la Comisión Europea lo considera el punto de referencia de los derechos de las minorías al que deben ajustarse las políticas de los países miembros (Hoffmann, 1999).

El documento les otorga a los miembros de las minorías nacionales el derecho a conservar y desarrollar su identidad propia, así como la protección frente a la asimilación obligada. Además menciona las garantías a la libertad de asociación, el derecho al uso privado y público de las lenguas de las minorías —aunque con limitaciones en la administración pública y en los tribunales—, el derecho a la enseñanza de la lengua materna, así como a establecer contactos internacionales.

Además, la Unión Europea a través del Consejo de Europa ha propuesto dos instrumentos importantes para la protección e integración de estas minorías, mismos que aún no han sido plenamente ratificados:

2. Los documentos directrices de las políticas hacia minorías de inmigrantes (como el Tratado de Schengen) los abordo en otro artículo que actualmente se encuentra en prensa.

1. La Carta Europea de las Lenguas Regionales y de las Minorías (1992) que entró en vigor en marzo de 1998 (Hoffman, 1999). La posibilidad de contar con un documento que obligara a los Estados a la protección de los lenguajes de las minorías resultó tan difícil que la elaboración de este documento tardó más de 10 años. Sus especificaciones se limitan únicamente a la lengua y les permite a los Estados un amplio espacio en la aplicación de los compromisos que establece el tratado. La Carta, que consiste principalmente en una serie de medidas para el impulso de los lenguajes regionales y de las minorías en la vida pública, a través de la promoción de instituciones culturales “como bibliotecas, videotecas, centros culturales, museos, archivos, teatros y cines así como obras literarias”, se basa en el principio de que los propios Estados pueden escoger aquellas medidas que consideren convenientes y no tiene un carácter obligatorio.

Los Estados que aceptan la Carta se obligan a enviar periódicamente al Comité de Ministros del Consejo de Europa un informe sobre la aplicación de las medidas recomendadas por la Carta. Este mecanismo, que en sí representa la forma más débil de control porque la valoración la realiza confidencialmente el Comité, ha resultado ser bastante efectivo, pues los Estados deben publicar estos informes.

La aplicación de la Carta se ve limitada ya en la definición del concepto de lenguas regionales y lenguas de minorías. Solamente se reconoce como tales aquellos lenguajes hablados por un grupo que posee la nacionalidad del territorio en el que viven y que se encuentran asentados en una determinada región. Expresamente se excluyen los dialectos y los lenguajes de los inmigrantes, aun cuando éstos conformen un grupo grande. Pensando en los sinti y roma, se crearon excepciones para “lenguas no ligadas a un territorio”, cuando éstas son habladas por individuos que

tradicionalmente residen en la región soberana del Estado, pero que no ocupan una determinada área.

Sin embargo, la mera existencia de la Carta ha irritado la sensibilidad de varios gobiernos que insisten en ver en el “simple” uso del lenguaje materno una amenaza a la estabilidad política. Un buen ejemplo de ello es Francia. En septiembre de 1996 el Consejo de Estado decidió que el texto de la Carta era incompatible con la Constitución Francesa, lo que fue confirmado por el Consejo Constitucional, en 1999. Esta posición y la decisión del Presidente Chirac de no cambiar la Constitución para poder ratificar la Carta Europea dieron lugar a un amplio y fuerte debate en la opinión pública. Hay que tener presente que en Francia y sus regiones ultramarinas se hablan más de 75 lenguajes de minorías. El más conocido es el dialecto alemán de Alsacia (hablado por cerca de un millón de personas), vasco (260,000) bretón (800,000), catalán (260,000), corso (85,000) y occitano (siete millones). En Nueva Caledonia, un territorio ultramarino francés, se hablan 28 lenguas aborígenes. Y en los departamentos de Martinica, Guadalupe y La Reunión se hablan diferentes lenguas criollas. El argumento que se opone al impulso a la diversidad lingüística es que Francia es “una república única e indivisible”, como se repetía ya en la fundación de la primera República en 1792 y como lo establece la Constitución de la V República, que entró en vigor el 4 de octubre de 1958. En un debate que dividió a la nación, los frentes se formaron entre quienes se pronuncian por sostener que el “idioma de la república es el francés” y quienes insisten en impulsar la diversidad lingüística que consideran expresión de la diversidad cultural.

Una actitud similar frente a la Carta mostraron los diputados de Grecia y Turquía en el Consejo de Europa (Weigel, 1999: 7). Como nunca antes, coincidieron en su rechazo a la protección de los lenguajes de las minorías. Una vez que estaba claro que no podían impedir que se abordara el tema,

los parlamentarios de ambos países insistieron en que este asunto no les afectaba, pues en sus respectivos países no existen minorías. Afirmaban que a todos los ciudadanos se les hace entrega de su respectivo pasaporte que les confiere la nacionalidad y con ello todos poseen los derechos fundamentales. Ante las críticas, los diputados ilustraban la actitud similar que asumía Francia. Sin embargo, la fuerza de la Carta reside en su mera existencia, pues ella les permite a las minorías lingüísticas la posibilidad de presionar a sus respectivos Estados para que la firmen y la ratifiquen.

2. El Acuerdo para la Protección de las Minorías (1994) que entró en vigor en 1998. Este Acuerdo pretende garantizar una amplia protección a las minorías nacionales en las esferas de la vida social y política. Sin embargo, no comprende obligaciones jurídicas para los Estados, y mucho menos normas que les otorguen derechos a los miembros de las minorías en las que puedan sustentarse las decisiones de los tribunales o de las administraciones nacionales. El Acuerdo sólo señala las metas que los Estados se comprometen a lograr. Las especificaciones, formuladas de manera que representan la forma más débil de un compromiso jurídico, les conceden a los Estados miembros un espacio muy amplio en la elección de las medidas legales o políticas en el cumplimiento de las obligaciones que contraen (Hoffmann, 1999: 829). De este modo es muy difícil ejercer un control efectivo en la aplicación práctica de los Estados miembros.

El documento no contiene una definición del concepto de minoría nacional, por lo tanto son los propios Estados los que determinan quiénes podrán ser destinatarios de la aplicación de los compromisos que adquieren con la ratificación del Acuerdo. Además, no se encuentra ningún reconocimiento de derechos colectivos, el artículo 3, párrafo 2, establece claramente que se trata exclusivamente de la

protección de los miembros de las minorías nacionales que ejercen sus derechos individualmente y, en todo caso, en comunidad con otros.

Muchas de las especificaciones del Acuerdo se caracterizan por incluir cláusulas limitantes que ofrecen a los Estados que lo ratifiquen posibilidades de llevar a cabo las políticas que a su propio juicio consideren adecuadas, o en todo caso a no realizar ninguna. Por ejemplo, el Acuerdo prohíbe toda forma de discriminación que resulte de la pertenencia de una persona a una minoría nacional así como la asimilación forzosa de los miembros de las minorías en contra de su voluntad, pero esto —como se refiere expresamente— no se opone a una “política estatal de integración”. El documento especifica además numerosas obligaciones para los Estados respecto a la protección y el impulso de la educación y el lenguaje de las minorías nacionales, sin embargo, añade una serie de formulaciones que les permite desligarse de cualquier responsabilidad. Desde la perspectiva de una protección lo más amplia posible de las minorías nacionales, el Acuerdo se puede considerar como insatisfactorio. Es evidente que en su formulación los Estados que mantienen una posición muy reservada ante el problema de las minorías lograron imponer sus intereses. Y si bien es cierto que por razones políticas debieron tomarse en cuenta sus posiciones para no excluir desde un inicio las posibilidades de ratificación, una negativa de estos Estados significaría una oportunidad perdida para realizar un instrumento adecuado de protección jurídica.

Por otro lado, el Acuerdo prevé la elección y el funcionamiento de una Comisión de Consejeros que, entre otros asuntos, evaluará los informes que periódicamente enviarán los Estados al Consejo de Ministros del Consejo de Europa.

Criterios sobre la protección a las minorías en la ampliación de la Unión Europea

En la ampliación de la Unión Europea la protección a las minorías juega un papel importante. Según el artículo 49 del Tratado de Fundación de la Unión Europea, solamente pueden ser miembros los países que aceptan las disposiciones reglamentarias de la Unión. Entre ellos se encuentran los artículos respecto a los derechos humanos. Además, el Consejo Europeo dispuso en Copenhague, en 1993, que el Estado que aspire a ingresar a la Unión debe demostrar tener instituciones estables, democracia, Estado de derecho, respeto a los derechos humanos y garantizar la protección a las minorías. Es decir, junto con los criterios de estándares económicos, por primera vez se establecen criterios políticos para el ingreso. Desde los primeros acuerdos con la República Checa y con Eslovaquia, estos principios se convirtieron en una práctica constante en los tratados y en las negociaciones con todos los países que solicitan su ingreso (Heinz, 2003: 7).

En el proceso de admisión de los diez países que ingresaron a la Unión el 11 de mayo de 2004, la Comisión de la Unión Europea probó periódicamente el respeto a los derechos de las minorías. Estos informes se enviaron anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo (Kreile, 1999: 814). Un papel importante en el proceso de ampliación fue la llamada “Agenda 2000”, presentada por la Comisión de la Unión Europea en julio de 1997, que junto con propuestas para acelerar las reformas agrarias, estructurales y financieras de la UE comprendía evaluaciones de cada uno de los países candidatos que sirvieron de base para decidir con cuáles países podrían iniciarse negociaciones para su admisión.

En su evaluación la Comisión señaló que, con excepción de la preocupante situación de la minoría de los roma en

algunos países candidatos, en general las minorías estaban integradas en sus sociedades de manera satisfactoria. Respecto a Estonia y Letonia la Comisión señaló que si bien no existían señales de discriminación de los miembros de las minorías que viven en ambos Estados, que carecen de la respectiva nacionalidad, recomendó expresamente acelerar el proceso de nacionalización. En sus conclusiones generales advertía que “si bien debían realizarse todavía progresos en el ejercicio efectivo de la democracia y de la protección de las minorías, solamente un Estado que ha solicitado su admisión —Eslovaquia— no cumple con las condiciones fijadas en el Consejo Europeo en Copenhague”.

La vigilancia de la protección de las minorías en Turquía ha jugado también un papel importante en el proceso de decisión de la solicitud presentada por el país para ingresar a la Unión. Con el Tratado de Asociación entre la Comunidad Europea y Turquía de 1963, se concedió a Turquía la opción de entrar a la Unión Europea. Pero el informe que presentó la Comisión Europea a finales de 1998, advertía de una manera bastante clara que aquí también se aplicarían los criterios de Copenhague y señalaba situaciones que distaban de ajustarse a estos criterios: falta de control de los militares por parte de la sociedad civil, falta de reconocimiento de los kurdos como minoría, violación a los derechos políticos y civiles. Sin embargo, el reporte señalaba progresos en la lucha contra la violación de los derechos humanos. En la reunión del Consejo Europeo en Helsinki, en 1999, Turquía fue reconocida como candidato oficial a la Unión Europea. En esos meses (octubre y noviembre de 2004) se decidiría si se iniciaban negociaciones con Turquía para su ingreso en la Unión Europea y la situación del respeto a los derechos humanos y de las minorías volvería a colocarse en el centro de la atención (Kreile, 1999: 807).

Tratados bilaterales

Otro instrumento que pretende la protección de las minorías en Europa son los tratados bilaterales, cuyo número ha aumentado significativamente desde 1989. Estos tratados se han limitado geográficamente a Europa central y oriental y han sido impulsados principalmente por Alemania, Polonia, Hungría y Rusia, que han pretendido asegurar la protección de sus minorías nacionales que viven en territorios extranjeros. Entre los muchos tratados que existen actualmente se puede mencionar, por ejemplo, el firmado entre Alemania y la entonces Unión Soviética y después de su disolución con algunos de los Estados que la sucedieron, así como los tratados con Hungría y Rumania con disposiciones que protegen a las respectivas minorías. La característica común de las especificaciones de estos tratados es que declaran los criterios de Copenhague, que ya mencionamos, parcial o totalmente como obligaciones del derecho internacional a las que se comprometen los países que acuerdan el tratado.

El problema del derecho a la autonomía

Sin duda uno de los problemas más difíciles de definir y solucionar, como lo han demostrado los acontecimientos más dramáticos de la historia reciente, es el derecho de las minorías a la autodeterminación. Pues el derecho a la autodeterminación implica de alguna manera el derecho a la secesión, es decir a la separación de una parte del territorio y la fundación de un nuevo Estado o su anexión a otro. Como se advierte, este derecho representa considerables peligros para la estabilidad política de una región.

En este sentido, el actual derecho internacional solamente reconoce el derecho a una autodeterminación interna, que concede a las minorías exclusivamente el derecho a

conservar e impulsar su identidad propia (Hoffmann, 1999: 849). Mientras un Estado trate a una minoría conforme a lo que establece el derecho, es decir, atienda su responsabilidad de conservar y fomentar la identidad particular de las minorías, el derecho internacional vigente no le permite a la minoría ejercer su derecho de autodeterminación de forma ofensiva, es decir, realizar una secesión. Este concepto se justifica principalmente porque crea el equilibrio necesario entre el derecho de todo pueblo a la autodeterminación, por un lado, y el derecho de todo Estado a mantener la unidad de su territorio. Evidentemente esto tiene como consecuencia que las minorías que no han formado su propio Estado, casi siempre por razones históricas, ya no lo pueden hacer desde la perspectiva jurídica. Desde luego esto no excluye la posibilidad de que existan especificaciones en el derecho constitucional nacional que acepten el derecho de secesión bajo ciertas condiciones, o la disolución de un Estado formado por muchos pueblos.

De acuerdo a la *Friendly Relations Declaration* de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año de 1970, el derecho a la autodeterminación puede ejercerse de manera ofensiva, o sea teniendo como fin una secesión, sólo cuando una minoría es perseguida por el gobierno respectivo, con medidas que representan violaciones amplias, constantes y graves a los derechos humanos, como masacres arbitrarias o acciones genocidas.

De no ser este el caso, los Estados europeos han respondido ante los afanes independentistas impulsando la descentralización y la autonomía. Un buen ejemplo es el llamado “camino español”, en el que el Estado se define a sí mismo como “el Estado de las comunidades autónomas” (Kellner, 1999: 9). La Constitución española de 1975 reconoce en su preámbulo las “nacionalidades históricas”, de Cataluña, el País Vasco y Galicia y su derecho a administrarse autónomamente. Actualmente son 17 las comunidades que gozan

de las mismas competencias autónomas. Estas comunidades se administran por sí mismas, o sea deciden sobre el sistema de salud pública, las escuelas, la administración de justicia y las oficinas para el trabajo. Sin embargo, todavía existen pugnas entre las comunidades y el poder central, pues el aumento de las funciones públicas requiere cada vez más dinero. Gracias a las presiones de los nacionalistas catalanes las regiones pueden retener 30% de sus ingresos tributarios. Pero las regiones ricas consideran que esto no es suficiente y las regiones más pobres, como Andalucía o Extremadura, lo consideran poco solidario. Sólo el País Vasco y Navarra no protestan, pues estas comunidades pueden conservar casi la totalidad de los impuestos que recaudan. En Cataluña y en el País Vasco cada vez son menos las personas que ven en el Estado español una amenaza a su cultura. Y en realidad no existe ninguna forma de represión a su lenguaje y a otras formas de expresión cultural.

Esto es resultado de la política lingüística de los gobiernos regionales garantizada por la Constitución. En este sentido, Cataluña registra el mayor avance y sus políticas han sido tomadas como modelos en el País Vasco y Galicia. El lenguaje en las escuelas es el catalán, las autoridades deben contar con personal de habla catalana y los formularios deben estar impresos en catalán. El señalamiento de cuotas del uso de la lengua regional en la radio y la televisión es considerado por los mismos medios como censura. E incluso se habla ahora de que el gobierno regional margina a la población de habla castellana, aproximadamente 10% de los seis millones de catalanes.

Conclusiones

Los violentos conflictos que estallaron en las regiones que conformaban Yugoslavia han obligado a las principales instituciones europeas a incluir en sus programas políticas

que tiendan a mejorar la situación de las minorías. Estas instituciones se han percatado que en el malestar de las minorías reside un considerable potencial desestabilizador del orden pacífico en los Estados nacionales y en Europa. En las políticas europeas de las instituciones supranacionales se advierte un cambio sustancial respecto a las políticas que algunos Estados miembros tradicionalmente realizaban: el camino que pretendía obligar a las minorías a una asimilación de la cultura de las mayorías ha dejado su lugar a medidas que tienden a fortalecer su identidad cultural y su lenguaje. Pues la historia ha demostrado que una política que se sustenta en la tolerancia y el reconocimiento de la identidad de las minorías fortalece la paz de los Estados y aleja la posibilidad de los conflictos violentos al aumentar la lealtad de los miembros de las minorías a los Estados que conservan e impulsan sus particularidades. Además, la idea de que en el mundo globalizado la diversidad cultural significa un enriquecimiento ha ido imponiéndose en Europa.

Las instituciones supranacionales europeas, el Consejo de Europa, la OSCE, así como la Unión Europea realizan constantes esfuerzos por erigir mecanismos que contribuyan a mejorar la situación de las minorías. Estos mecanismos consisten, por un lado, en la elaboración de documentos y convenciones que ofrecen directrices para una política de los Estados miembros hacia las minorías y, por otro, en el apoyo directo a proyectos concretos que tienen como fin lograr una mayor integración y entendimiento entre los grupos mayoritarios y minoritarios.

La política de ampliación de la Unión Europea que ha impuesto como norma de admisión los llamados criterios de Copenhague ha logrado que los países de la Europa oriental y sur-oriental se esfuercen en mejorar la protección de las minorías. El hecho de que un conflicto como el que estalló en los años noventa en Kosovo sea improbable en la

mayor parte de Europa se debe, entre otros factores, a estos requerimientos. Esto se explica porque la pertenencia a la Unión Europea es una meta muy atractiva. Pues al mismo tiempo que se puede constatar un renacimiento de la idea del Estado nacional en los pueblos que históricamente no tuvieron oportunidad de realizarla o no pudieron realizarla plenamente, se advierte en ellos un deseo de integrarse en instituciones y estructuras supranacionales. ☹

Fecha de recepción: 15 de diciembre de 2004.

Fecha de aceptación: 07 de febrero de 2005.

Bibliografía

- Ahijado, Manuel, *La Unión Económica y Monetaria Europea. Mitos y realidades*, Madrid, Editorial Pirámide, 1998.
- Angenendt, Steffen, "Europa als Einwanderungsgebiet", en Werner Weidenfeld (ed.) *Europa Handbuch*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 359, Bonn, 1999.
- Boekraad, Mardoeke, *Minderheiten und indigene Völker: Wer sind sie?* Sitio en Internet, Ecoplasma The European Greenzine, Kulturelle und ethnische Minderheiten, 16.11.98.
- Brunner, Georg, "Minderheit und Volksgruppe. Ein Streit um die richtigen Definitionen und Begriffe", en *Das Parlament*, núm. 34, 20 de agosto, 1999.
- Dohmes, Johannes, "Vertrauensbildende Massnahmen des Europarates. Taten statt grosser Worte", en *Das Parlament*, núm. 34, 20 de agosto, 1999.
- Engels, Markus, *Die europäische Grundrechtecharta: Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?* Eurokolleg 45 Friedrich Ebert Stiftung, 2001.
- Freudenberg, Tobias, "Beitrittskriterien für die EU-Kandidaten. Das diktierte Wohlverhalten für die Neuen im EU-Clubs", en *Das Parlament*, núm. 34, 20 de agosto, 1999.

- Gaarder, Godrun, "Das zäh erkämpfte Ziel: Same sein und als Same leben zu können", en *Das Parlament*, núm. 34, 20 de agosto, 1999.
- Hausmann, Hartmut, "Regional- und Minderheitssprachen. Die bloße Existenz der Europäischen Charta ist ihre Stärke", en *Das Parlament*, núm. 34, 20 de agosto, 1999.
- Heinz, S. Wolfgang, *Menschenrechtspolitik in der Europäischen Union. Der (lange) Weg zu einem effektiven Menschenrechtsschutz*, Eurokolleg, 47 Friedrich Ebert Stiftung, 2003.
- Hoffmann, Rainer, "Der Schutz von Minderheiten in Europa", en Werner Weidenfeld (ed.), *Europa Handbuch*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 359, Bonn, 1999.
- Kellner, Hans-Günter, "Die Dezentralisierung Spaniens macht Fortschritte", en *Das Parlament*, núm. 34, 20 de agosto, 1999.
- Kreile, Michael, "Die Osterweiterung der Europäischen Union", en Werner Weidenfeld (ed.), *Europa Handbuch*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, t. 359, Bonn, 1999.
- Lippert, Barbara, "Menschenrechtspolitik", en Weidenfeld, Werner, Werner, Wessels, Wolfgang (eds.), *Europa A-Z*, Bonn.
- Menck, Karl Wolfgang, "Europa und die Dritte Welt", en Werner Weidenfeld (ed.) *Europa Handbuch*, Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 359, Bonn, 1999.
- Nieto Solís, José Antonio, *Fundamentos y políticas de la Unión Europea*, Siglo XXI Editores, España, 1998.
- Pfetsch Frank, R., *Die Europäische Union. Geschichte, Institution, Prozesse*, UTB für Wissenschaft, Munich, 1997.

Bibliografía

Bibliografía

- Schaber, Thomas, “Grund und Menschenrechtspolitik”, en Kohler-Koch, Beate, Wichard Woyke (eds.), *Die Europäische Union, Lexikon der Politik* (editado por Dieter Nohlen), C. H. Beck, Munich, 1996.
- Tamanes, Ramón y Mónica López, *La Unión Europea*, Alianza Editorial (Ciencias Sociales), Madrid, 1999.
- Therborn, Göran, *Europa hacia el siglo veintiuno, Siglo XXI Editores*, México, 1999.
- Wiegel, Michaela, “Streit über die Europäische Charta zum Schutz von Regional- und Minderheitensprachen. ‘Ein Grammatikbuch ist besser als eine Anleitung zur Sprengkörperherstellung!’”, en *Das Parlament*, núm. 34, 20 de agosto, 1999.
- Windmeisser, Annete, *Der Menschenrechtsansatz in der Entwicklungszusammenarbeit. Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und “good governance” in der Entwicklungszusammenarbeit*, Das Beispiel der AKP-EU-Beziehungen, Viena, 2002.

Tratados

- “Acta Única Europea”, en *Unión Europea y Comunidad Europea*, edición preparada por Manuel Desantes Real, España, 1993.
- “Tratado de la Unión Europea”, en *Unión Europea y Comunidad Europea*, edición preparada por Manuel Desantes Real, España, 1993.
- “Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”, en *Unión Europea y Comunidad Europea*, edición preparada por Manuel Desantes Real, España, 1993.

Direcciones en Internet

Unión Europea: www.europa.eu.int
Dirección General de Relaciones Exteriores, Derechos Humanos:
www.europa.int/comm/external_relations/human_rights/intro/index.htm.
Parlamento Europeo (Informe anual sobre derechos humanos): www.europarl.eu.int/home/default_en.htm.
Ombudsman Europeo: www.euro-ombudsman.eu.int.
Consejo de Europa y Derechos Humanos: www.coe.int/portalT.asp.
Unión Europea. Centro de Observación del Racismo: www.eumc.eu.int.

Bibliografía