

LAS BASES MORALES Y LAS FUNCIONES GEOPOLÍTICAS DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS: UN ESTUDIO DEL CASO EUROPEO¹

Will KYMLICKA

Queen's University, Ontario (Canadá).

En los últimos 15 años se han dado una multitud de esfuerzos para elaborar normas internacionales sobre los derechos de las minorías, tanto en el nivel mundial como en el nivel regional. Mundialmente, la ONU adoptó una Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas en 1992, y está debatiendo un Proyecto de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Otras organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Trabajo y el Banco Mundial, también han elaborado normas sobre los derechos de las minorías. Algunas organizaciones, como la Organización de Estados Americanos y el Consejo de Europa, también han redactado declaraciones de nivel regional.

Estos avances aportan la promesa de proteger de graves injusticias a los grupos más vulnerables del mundo moderno. Las minorías étnicas han salido malparadas bajo el sistema westfaliano de «Estados-nación» soberanos. Se han dirigido diferentes políticas de asimilación y exclusión hacia las minorías con el objeto de construir Estados-nación homogéneos, y la comunidad internacional ha hecho la vista gorda históricamente con respecto a estas injusticias. Sin embargo, hoy existe un compromiso creciente para remediar esta situación, y cada vez está más aceptado que el tratamiento de las minorías es un asunto para la legítima preocupación y el seguimiento internacionales. Como mínimo, estas normas avanzadas ponen límites sobre los medios que los Estados pueden utilizar para luchar por sus miras de homogenización nacional. Pero también, al menos implícitamente, dan una visión contrapuesta del Estado, una visión que considera la diversidad como una realidad duradera y un rasgo que define el sistema de gobierno, y que considera la tolerancia como un valor fundamental.

Vista desde esta perspectiva, la tendencia existente hacia la codificación de las normas internacionales de los derechos de las minorías es, sin duda, una tendencia aconsejable y progresiva. Y, sin embargo, plantea varios dilemas morales y ambigüedades. Estas normas emergentes son desiguales en lo referente a su cobertura, en parte simplemente porque nos falta la terminología conceptual para definir esas normas de una forma consistente y de principios.

En esta ponencia, quiero analizar algunos de estos dilemas mediante un examen exhaustivo de los recientes intentos para codificar los «derechos de las minorías

1. Preparado para el Congreso Mundial de la IVR, Granada, mayo de 2005.

nacionales» en Europa. Como espero demostrar, la experiencia europea ofrece un experimento fascinante, quizás viciado, para elaborar normas internacionales de los derechos de las minorías, un experimento que contiene lecciones para otros contextos.

1. EL EMPUJE PARA INTERNACIONALIZAR LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LA EUROPA POST-COMUNISTA

La historia comienza con la caída del comunismo en la Europa central y del Este en 1989, que se vio acompañada por varios conflictos étnicos violentos. Mirando hacia atrás, estos conflictos violentos se limitaban en gran parte a los Balcanes y al Cáucaso. Pero no estaba muy claro en aquella época. A principios de los 90, muchos analistas temían que las tensiones étnicas estuvieran fuera de control en amplias franjas de la Europa post-comunista. Por ejemplo, las predicciones de guerra civil entre la mayoría eslovaca y la minoría húngara en Eslovaquia, o entre la mayoría estonia y la minoría rusa en Estonia no eran extrañas. Las predicciones excesivamente optimistas sobre el rápido reemplazo del comunismo por la democracia liberal fueron sustituidas por las predicciones excesivamente pesimistas sobre el reemplazo del comunismo por la guerra étnica.²

Confrontadas con estas tendencias potencialmente nefastas, las democracias occidentales de principios de los 90 sintieron que debían hacer algo. Y, de hecho, decidieron «internacionalizar» el tratamiento de las minorías nacionales en la Europa post-comunista.³ Declararon, en palabras de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, en 1990, que el estatuto y el tratamiento de las minorías nacionales «son asuntos de interés internacional legítimo y, consecuentemente, no constituyen exclusivamente un asunto interno del Estado respectivo».

2. Véase el ejemplar de *New Statesman and Society*, del 19 de junio de 1992, titulado «Eurogeddon? The Coming Conflagration in East-Central Europe».

3. Cuando hablo de «minorías nacionales» me refiero a grupos que viven en (lo que consideran que es) su patria, pero cuya patria (o parte de ella) ha sido incorporada a un Estado mayor en el cual constituyen una minoría. Aquí se incluyen tanto las minorías trans-fronterizas —es decir, los grupos nacionales que representan la mayoría en un Estado, pero cuya patria se extiende a través de lo que hoy es una frontera internacional, de tal manera que algunos miembros del grupo están en el lado «equivocado» de la frontera de su «Estado original» (por ejemplo, los húngaros étnicos en Rumanía y Eslovaquia). También se incluyen aquí las naciones sin Estado —es decir, grupos que se consideran a sí mismos como «naciones», pero que no controlan ningún Estado, y cuya patria histórica está incorporada en un país más grande (por ejemplo, los escoceses), o divididos entre uno o más países (por ejemplo, los vascos). Algunos analistas también incluirían en esta categoría a los pueblos indígenas, como los Sami, dado que también comparten la característica de tener su patria histórica incorporada a un Estado más grande. Sin embargo, la mayoría de los analistas distinguen los pueblos indígenas de las minorías nacionales, en parte porque los pueblos indígenas no se han considerado a sí mismos como «naciones» tradicionalmente, ni se han involucrado en el proyecto de «construcción nacional». Más adelante volveré al tema de las definiciones.

La comunidad internacional suele hacer declaraciones piadosas sobre su interés por los derechos y el bienestar de los pueblos del mundo, sin pretender hacer mucho al respecto en realidad. Pero en este caso, Occidente respaldó sus palabras con acciones. La acción más importante y tangible fue la decisión tomada por la Unión Europea y la OTAN en diciembre de 1991 para hacer de los derechos de las minorías uno de los cuatro criterios que se debían cumplir para ser miembros de estas organizaciones. Dado que la mayoría de los países post-comunistas consideraban la Unión Europea y la OTAN fundamentales en lo referente a su prosperidad futura y su seguridad, cualquier «recomendación» que pudiera hacer Occidente con respecto a los derechos de las minorías se tomaba de una forma muy seria. Como resultado, los derechos de las minorías pasaron a ser el centro de la vida política post-comunista, un componente fundamental del proceso de «reintegrarse en Europa».

Una vez se hubo decidido en 1990-91 que el tratamiento de las minorías de la Europa post-comunista era un asunto de interés legítimo internacional, el siguiente paso consistía en crear mecanismos institucionales que pudieran controlar cómo los países post-comunistas estaban tratando a sus minorías. Desde 1991, por consiguiente, se han creado varios organismos internacionales con la misión de controlar el tratamiento de las minorías, y de recomendar los cambios necesarios para estar a la altura de las normas europeas sobre los derechos de las minorías. Un paso crucial en este sentido fue la creación de la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE-ACMN), en 1993, vinculada a las oficinas de la misión de la OSCE en numerosos países post-comunistas. Otro paso importante tuvo lugar en el Consejo de Europa, que creó diferentes organismos consultivos como parte del Convenio Marco sobre la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN) en 1995. La Unión Europea y la OTAN no crearon nuevos organismos de control centrados específicamente en los derechos de las minorías,⁴ pero dejaron claro que apoyan el trabajo de la OSCE-ACMN y del Consejo de Europa, y esperan que los países post-comunistas cooperen con ellos, como condición para su adhesión.

En resumen, los Estados occidentales contrajeron el serio compromiso de internacionalizar los derechos de las minorías, arraigado no sólo en declaraciones formales, sino también en una densa red de instituciones europeas. Resulta interesante preguntarse cómo y por qué surgió este compromiso. Después de todo, la UE había mostrado muy poco interés en el tema de los derechos de las minorías antes de 1989, y había evitado deliberadamente incluir cualquier referencia a los derechos de las minorías en sus propios principios internos. De la misma manera, tradicionalmente los demás países occidentales del mundo tampoco han mostrado mucho interés en proteger a las minorías. Por el contrario, los Estados occidentales

4. La UE sí que creó el Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia en 1997, pero se ha concentrado principalmente en grupos de inmigrantes (más que en las minorías nacionales), y principalmente en Estados miembros de la Europa occidental, y no de la post-comunista.

han ayudado a mantener en el poder gobiernos en África, Asia o América Latina que se conocía que estaban oprimiendo a sus minorías, hasta el punto de vender material militar sabiendo que se utilizaría contra grupos minoritarios (sirvan como ejemplos la venta de armas a Indonesia para reprimir a las minorías en Aceh y Timor Oriental, o a Guatemala, para suprimir a los Mayas). Entonces, ¿por qué de repente se convirtió Occidente en un campeón de las minorías en la Europa post-comunista?

Creo que existen varias razones. Un factor fue el interés humanitario por detener el sufrimiento de las minorías que se enfrentan a la persecución, la violencia de las mafias y la limpieza étnica. Pero el interés humanitario, en sí, casi nunca es suficiente para movilizar a los gobiernos occidentales. Un motivo de mayor interés para ellos era la creencia de que la creciente violencia étnica generaría movimientos de refugiados a gran escala hacia Europa Occidental, como de hecho ocurrió en Kosovo y Bosnia. También las guerras civiles étnicas a menudo crean espacios de desorden jurídico que se han convertido en refugios para el contrabando de armas y drogas, o para otras formas de criminalidad y extremismo.

Otra razón, más difusa, era el sentimiento en Occidente de que la habilidad de los países post-comunistas para controlar su diversidad étnica era una prueba de su madurez política general, y por lo tanto de su disposición para «reintegrarse en Europa». Como dijo el Secretario General del Consejo de Europa, el respeto a las minorías es una medida fundamental del «progreso moral» de un país (Burgess 1999). La habilidad de un país para mantener el déficit por debajo del 3% del PIB (uno de los criterios para la adhesión) puede ser importante desde un punto de vista económico, pero no nos dice mucho sobre si el país «encajará» en las tradiciones e instituciones europeas.

En resumen, por una mezcla compleja de motivos humanitarios, ideológicos y de interés propio, los derechos de las minorías se han «internacionalizado» en Europa. La aceptación del control internacional y el cumplimiento de estas normas se han convertido en una prueba de la disposición de un país para Europa. Cumplir las normas internacionales de los derechos de las minorías es considerado como la confirmación de que un país ha dejado atrás sus «antiguos odios étnicos» y «los nacionalismos tribales», y puede formar parte de una Europa liberal «moderna» y cosmopolita.

2. LOS ORÍGENES DE LAS NORMAS INTERNACIONALES SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS: EL DERECHO A TENER SU PROPIA VIDA CULTURAL

Entre 1990 y 1993, se produjo un consenso veloz entre todas las principales organizaciones occidentales que defendían que el tratamiento de las minorías nacionales por parte de los países post-comunistas debería ser un tema de interés

internacional y que debería haber mecanismos internacionales para observar el cumplimiento por parte de un país de las normas internacionales de los derechos de las minorías.

Pero, ¿qué eran estas «normas internacionales»? Los Estados occidentales difieren significativamente en lo referente a qué derechos otorgan a qué minorías, o ni siquiera admiten la existencia de las «minorías» (Dimitras 2004). ¿Dónde hay que buscar para formular los «normas europeas» de los derechos de las minorías?

Los observadores con gran memoria recordaron que ya se había tratado esta cuestión con anterioridad, en el último periodo fundamental de los fracasos imperiales tras la Primera Guerra Mundial, y como resultado surgió el «plan de protección de las minorías» de la Sociedad de Naciones. Ha aparecido una mini-industria que analiza ese plan más antiguo, y que intenta aprender lecciones de sus éxitos y fracasos para los debates europeos contemporáneos (por ejemplo, Kovacs 2003; Cornwall 1996; Sharp 1996; Burns 1996).

Sin embargo, el plan de protección de las minorías de la Sociedad de Naciones era específico y no generalizado. Incluía tratados multilaterales que garantizaban derechos específicos para minorías específicas en países específicos (derrotados), al mismo tiempo que se dejaba fuera a muchas otras minorías desprotegidas. No pretendía articular normas generales ni normas internacionales que pudieran reclamar todas las minorías nacionales. De hecho ésta fue una de las razones por las que la idea de los derechos de las minorías cayó en desgracia y desapareció en gran parte del contexto del derecho internacional de la posguerra, y se vio sustituida por un nuevo enfoque sobre los derechos humanos.

Sin embargo la idea de los derechos de las minorías no desapareció totalmente del derecho internacional. Se afianzó en el Artículo 27 del documento de 1966 de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 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».

A efectos prácticos, éste fue el único ejemplo de una norma internacional de los derechos de las minorías disponible en 1990, e inevitablemente sentó las bases para intentar definir normas europeas.

Aunque este Artículo representó un punto de partida, fue comúnmente considerado insuficiente por dos motivos. En primer lugar, el derecho de «tener una vida cultural propia», como se formuló originalmente, sólo incluía derechos negativos de no intromisión, más que derechos positivos a la asistencia, financiación, autonomía y estatuto oficial de lengua. De hecho, simplemente reafirma que los

miembros de las minorías deben tener la libertad de ejercitar sus derechos básicos de libertad de expresión, asociación, asamblea y conciencia.⁵

Estas garantías mínimas, aunque vitales, son inapropiadas para tratar los asuntos subyacentes a los conflictos étnicos violentos en la Europa post-comunista. Estos conflictos se centran en varias reivindicaciones positivas, tales como el derecho a usar una lengua minoritaria en los juzgados o en la administración local; la financiación de escuelas minoritarias, universidades y medios de comunicación; la extensión de la autonomía local o regional: la garantía de la representación política para las minorías; o la prohibición de políticas de asentamiento diseñadas para inundar con colonos del grupo dominante a minorías en sus patrias históricas. El Artículo 27 no dice nada sobre estas reivindicaciones. Protege ciertos derechos civiles referentes a la expresión cultural, pero no impide a los Estados rescindir la financiación a escuelas y universidades de lenguas minoritarias, suprimir la autonomía local, manipular las leyes electorales, o animar a colonos a poblar la patria de las minorías. Ninguna de estas políticas, que pueden ser catastróficas para las minorías nacionales, y que a menudo conducen a conflictos violentos, viola los derechos a la expresión cultural y a la asociación protegidos en el Artículo 27.⁶ Si las normas europeas fueran útiles para resolver estos conflictos, tendrían que atender a las reivindicaciones por los derechos positivos de las minorías.

El Artículo 27 tiene una segunda limitación. Se aplica a todos los tipos de minorías etno-culturales, sin importar si son grandes o pequeñas, recientes o históricas, o territorialmente concentradas o dispersas. De hecho, el Comité de los Derechos Humanos de la ONU declaró que ¡el Artículo 27 se aplica incluso a los visitantes de un país! El Artículo 27, en otras palabras, se puede ver como un derecho cultural verdaderamente *universal*, un derecho que puede ser reivindicado por cualquier individuo, y que éste lleva consigo cuando se mueve por el mundo.

Este compromiso de identificar los derechos culturales universales limita los tipos de derechos de las minorías que pueden ser reconocidos. En especial, excluye las reivindicaciones que emanan del asentamiento histórico y la concentración territorial. Aunque el Artículo 27 expresa un derecho universal y transferible que se aplica a todos los individuos, incluso a los inmigrantes y visitantes, no articula derechos vinculados al hecho de que un grupo esté viviendo en (la que considera que es) su patria histórica. Sin embargo, son precisamente las reivindicaciones referentes a la residencia en una patria histórica las que están en juego en todos

5. A lo largo de los años desde 1966, el comité de los Derechos Humanos de la ONU ha tratado de reinterpretar el Artículo para incluir ciertos derechos positivos, especialmente para los pueblos indígenas, pero no ha sido interpretado de una forma que trate las reivindicaciones positivas subyacentes a los conflictos en la Europa post-comunista.

6. Para un análisis más detallado sobre cómo los principios de los derechos civiles tradicionales fracasan a la hora de proteger a las minorías nacionales de graves injusticias, véase Kymlicka 2001: cap. 4.

los conflictos étnicos violentos en la Europa post-comunista, por ejemplo en Bosnia, Kosovo, Macedonia, Georgia, Chechenia y Ngorno-Karabakh. De hecho, las reivindicaciones sobre la patria también están en el centro de la mayoría de los conflictos étnicos violentos en Occidente (por ejemplo, en el País Vasco, Chipre, Córcega e Irlanda del Norte). En todos estos casos, las minorías reivindican el derecho de gobernarse a sí mismas en lo que consideran su patria histórica, incluyendo el derecho a usar su lengua en las instituciones públicas en su territorio tradicional, y a celebrar su propia lengua, historia y cultura en la esfera pública (por ejemplo, a la hora de ponerles nombres a las calles, de elegir los días festivos y los símbolos estatales). Ninguna de estas reivindicaciones puede ser considerada convincentemente como universal o transferible —sólo se aplican a tipos específicos de minorías con un tipo específico de historia y territorio. En resumen, todos estos son casos de conflictos etno-*nacionales* (o etno-nacionalistas), que giran en torno a reivindicaciones enfrentadas en relación con el territorio nacional y el hecho de convertirse en nación.

Si las normas europeas fueran útiles para resolver conflictos en la Europa post-comunista, necesitarían ir más allá de los derechos universales de las minorías y articular derechos *específicos* de las minorías, centrados en tipos concretos de los grupos etno-nacionales involucrados en estos conflictos. Como resultado, todas las nuevas normas europeas que han surgido desde 1990 están dirigidas a las llamadas minorías «nacionales». Mientras que el Artículo 27 puede agrupar bajo el mismo epígrafe las minorías «nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas», el Convenio Marco del Consejo de Europa sólo se refiere a las «minorías nacionales», y el Alto Comisionado de la OSCE se centra exclusivamente en «minorías nacionales». Aunque no hay una definición universalmente aceptada de «minorías nacionales», el término se refiere habitualmente a minorías históricamente asentadas, que viven en lo que consideran su patria nacional o cerca de ella. Estos grupos son los que están involucrados en los conflictos étnicos violentos y desestabilizadores que generaron la demanda de normas europeas como prioridad. Por consiguiente, la mayoría de los países europeos ha declarado abiertamente que los grupos de inmigrantes no son minorías nacionales.

Este compromiso de desarrollar normas específicas para las minorías «nacionales» era un acto de valor. Numerosas organizaciones internacionales tienen derechos específicos de las minorías para otros tipos de grupos de minorías. Por ejemplo, las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y la Organización de los Estados Americanos han desarrollado normas específicas en relación con los pueblos indígenas. Algunas de estas organizaciones también han formulado normas dirigidas a los inmigrantes.⁷ Sin embargo, nadie había intentado previamente formular normas internacionales dirigidas a las «minorías nacionales».

7. Por ejemplo, la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios, de la ONU, 1990.

Este vacío es desconcertante. Si se piensa sobre los tipos de relaciones Estado-minoría con el mayor potencial posible para el daño, la injusticia y la violencia a gran escala, se podría esgrimir que éstas, a menudo, incluyen a las minorías nacionales. Si bien tanto los pueblos indígenas como los inmigrantes son grupos vulnerables que necesitan protección internacional, la mayoría de los conflictos étnicos violentos y desestabilizadores en todo el mundo implican conflictos entre Estados y grupos etno-nacionalistas de la tierra (por ejemplo, Cachemira, Kurdistán, Tamil Eelam, Aceh, Tigray, etc.). Como apunta Walter Connor, el fenómeno del nacionalismo de las minorías es verdaderamente universal. Los países afectados por él

“se encuentran en África (por ejemplo, Etiopía), Asia (Sri Lanka), Europa del Este (Rumanía), Europa Occidental (Francia), América del Norte (Guatemala), América del Sur (Guyana) y Oceanía (Nueva Zelanda). La lista incluye países antiguos (Reino Unido) y nuevos (Bangladesh), grandes (Indonesia) y pequeños (Fiji), ricos (Canadá) y pobres (Pakistán), autoritarios (Sudán) y democráticos (Bélgica), Marxistas-Leninistas (China) y vehementemente anti-Marxistas (Turquía). La lista también incluye países budistas (Birmania), cristianos (España), musulmanes (Irán), hindúes (India) y judíos (Israel) (Connor 1999: 163-4).

En vista de esto, la creación de normas internacionales que traten los difíciles desafíos suscitados por estos grupos etno-nacionales es un asunto fundamental para la teoría y la práctica de los derechos de las minorías en todo el mundo. Por lo tanto, el experimento europeo al definir estas normas es de de capital importancia.

Desafortunadamente, las organizaciones europeas perdieron valor después de haberse impuesto una tarea tan ambiciosa. Las nuevas normas elaboradas por el Consejo de Europa y la OSCE no tratan los desafíos distintivos suscitados por las minorías nacionales. El CMPMN del Consejo de Europa y las Recomendaciones de la OSCE van más allá del Artículo 27, al incluir explícitamente ciertos derechos positivos moderados, tales como la financiación pública de escuelas primarias de las minorías, el derecho a escribir el apellido de cada uno en su propia lengua, y el derecho a entregar a las autoridades públicas documentos en la lengua minoritaria. Estos cambios son significativos, pero siguen siendo en esencia diferentes versiones de la idea de un «derecho a tener una vida cultural propia». Como tales, no tratan las características distintivas y las aspiraciones de las minorías nacionales —por ejemplo, su sentido de la nacionalidad y las reivindicaciones de una patria nacional. Lo que buscan estos grupos habitualmente no es sólo el derecho, como individuos, de unirse a otros individuos para promulgar prácticas culturales específicas, sino el derecho de gobernarse a sí mismos en su patria como una comunidad nacional, y de utilizar sus poderes de autogobierno para expresar y celebrar su lengua, historia y cultura en instituciones y espacios públicos.

Las Recomendaciones del CMPMN y la OSCE, extrañamente, no dicen nada sobre todas las reivindicaciones centrales en juego en los conflictos étnicos post-

comunistas. No hablan sobre cómo resolver las (a menudo contrapuestas) reivindicaciones relativas al territorio y al autogobierno, ni sobre cómo otorgar el estatuto de lengua oficial. Tampoco ofrecen ninguna garantía de que las minorías puedan luchar por una educación superior, ni por logros profesionales en su propia lengua. Los Estados pueden respetar por lo menos estas normas y, aun así, centralizar el poder de tal forma que se tomen todas las decisiones en foros controlados por el grupo nacional dominante. También se pueden encargar de la educación superior, del reconocimiento profesional y de los cargos políticos de tal manera que los miembros de las minorías deben, o bien adaptarse lingüísticamente para alcanzar el éxito profesional y el poder político, o bien emigrar al Estado de origen. (A menudo se denomina esto la «decapitación» de los grupos de las minorías: forzar a las élites potenciales de las comunidades de las minorías a abandonar su comunidad para obtener educación superior o éxito profesional). Dado que estas normas no excluyen las políticas estatales dirigidas a la supresión de poder y decapitación de las minorías, son muy criticadas por los líderes y analistas de las minorías como «paternalismo y formulismo» (Wheatley 1997: 40).⁸

El marco resultante de las normas de los derechos de las minorías es tan ineficaz como inestable. Es ineficaz porque estas normas no solucionan los problemas que pretendían tratar. Recordemos que el sentido original de elaborar estas normas era abordar los conflictos étnicos violentos en la Europa post-comunista, como en Kosovo, Bosnia, Croacia, Macedonia, Georgia, Azerbaiyán, Moldavia y Chechenia. Ninguno de estos conflictos giró en torno al derecho de los individuos a unirse a otros para disfrutar de su cultura. La violación de tales derechos no fue la causa de los conflictos violentos, y el respeto por tales derechos no resolvería los conflictos. Lo mismo pasa en los otros casos principales en los que las organizaciones europeas temían la violencia potencial, como las minorías húngaras en Rumanía y Eslovaquia, o la minoría rusa en Ucrania.

En todos estos casos, los temas en disputa no son considerados por el CPMN ni por las recomendaciones de la OSCE. Estos conflictos implican a grandes grupos concentrados territorialmente que han manifestado la capacidad y la aspiración de gobernarse a sí mismos y de administrar sus propias instituciones públicas en su propia lengua, y que han tenido alguna forma de autogobierno y estatuto de lengua oficial en el pasado. Se han movilizad para tener autonomía territorial, estatuto de lengua oficial, universidades de lenguas minoritarias y poder compartido consociacional. Ninguno de estos grupos estaría satisfecho con los escasos derechos garantizados por el CPMN o las recomendaciones de la OSCE.

El hecho de que estas minorías nacionales no estén satisfechas con estas disposiciones a veces se toma como prueba de la falta de liberalidad de su cultura política o del radicalismo de su liderazgo. Pero merece la pena apuntar que ninguna minoría nacional considerable, movilizad políticamente en Occidente, se vería

8. Por ejemplo, estas normas a menudo permiten a las minorías entregar a las autoridades públicas documentos en su lengua, pero no exigen una respuesta en su propia lengua.

satisfecha tampoco. Nadie puede suponer seriamente que las minorías nacionales en Cataluña, Flandes, Québec, Berna, el Tirol del Sur, las Islas Aland o Puerto Rico, quedarían satisfechas simplemente con escuelas primarias para minorías, pero sin tener universidades en lengua materna; o indicaciones de calles bilingües, pero sin tener un estatuto de lengua oficial; o una administración local sin autonomía regional.

Esto no quiere decir que no existan contextos en la Europa post-comunista en los que las normas actuales del CMPMN o de la OSCE serían una base realista para las relaciones Estado-minorías. Creo que funcionarían en aquellos países que son étnicamente homogéneos —por ejemplo, donde el grupo dominante representa un 90-95% de la población— y donde los restantes grupos étnicos son pequeños, están dispersos y ya se encuentran en la senda de la integración. Este es el caso, por ejemplo, de la República Checa, Eslovenia y Hungría. Ninguna de las minorías en estos países es capaz de ejercer de hecho una autonomía regional, ni de mantener un nivel alto de plenitud institucional (por ejemplo, de mantener sus propias universidades), y la mayoría ya muestra altos niveles de integración lingüística. Para estos grupos, las normas del CMPMN y de la OSCE aportan todo lo que podían desear. Permiten a estas minorías pequeñas y medio-integradas negociar su integración en la sociedad dominante con cierto grado de dignidad y seguridad. Asimismo, las normas del CMPMN y de la OSCE probablemente serán satisfactorias para las minorías pequeñas, dispersadas y parcialmente integradas en otros países post-comunistas, como los vlach en Macedonia, o los armenios en Rumanía.

El problema, por supuesto, estriba en que estas minorías no eran (ni son) las que están involucradas en conflictos étnicos graves. El problema de la violencia étnica y los conflictos étnicos potencialmente desestabilizadores en la Europa post-comunista está casi exclusivamente reservado a grupos capaces de ejercer el autogobierno y de mantener sus propias instituciones públicas, y de disputarse con el Estado el control de las instituciones públicas.⁹ Y, para estos grupos, las normas del CMPMN y de la OSCE carecen totalmente de importancia. Si el objetivo es ocuparse con eficacia del problema de los conflictos étnicos potencialmente desestabilizadores, entonces necesitamos normas que traten el origen de estos conflictos. Y todas las normas que emanen del «derecho a tener una vida cultural propia» del artículo 27 probablemente no lo harán.¹⁰

9. Una posible excepción a esta generalización es el pueblo romaní. Algunos analistas especulan con que los temas relativos al pueblo romaní podrían convertirse en fuentes de violencia e inestabilidad, aunque el pueblo romaní no ha mostrado ningún interés en una autonomía territorial ni en crear sus propias instituciones públicas separadas. Por consiguiente, las organizaciones europeas le están dedicando mucho tiempo y esfuerzo a examinar políticas estatales para con los romaní. De hecho, la OSCE ha recomendado recientemente la adopción del Estatuto del Pueblo Gitano.

10. No hay un motivo conceptual ni filosófico por el que el derecho a tener una vida cultural propia no pueda ser interpretado de una forma tan enérgica como para apoyar reivindicaciones de

El marco actual de los derechos de las minorías es no sólo políticamente ineficaz, sino también conceptualmente inestable. Sólo las «minorías nacionales» están protegidas actualmente por estas normas europeas pero, dado que los derechos efectivos que están siendo codificados no se basan en las reivindicaciones de asentamiento histórico y concentración territorial, no existe motivo alguno por el que no deban aplicarse también a los grupos de inmigrantes. Y de hecho se observan movimientos tanto en el Consejo de Europa como en la OSCE para redefinir la categoría de «minorías nacionales» para incluir a los inmigrantes.¹¹ Esto representaría un paso atrás hacia el modelo del original Artículo 27, que pretende articular derechos culturales universales aplicables a todas las minorías, nuevas o viejas, pequeñas o grandes, dispersas o concentradas.

Muchos analistas reconocen que redefinir la categoría de «minorías nacionales» para incluir a los inmigrantes es un paso progresista: cuantos más grupos protegidos, mejor. Además, los inmigrantes en Europa hoy son claramente un grupo vulnerable que necesita ser protegido internacionalmente de gobiernos nacionales hostiles. Dado que es poco probable que los países de la UE aprueben ningún tipo de declaración dirigida a la protección de los inmigrantes,¹² la única manera realista de lograr esta protección es colocar a los inmigrantes en un plan preexistente de protección de las minorías, lo que en el contexto europeo representa meterlos bajo el paraguas de «minorías nacionales».

Aunque esta extensión es progresista en algunos sentidos, como el de darles protección a los grupos que no serían protegidos de otra forma, también debemos reconocer que es potencialmente retrógrada en otros aspectos. Si la categoría de «minorías nacionales» se redefine de esta forma, hará que sea menos probable que estas normas se desarrollen de forma tal que choque con las reivindicaciones distintivas de las minorías históricas o territoriales. El atrevido experimento de articular normas internacionales dirigidas a las minorías nacionales, y capaz de solucionar conflictos etno-nacionalistas potencialmente violentos, está siendo dejado de lado lentamente. Sería irónico que las normas europeas sobre los derechos de las minorías nacionales resultaran ser más beneficiosas para los grupos de inmigrantes, para los cuales no estaban pensadas originalmente, que para los grupos etno-nacionales, cuya difícil situación generó el motivo de crear normas internacionales.

autonomía territorial o de estatuto de lengua oficial. De hecho, precisamente esto es lo que varios teóricos políticos «liberal nacionalistas» han hecho en sus escritos. La idea de un derecho a la cultura es invocada por escritores como Yael Tamir y Joseph Raz como la base para su defensa de un derecho a la autodeterminación nacional (Tamir 1993; Margalit y Raz 1990). Pero, desde un punto de vista político, no existe la posibilidad de que una visión tan «nacionalista» de un derecho a la cultura sea aprobada en el derecho internacional. Como analizaré más adelante, el derecho a tener una cultura propia del Artículo 27 fue pensado como una alternativa al derecho a la autodeterminación nacional.

11. Véase, por ejemplo, Hofmann 2002: 254-6.

12. Merece la pena apuntar que ninguno de los Estados de la UE ha ratificado la Convención de la ONU sobre los derechos de los inmigrantes de 1990.

3. ¿LA ALTERNATIVA DEL AUTOGOBIERNO?

¿Había una alternativa viable? ¿Es posible elaborar normas que ofrezcan una base de principios que dé respuesta a las reivindicaciones de los grupos etno-nacionales? Algunos analistas han señalado que la alternativa más prometedora reside en otros ámbitos del derecho internacional —por ejemplo, en el principio basado en que todos los «pueblos» tienen derecho a la «autodeterminación». Este principio de autodeterminación se remonta a la Carta fundacional de las Naciones Unidas y fue reafirmado por el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹³ Se trata por tanto de una norma de gran arraigo dentro del derecho internacional, aunque no se ha aplicado tradicionalmente a las minorías. Sin embargo, según algunos analistas, la interpretación que se hace del principio de la autodeterminación debería y, de hecho, podría revisarse adecuadamente para su aplicación a las minorías nacionales, de modo que se proporcionara una base con fundamento para tratar estas reivindicaciones.

Se acepta de forma generalizada que la interpretación tradicional del derecho a la autodeterminación del artículo 1 no puede extenderse únicamente a las minorías nacionales, ya que se entiende que éste incluye el derecho a establecer un Estado propio. Pero es precisamente por esta razón por la cual su alcance se ha visto restringido drásticamente en el derecho internacional. Tal restricción ha venido dada por la llamada «tesis del agua salada». Si bien el Artículo establece que «todos los pueblos» tienen el derecho a la autodeterminación, en la práctica, sólo los «pueblos» sujetos a una colonización exterior han podido hacer valer este derecho. A las minorías nacionales de un Estado contiguo territorialmente no se las ha reconocido como «pueblos» diferentes, con su propio derecho a la autodeterminación, por muy distinta que fuese su cultura y su historia. Grupos como los escoceses o los kurdos pueden considerarse a sí mismos como «pueblos» diferentes, y la mayoría de los historiadores y sociólogos puede que acepten esta etiqueta; pero la comunidad internacional no los ha reconocido como tales por temor a que ello implicara concederles el derecho a la creación de un Estado independiente.

Sin embargo, si adoptamos una interpretación más modesta del derecho a la autodeterminación que esté más acorde con la integridad territorial de los Estados, puede que sea posible extender su marco de aplicación a las minorías nacionales. Éste es el objetivo de varios modelos de «autodeterminación interior». De acuerdo con estos modelos, las minorías nacionales, como «pueblos» o «naciones» diferentes que habitan en su territorio histórico, tienen derecho a cierto grado de autodeterminación dentro de las fronteras de un Estado más amplio, generalmente mediante algún tipo de autonomía territorial (de aquí

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

en adelante, AT). Muchos analistas han señalado que el hecho de conceder la autodeterminación a pueblos extranjeros, mientras se deniega a los pueblos del interior de un Estado, es totalmente arbitrario desde un punto de vista moral. Ambos tienen una idea diferente de nacionalidad y un deseo de autogobierno; de igual modo, han estado por lo general sujetos a conquistas, incorporaciones involuntarias y discriminaciones históricas. Un enfoque moralmente coherente sobre la autodeterminación reconocería, por tanto, su aplicabilidad a las minorías nacionales interiores (y pueblos indígenas), al menos en la forma de un derecho a la AT (véase, por ejemplo, Moore 2001).

Durante los primeros años de la década de los noventa, muchos intelectuales y organizaciones políticas que representaban a minorías nacionales presionaron para que se reconociera internacionalmente este derecho a la autonomía territorial interior. Así, en el breve intervalo de tiempo transcurrido entre 1990 y 1993, parecía haber indicios de que la campaña podría tener éxito. Por ejemplo, la primera declaración realizada por una organización europea sobre los derechos de las minorías tras la caída del comunismo —la declaración de Copenhague de la OSCE, en 1990— hizo un esfuerzo por reconocer la AT (artículo 35):

“Los Estados participantes tendrán en consideración los esfuerzos encaminados a proteger y crear las condiciones para la promoción de la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de determinadas minorías nacionales estableciendo, como uno de los medios posibles para lograr estos objetivos, administraciones locales o autónomas adecuadas que se correspondan con las circunstancias históricas y territoriales específicas de las mismas, de acuerdo con las políticas del Estado en cuestión”.

Este párrafo no reconoce el «derecho» a la AT, sino que lo recomienda como una buena manera para acomodar a las minorías nacionales.

La AT recibiría un respaldo aún más sólido en 1993, en la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. El artículo 11 contiene una cláusula que señala que

“En las regiones en las que constituyan una mayoría, los individuos que pertenezcan a la minoría nacional tendrán el derecho a disponer de autoridades locales o autónomas adecuadas, o a gozar de un estatus especial que se ajuste a su situación histórica y territorial específica, y de acuerdo con la legislación interna del Estado”.

Al contrario que la declaración de Copenhague de la OSCE, esta recomendación reconoce la AT como un «derecho». Por supuesto, las recomendaciones parlamentarias son simplemente eso, recomendaciones, y no documentos vinculantes jurídicamente. Pero, aún así, esto es una muestra de que, a comienzos de los noventa, se dio un movimiento a favor del reconocimiento de un principio general por el cual la justicia exigía mecanismos efectivos para que las mayorías

y las minorías nacionales compartieran el poder, haciendo especial alusión a la AT como uno de estos mecanismos.

Muchas organizaciones de minorías nacionales de la Europa post-comunista vieron la aprobación de la Recomendación 1201 como una gran victoria; especialmente, las organizaciones étnicas húngaras la consideraron como una prueba evidente de que Europa apoyaría sus reivindicaciones de AT en Eslovaquia, Rumanía y Serbia. Confiaron en que esta recomendación tendría un papel central en la CMPMN del Consejo de Europa, que se estaba elaborando en aquel mismo momento, y que su cumplimiento sería obligatorio para los países candidatos a la adhesión a la UE.

Esta expectativa se vio reforzada por el hecho de que la autodeterminación interior de las minorías nacionales había pasado a ser una tendencia generalizada en Occidente. La AT para minorías nacionales concentradas territorialmente y de un tamaño considerable es, hoy en día, prácticamente universal en Occidente. De hecho, uno de los avances más destacados del siglo pasado, en cuanto a las relaciones étnicas en las democracias occidentales, ha sido la tendencia hacia la creación de sub-unidades políticas en las cuales las minorías nacionales constituyen una mayoría local y en las que su lengua se reconoce como oficial, al menos dentro de su región autogobernada y, en ocasiones, incluso, a lo largo de todo el país. A comienzos del siglo XX, sólo Suiza y Canadá habían adoptado esta combinación de AT y lengua oficial para grupos nacionales sub-estatales. Sin embargo, desde entonces, prácticamente todas las democracias occidentales con movimientos nacionalistas sub-estatales considerables han avanzado en esta dirección. La lista incluye la aprobación de la autonomía de las islas Aland, de habla sueca, en Finlandia tras la Primera Guerra Mundial; la autonomía para el Tiro del Sur en Italia y de Puerto Rico en los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial; la autonomía federal para Cataluña y el País Vasco en los setenta; para Flandes, en Bélgica, en los ochenta; y, más recientemente, para Escocia y Gales en los noventa.

Restringiendo nuestro análisis a las minorías nacionales concentradas territorialmente y de un tamaño considerable, esta tendencia es prácticamente universal en Occidente. Aquí, todos los grupos de más de 250.000 personas que han manifestado su deseo de autonomía territorial la tienen en la actualidad, así como otros grupos más reducidos (como es el caso de la minoría alemana en Bélgica).¹⁴ El

14. Mi atención aquí se centra en grupos que han manifestado sus deseos de autonomía territorial, como se refleja en las continuadas cotas elevadas de apoyo a políticos o partidos políticos que han hecho campaña a favor de la autonomía territorial. A estas minorías las podemos denominar minorías nacionales «movilizadas», ya que sus miembros han mostrado continuamente su apoyo a las aspiraciones nacional(istas) de derechos lingüísticos y de autonomía. La aparición de tales minorías nacionales movilizadas es, obviamente, resultado de una lucha política. Las minorías nacionales no llegaron al mundo con una conciencia nacionalista plenamente conformada; han sido creadas por élites y empresarios de la etnia, que intentan persuadir a un número suficiente de miembros como para que tenga sentido la movilización política como movimiento nacional con aspiraciones nacio-

grupo más amplio que se ha movilizizado pidiendo autonomía y sin éxito es el de los corsos en Francia (alrededor de 175.000). Pero incluso ahí, se aprobó recientemente la legislación para conceder la autonomía a Córcega, aunque una sentencia del Tribunal Constitucional impidió su aplicación. Así pues, también Francia se unirá pronto, en mi opinión, a esta tendencia.

Además, si bien la transición hacia la AT fue controvertida originariamente en cada uno de los países que la aprobaron, rápidamente se fue afianzando como parte de la vida política de estos países. Sería inconcebible que España, Bélgica o Canadá, por ejemplo, volvieran a un Estado monolingüe y unitario. Además, nadie lucha por ese cambio regresivo. En realidad, ninguna de las democracias occidentales que han adoptado la solución de la AT y el bilingüismo oficial han revocado esta decisión. A mi modo de ver, esto es muestra de que este modelo de acomodación de las minorías nacionales considerables y concentradas territorialmente ha sido muy fructífero en cuanto se refiere a los valores liberales y democráticos, como la paz, la prosperidad, los derechos individuales y la democracia.¹⁵

En definitiva, si se puede hablar de una «patrón europeo» en relación con las minorías nacionales, ésta podría ser cierta forma de autonomía interior. Éste es el modelo utilizado actualmente por las democracias occidentales para tratar el fenómeno de los grupos nacionalistas sub-estatales, y las minorías nacionales de la Europa post-comunista tenían motivo para confiar en que se estableciera también como norma para sus propios países.

nales. Hay casos en los que estos intentos de crear una conciencia nacionalista entre los miembros de una minoría han fracasado. Uno de los más significativos dentro de Europa occidental es el de los frisios en Holanda. Desde una perspectiva histórica, tienen tanto derecho a reivindicarse como «pueblo» diferente como cualquier otro grupo etno-nacional de Europa. Sin embargo, los intentos de las élites frisias por persuadir a las gentes de ascendencia frisia o que habitan en el territorio histórico de Frisia para que apoyen objetivos políticos nacionalistas han fracasado una y otra vez. Esto es, sin duda, aceptable desde un punto de vista liberal. Puede que las minorías nacionales tengan el *derecho* a reivindicar la autonomía territorial, pero no tienen la *obligación* de hacerlo. Reivindique o no una minoría nacional la autonomía territorial, ésta se debería determinar por los deseos de la mayoría de sus miembros mediante un debate y una lucha democrática libre.

Pero yo me centraré aquí en cómo han hecho frente los Estados europeos a estos grupos que han mostrado deseos de una autonomía territorial, es decir, en los que los líderes políticos nacionalistas han tenido éxito en el debate libre y democrático a la hora de conseguir el apoyo de una mayoría de los miembros del grupo. No quiero decir con esto que tales construcciones nacionalistas tengan éxito o que deban tenerlo. Su éxito ha de explicarse y no, simplemente, considerarse como normal o natural, al igual que se debería hacer con el fracaso de los nacionalistas de Frisia. Mi objetivo en el presente trabajo no es el de explicar el éxito o el fracaso de determinadas construcciones nacionalistas, sino más bien tratar de investigar el modo en que los Estados deben responder a los casos de movilización fructífera, en los que los miembros de las minorías nacionales han mostrado continuamente altas cotas de apoyo a las aspiraciones nacionalistas. Estos casos constituyen el «problema» al que las organizaciones europeas buscaban una solución mediante la adopción de normas internacionales sobre los derechos de las minorías.

15. Para una argumentación más detallada de esta afirmación, véase Kymlicka 2004.

Por supuesto, el hecho de que la autonomía interior haya pasado a ser la norma imperante en la práctica en Occidente no significa que pueda codificarse como norma general en el derecho internacional. Aún no está muy clara la manera en que esta norma de autogobierno interior podría formularse de forma generalizada. Sin embargo, hay que mencionar que este mismo asunto se ha debatido en un ámbito del derecho internacional estrechamente relacionado: el de los derechos de los pueblos indígenas. El Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, presentado en 1993, contiene varios artículos en los que ratifica el principio de autodeterminación interior:

“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) tienen el 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 sus tierras y territorios... que tradicionalmente han poseído u ocupado, o utilizado de otra forma. Esto 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...”

“Artículo 33: Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicas características, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.”

La declaración continúa siendo un proyecto, por lo que no se considera derecho internacional vinculante (Anaya 1996). Pero la idea básica de que los pueblos indígenas tienen el derecho a la autodeterminación interior está ampliamente reconocida por la comunidad internacional, y está presente en declaraciones más recientes sobre los derechos de los pueblos indígenas, como las de la Organización de Estados Americanos y la Organización Internacional del Trabajo.

Ello demuestra que no existe razón de peso para que el derecho internacional no acepte la idea de la autodeterminación interior. El estatus de las minorías nacionales en la Europa post-comunista no es idéntico al de los pueblos indígenas de América o de Asia. No obstante, existen importantes similitudes, tanto históricas como en lo referente a sus aspiraciones, de modo que gran parte de los argumentos dados para el reconocimiento del derecho a la autodeterminación interior de los pueblos indígenas pueden aplicarse igualmente a las minorías nacionales.¹⁶

16. De hecho, el argumento más influyente del derecho internacional en defensa de los derechos indígenas admite que otros grupos nacionales deberían poder también reivindicar el derecho a

Así pues, existían razones suficientes como para que las minorías nacionales de los Estados post-comunistas pudieran confiar en que se incluiría cierta forma de autogobierno interior como parte de las «normas europeas» para el tratamiento de las minorías nacionales. De hecho, ésta es la norma en Europa occidental actualmente; se ha reconocido en el derecho internacional como un principio legítimo con respecto a los pueblos indígenas; se puede considerar como una aplicación más coherente de la idea de la libre determinación de los pueblos, evitando la arbitrariedad de la interpretación tradicional del «agua salada»; finalmente, fue ratificada en importantes declaraciones de organizaciones europeas, como la de la OSCE, de 1990, y la de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, de 1993.

Sin embargo, parece que el máximo esplendor del apoyo hacia la AT por parte de las instituciones europeas se produjo con la Recomendación 1201. Desde entonces, el apoyo ha ido decreciendo de forma acentuada. Como ya hemos visto, la Convención Marco, que sería adoptada tan sólo dos años después de la Recomendación 1201, evita cualquier referencia a la AT. Ésta no sólo no se reconoce como un «derecho», sino que ni siquiera se menciona como práctica recomendada. Además, tampoco aparece en ninguna de las declaraciones o recomendaciones posteriores de las diferentes organizaciones e instituciones europeas, como las Recomendaciones adoptadas por la OSCE en La Haya, Oslo y Lund¹⁷, o la nueva constitución de la Unión Europea.¹⁸ Por otra parte, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho estableció que las minorías nacionales no tienen derechos de autodeterminación, ni siquiera de carácter interior (Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, 1996). Todo esto hace que, en la práctica, las ideas de autodeterminación interior hayan desaparecido del debate en torno a los «patrones europeos» sobre los derechos de las minorías.

Existen numerosas razones para eso. Por un lado, la idea de autonomía se enfrentó a una fuerte oposición de los Estados post-comunistas. Éstos temían que el reconocimiento de cualquier idea de autodeterminación interior o de auto-

la autodeterminación interior (Anaya 1996). Para una discusión más profunda sobre las similitudes y diferencias entre los pueblos indígenas y las minorías nacionales, véase Kymlicka 2001: cap. 6. Hay que reseñar que las organizaciones que representan a una minoría nacional en Europa del Este —por ejemplo, los tártaros de Crimea— se han definido a sí mismos como «pueblo indígena» a efectos del derecho internacional.

17. Recomendaciones de La Haya sobre los Derechos Educativos de las Minorías Nacionales (1996); Recomendaciones de Oslo sobre los Derechos Lingüísticos de las Minorías Nacionales (1998); Recomendaciones de Lund sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales (1999).

18. La Alianza Libre Europea, una coalición de partidos nacionalistas de minorías de diversas regiones de Europa occidental (Cataluña, Escocia, Flandes, el Tirol del Sur, etc.), propuso que la Constitución de la UE incluyera una cláusula que reconociera «el derecho de autogobierno de todas aquellas entidades territoriales de la Unión cuyos ciudadanos tengan un sentido de identidad nacional, lingüística o regional fuerte y compartido». La propuesta jamás se debatió seriamente (www.greens-efa.org).

mía de una minoría sería un factor desestabilizador. Los gobiernos temían que la concesión de AT a algunos grupos conllevaría problemas de «intensificación» y «proliferación» (Offe 1998; 2001). El primer temor se refiere a la posibilidad de que los grupos a los que se les concede la autodeterminación interior intensifiquen sus demandas hasta el punto de exigir la secesión total. El temor a la «proliferación» significa que, si la autodeterminación interior se ofrece a un grupo movilizad y que se hace oír, otros grupos anteriormente inactivos saldrán por todas partes reivindicando su propia autonomía.

Por supuesto, ambos temores estuvieron también presentes en Occidente y, sin embargo, los Estados occidentales continuaron con la autonomía interior. Tanto el miedo a la intensificación, como a la proliferación han resultado ser exagerados, al menos en el contexto occidental.¹⁹ No obstante, estos temores aumentan en muchos países post-comunistas debido al hecho de que las minorías nacionales comparten, por lo general, una identidad nacional o étnica con un Estado vecino, al que pueden ver como «Estado originario» o «Estado matriz» (por ejemplo, las minorías húngaras de Eslovaquia con respecto a Hungría, o las minorías étnicas rusas en el Báltico con respecto a Rusia). En tales casos, el temor no es tanto a la intensificación en el sentido de llegar al independentismo, sino más bien de que las minorías vayan a volverse irredentistas, es decir, de que sirvan de quinta columna, apoyando los esfuerzos de su vecino Estado matriz para hacerse con todo o parte del país.²⁰

En términos más generales, la propia idea del reconocimiento de las minorías como «naciones dentro» de los Estados, con sus derechos inherentes a la autodeterminación se opone a la ideología de la mayoría de los Estados post-comunistas, que aspiran a ser vistos como Estados-nación unificados, sobre la premisa de una concepción singular de la soberanía popular, más que como uniones o federaciones de dos o más pueblos.²¹

Por tanto, han sido varias las razones por las que las reivindicaciones de autodeterminación interior han sufrido una resistencia implacable en la Europa post-comunista. Como ha advertido el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

19. Esta crítica a la afirmación de Offe, de que la intensificación y la proliferación son peligros inherentes a la autonomía territorial, la desarrollo en Kymlicka 2002.

20. Este es uno de los factores que contribuye al «blindaje» general de las relaciones entre Estado y minorías en la Europa post-comunista —véase Kymlicka 2004. Es interesante advertir que, incluso en los casos en que las minorías nacionales de Occidente están vinculadas por su etnia a un Estado vecino, no levantan temor alguno de deslealtad o seguridad. Los franceses de Suiza o de Bélgica no son vistos como una quinta columna en Francia; tampoco los flamencos son vistos como una quinta columna en Holanda. Ni siquiera los alemanes de Bélgica, que históricamente colaboraron con la agresión alemana contra Bélgica, se perciben ya de esta manera. Éstas son muestras claras del extraordinario éxito de la UE y de la OTAN a la hora de «desblindar» las relaciones étnicas en Europa occidental.

21. Esto es especialmente cierto en aquellos países de tradición jacobina francesa, como Rumanía o Turquía. Para conocer mejor la fuerza de esta ideología en la Europa post-comunista, véase Liebich 2004.

de la OSCE, las reivindicaciones de AT se enfrentan a una «oposición máxima» por parte de los Estados de la región. Cualquier intento de las organizaciones occidentales por fomentar estos modelos requeriría, sin duda, de la mayor presión posible, lo cual haría las relaciones entre el Este y el Oeste mucho más conflictivas y costosas. Así pues, en opinión del Alto Comisionado, es más «práctico» al concentrarse en formas más modestas de derechos de las minorías, como las que garantiza la CMPMN (van der Stoel 1999: 111).

Además, ha habido una dura oposición a la idea de consolidar el derecho a la AT en las minorías *de Occidente*, así como a la idea del posible control internacional del tratamiento que se hace de esas minorías por parte de sus Estados. Francia, Grecia y Turquía se han opuesto tradicionalmente a la idea de los derechos de autogobierno de las minorías nacionales, llegando a negar la existencia de las mismas (Dimitras 2004). Incluso aquellos países occidentales que aceptan este principio no siempre aceptan el sometimiento al control internacional de sus leyes y políticas en relación con las minorías nacionales. Éste ha sido el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos y Suiza (Chandler 1999: 66-68; Ford 1999: 49). El tratamiento de las minorías nacionales en algunos países occidentales sigue siendo un asunto políticamente delicado, y muchos países no admiten que sus acuerdos entre mayorías y minorías —por lo general, resultado de largos y dolorosos procesos de negociación—, sean reabiertos por agencias de control internacional. En definitiva, mientras insisten en que los Estados post-comunistas deben estar sujetos a controles sobre el tratamiento de las minorías, no aceptan que se examine su propia actuación con respecto a las mismas.

Dados estos obstáculos, no es sorprendente que los esfuerzos por codificar un derecho a la autonomía o a la autodeterminación interior de las minorías nacionales hayan fracasado. Si bien la comunidad internacional ha demostrado cierta intención de considerar esta idea en el caso de los pueblos indígenas, ésta ha sido muy polémica en el caso de las minorías nacionales.

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

Parece, pues, que ninguno de los dos enfoques para crear normas europeas en torno a los derechos de las minorías nacionales —ya fuera basándose en el derecho a tener su propia vida cultural o en el derecho a la autodeterminación— ha tenido éxito a la hora de desarrollar normas internacionales significativas y efectivas. Incluso aunque el derecho a tener su propia vida cultural se esté interpretando en la actualidad de una manera fortalecida en comparación con su formulación original en el Artículo 27 del PIDCP, aún es demasiado débil como para resolver los orígenes de los conflictos étnicos. Por otro lado, si bien la autodeterminación se está planteando de una manera más descafeinada, en comparación con su for-

mulación original en el Artículo 1 del PIDCP, aún es demasiado contundente como para que muchos países la acepten.

Si ninguna de estas opciones es viable y efectiva, ¿cuáles son las alternativas? Una opción sería abandonar la idea de desarrollar normas europeas sobre los derechos de las minorías. Al fin y al cabo, la UE y la OTAN han sobrevivido y prosperado durante muchos años sin prestar atención alguna a los derechos de las minorías.²² ¿Por qué no reconsiderar entonces la decisión de hacer de los derechos de las minorías uno de los valores fundacionales del orden europeo?

Es cierto que podríamos argumentar que la decisión original tomada en los noventa de desarrollar estas normas estuvo basada en una premisa errónea sobre la posibilidad de caer en una espiral descontrolada de conflictos étnicos. Desde entonces, parece haber quedado claro que la violencia étnica es un fenómeno localizado de la Europa post-comunista, y que las perspectivas de violencia en países como Eslovaquia o Estonia son prácticamente nulas en un futuro cercano. Así que quizás no sea necesario controlar la forma en que estos países tratan a sus minorías en relación con las denominadas normas europeas.

Lo que sí es cierto es que los observadores occidentales podrían no dar su visto bueno a las políticas adoptadas por estos países en caso de que se los dejara a su aire. Pero es poco probable que estas políticas provoquen violencia e inestabilidad. Algunos de estos países podrían experimentar con políticas asimilacionistas severas que estarían abocadas al fracaso y, al final, el consenso interno llegaría como resultado de una política más liberal. Esto es, sin duda, lo que ocurrió en Occidente, y no existe razón alguna para imaginar que no ocurrirá o no podrá ocurrir en el Este. Además, es más probable que las políticas liberales sean vistas como legítimas y, por consiguiente, más estables, si surgen de este tipo de procesos internos en lugar de imponerse desde el exterior.

Por estas razones, algunos analistas han sugerido que dejemos de presionar a los países post-comunistas para que cumplan con las normas internacionales sobre los derechos de las minorías.²³ Esto no tendría por qué excluir las diferentes formas de intervención occidental. Como ya advertí anteriormente, los conflictos étnicos pueden debilitar la paz y la estabilidad de la región. La violencia, los flujos masivos de refugiados y el contrabando de armas pueden extenderse a todos los

22. Hay que recordar que, antes de 1989, la UE permitió tácitamente a Grecia perseguir a sus minorías, y la OTAN permitió a Turquía perseguir a las suyas (Batt y Amato 1998).

23. Cuando los gobiernos occidentales estaban deliberando sobre su intervención en Kosovo, un experto en seguridad americano y comentarista en diversos medios de comunicación, Edward Luttwak, afirmó: «demos una oportunidad a la guerra» (Luttwak 1999). La guerra es mala, dijo, pero es importante que aprendan de esta forma tan dura que no se pueden derrotar el uno al otro, de modo que acepten la necesidad de sentarse a negociar un acuerdo. Adam Burgess defiende la misma idea de una manera más modesta. Él afirma que deberíamos «dar una oportunidad a la asimilación» (Burgess 1999). Las políticas asimilacionistas en la Europa post-comunista podrían ser impopulares, llegando incluso a fracasar, pero es importante que los Estados (y los grupos dominantes) se den cuenta de los límites de sus capacidades y de la fuerza de la resistencia de la minoría, de modo que acepten la necesidad de llegar a un acuerdo con las minorías.

países vecinos y desestabilizar regiones enteras. La comunidad internacional tiene el derecho de protegerse contra este potencial desestabilizador de los conflictos étnicos de la Europa post-comunista.

Sin embargo, ya que la *seguridad* es el verdadero motivo para la intervención occidental, lo más probable es que se controlen las relaciones entre Estados y minorías, no con el fin de que se cumplan las normas internacionales, sino por las potenciales amenazas a la paz y a la seguridad de la región. El control debería tener como objetivo primordial la identificación de los casos en los que el estatus y el tratamiento de las minorías pudiesen conducir a este tipo de efectos expansivos.

En verdad, las organizaciones europeas se han ocupado de este control de la seguridad. Además de velar por el cumplimiento de las normas internacionales, también han tomado parte en un proceso paralelo de control a los países que podrían plantear amenazas a la seguridad de la región. Este proceso paralelo ha sido organizado en su mayor parte a través de la OSCE, incluida la oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, cuyo mandato se define explícitamente como parte de los esfuerzos por la «seguridad» de la OSCE, y cuya tarea es la de proporcionar avisos preventivos sobre las potenciales amenazas a la seguridad y hacer recomendaciones que puedan atenuarlas (Estebanez 1997; van der Stoep 1999). Además de la OSCE, por supuesto, se encuentra la OTAN, con sus mandatos de seguridad y su capacidad para intervenir militarmente si lo considera necesario, como sucedió en Bosnia y en Kosovo.

En resumen, tenemos dos procesos paralelos de «internacionalización» de las relaciones Estado-minorías: el primero de ellos controla a los Estados post-comunistas para el cumplimiento de las normas generales de los derechos de las minorías (lo que podemos denominar «la línea de los derechos legales»); el segundo proceso controla las amenazas potenciales de estos Estados a la seguridad de la región (la «línea de la seguridad»)²⁴.

La existencia de esta línea paralela de la seguridad significa que incluso si el cumplimiento de las normas internacionales dejara de controlarse, los Estados occidentales aún podrían intervenir apelando a la seguridad de la región en aquellas zonas donde se pudieran identificar riesgos de expansión. De hecho, esta línea de la seguridad ha sido siempre más importante que la línea del bien jurídico a la hora de determinar la intervención en los Estados post-comunistas. Los casos más relevantes y conocidos de intervención occidental, en asuntos relacionados con las minorías en los Estados post-comunistas, han ido en la línea de la seguridad. Estas intervenciones se han basado en un análisis sobre la restauración de la seguridad, y no en cómo respetar y defender normas universales como las del CMPMN.

Tomemos en consideración la forma en que las organizaciones occidentales han intervenido en los principales casos de violencia étnica en la Europa post-

24. Para una argumentación más detallada de estas dos líneas, véase Kymlicka y Opalski 2001: 369-86.

comunista, como por ejemplo, Moldavia, Georgia, Azerbaiyán, Kosovo, Bosnia y Macedonia. En cada uno de estos casos, las organizaciones occidentales han presionado a los Estados post-comunistas para que fueran mucho más allá de los requisitos exigidos por el CMPMN. Han presionado a los Estados para que acepten, bien alguna forma de AT (en Moldavia, Georgia, Azerbaiyán, Kosovo), bien alguna forma de poder compartido entre las diferentes partes, además del estatus oficial de la lengua (en Macedonia y Bosnia).

Así pues, en aquellos contextos en los que las organizaciones occidentales se han tenido que enfrentar a conflictos étnicos desestabilizadores, inmediatamente han reconocido la escasa utilidad del CMPMN a la hora de solucionar los conflictos, así como la necesidad de cierto grado de poder compartido. La forma concreta de este poder compartido viene determinada por una serie de factores contextuales, sin olvidar el equilibrio del poder militar entre las facciones enfrentadas. Ya que la motivación para la intervención occidental es garantizar la seguridad de la región, es necesario que las recomendaciones de Occidente estén basadas en una evaluación rigurosa de las posibles amenazas que puedan constituir los diferentes actores.

Dado que la línea de la seguridad ha hecho gran parte del trabajo, al orientar y hacer posibles las políticas occidentales en la Europa post-comunista, ¿por qué es necesaria la línea de los derechos legales? Si no existe modo viable alguno para fundamentar normas internacionales efectivas para los derechos de las minorías sobre la base del derecho a tener una propia vida cultural o el derecho a la autodeterminación, ¿por qué no, simplemente, renunciar a la idea de la línea de los derechos legales, mientras se preserva la capacidad para intervenir en la Europa post-comunista apelando a razones de seguridad?

En mi opinión, hay algunos líderes de organizaciones occidentales que lamentan haber establecido la línea de los derechos legales en 1990 y que, ahora, desearían retractarse.²⁵ Sin embargo, dudo de que esto sea posible. Como ya mencioné anteriormente, los derechos de las minorías han pasado a estar institucionalizados en los diferentes niveles políticos de Europa y sería muy difícil desalojarlos.

Además, la línea de la seguridad difícilmente funcionará sin una línea de los derechos legales que la sustente. La línea de la seguridad por sí sola tiene una tendencia perversa a premiar la intransigencia del Estado y la beligerancia de la minoría. Da incentivos a los Estados para que inventen o exageren rumores de manipulación de las minorías por parte de los Estados matriz, así como para que refuercen su afirmación de que las minorías son desleales, de modo que una ampliación de los derechos de las minorías pondría en peligro la seguridad del Estado. Por otro lado, también da incentivos a las minorías para que amenacen con

25. Es interesante advertir que el proyecto de Constitución de la UE incorpora todos los «criterios de Copenhague» excepto el de los derechos de las minorías. Este es un reconocimiento tácito, intuyo, de que la decisión tomada en 1991 de constituir los derechos de las minorías como factor determinante para la entrada en la UE estuvo basada en una lectura errónea de los acontecimientos de principios de los noventa, y no en un auténtico compromiso normativo.

la violencia o simplemente tomen el poder, ya que ésta es la única vía mediante la cual sus quejas atraerán la atención de los organismos internacionales de control de la seguridad. El mero hecho de ser tratado injustamente no es suficiente para captar la atención de Occidente dentro de la línea de la seguridad, a menos que esté respaldado por una amenaza creíble de poder desestabilizar los gobiernos y las regiones.²⁶

Pongamos como ejemplo el enfoque de la OSCE en torno a la AT. Como hemos visto, tras recomendarla inicialmente en 1990, ha pasado a desaconsejarla en la actualidad, y ha alentado a algunas minorías para que renuncien a sus reivindicaciones autonómicas, como es el caso de los húngaros en Eslovaquia. Pero, por otro lado, la OSCE ha apoyado la autonomía en otros países, como Ucrania (para Crimea), Moldavia (para Gaguzia y el Trans-Dneister), Georgia (para Abkhazia y Ossetia), Azerbaiyán (para Ngorno-Karabakh) y Serbia (para Kosovo). ¿Qué es lo que explica esta variación? La OSCE afirma que estos últimos casos son «excepcionales» y «atípicos» (Zaagman 1997: 253n84; Thio 2003: 132); aunque, a mi modo de ver, lo único de excepcional de estas situaciones es que las minorías tomaron el poder de forma ilegal e inconstitucional, sin el consentimiento del Estado.²⁷ Allí donde las minorías han tomado el poder de este modo, el Estado únicamente puede revocar la autonomía enviando al ejército y comenzando una guerra civil. Por razones obvias, la OSCE rechaza la opción militar y, en su lugar recomienda a los Estados que negocien la autonomía con la minoría y acepten cierto grado de federalismo o consociacionismo que ofrezca un reconocimiento legal *a posteriori* para la realidad que se vive. Por tanto, el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales dijo, en una recomendación, que sería peligroso que Ucrania intentara abolir la autonomía que la etnia rusa de Crimea había (ilegalmente) establecido (van der Stoep 1999: 26).

Por el contrario, siempre que alguna minoría ha perseguido la AT utilizando medios pacíficos y democráticos, dentro del estado de derecho, la OSCE se ha opuesto a ella, alegando que aumentaría las tensiones. Según el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, dados los temores omnipresentes en la Europa post-comunista hacia la deslealtad y la secesión, cualquier intento de creación de nuevas instituciones autonómicas está condenado a aumentar las tensiones, especialmente si la minoría reivindica las fronteras de su AT sobre un Estado matriz u originario. De este modo, la recomendación del Alto Comisionado para las Minorías

26. Chandler 1999: 68. Cf. «Las minorías no deberían enfrentarse a una situación en la que la comunidad internacional responda únicamente a sus preocupaciones en caso de conflicto. Este enfoque fracasaría fácilmente y generaría más problemas de los que podría resolver. Un enfoque objetivo, imparcial y no selectivo, que incluya la aplicación de normas para las minorías sin excepciones, debe, por tanto, desempeñar un papel crucial» (Alfredson y Turk 1993: 176-7).

27. En todos estos casos, excepto en el de Crimea, la minoría tomó el poder mediante un levantamiento armado. En el caso de Crimea, el Estado ucraniano apenas existía en ese territorio, por lo que los rusos no tuvieron que tomar las armas para derrocar la estructura estatal existente. Lo que hicieron simplemente fue celebrar un referéndum (ilegal) sobre la autonomía y comenzaron entonces a autogobernarse.

Nacionales, en el caso de la etnia húngara en Eslovaquia, fue que no pidieran la AT, dados los temores eslovacos al irredentismo (van der Stoep 1999:25).

Vemos, pues, que el enfoque de la seguridad premia la intransigencia por ambas partes. Si las minorías toman el poder, la OSCE las recompensa presionando al Estado para que acepte una forma «excepcional» de autonomía; si la mayoría se niega incluso a discutir las propuestas de una minoría pacífica que respeta la ley, la OSCE la recompensa presionando a la minoría para que sea más «pragmática». Esto es perverso desde el punto de vista de la justicia, pero parece ser la lógica inevitable del enfoque basado en la seguridad. Desde esta perspectiva, puede que la concesión de AT a una minoría que respeta la ley aumente las tensiones, mientras que apoyar la AT una vez que la minoría beligerante ha tomado el poder puede que las disminuya.

Si bien ésta es la lógica del enfoque de la seguridad, produce el efecto paradójico de la socavación de la seguridad. La seguridad a largo plazo exige que tanto Estados, como minorías moderen sus reivindicaciones, acepten la negociación democrática y busquen soluciones justas. En definitiva, la seguridad a largo plazo exige que las relaciones entre el Estado y la minoría estén guiadas por cierta idea de justicia y de derechos, y no simplemente por la política del poder. Esto es lo que, sin duda alguna, se suponía que promovería la línea de los derechos legales, y el primer motivo para que complemente la línea de la seguridad.

5. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA

Parece que estamos en un aprieto. Las organizaciones se han comprometido de forma irreversible a desarrollar normas legales internacionales en lo que respecta a las minorías nacionales. Sin embargo, los intentos previos de desarrollar tales normas han sido o bien demasiado contundentes (si se basaban en normas de autodeterminación), o demasiado endebles (si se basaban en el derecho a tener una vida cultural propia). ¿Acaso hay un tercer enfoque que pueda aportar una guía más basada en principios para regular el tipo de reivindicaciones que de hecho subyacen en el conflicto étnico en la Europa post-comunista?

Una opción que parece estar tomando peso es la de acogerse al principio de que los miembros de las minorías nacionales tienen el derecho a la «participación efectiva» en los asuntos públicos, especialmente en los temas que les afectan. Esta idea de la «participación efectiva» ya estaba presente en la originaria Declaración de Copenhague, de 1990. De hecho, era sobre la base de este principio sobre la que la Declaración recomendaba la AT. La autonomía de las minorías se recomendaba como un buen vehículo para lograr la participación efectiva. Declaraciones más recientes se refieren a la autonomía interna, pero mantienen el compromiso con la participación efectiva.²⁸ De hecho, las referencias a

28. «Los Estados participantes respetarán el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a la participación efectiva en los asuntos públicos, incluida la participación en los asuntos

la participación efectiva están siendo cada vez más importantes. Por ejemplo, es el asunto central de la más reciente serie de Recomendaciones de la OSCE (las Recomendaciones de Lund sobre la Participación Efectiva de las Minorías Nacionales, aprobadas en 1999).

Esta idea del derecho a la participación efectiva es interesante por numerosas razones. Por un lado suena admirablemente democrática. Además, evita las connotaciones formulistas del derecho a «tener una vida cultural propia». Reconoce que las minorías quieren no sólo hablar sus lenguas o profesar sus religiones en la vida privada, sino también participar como iguales en la vida pública. El derecho a la participación efectiva reconoce esta dimensión política de las aspiraciones de las minorías, a la vez que se evitan las ideas «peligrosas» y «radicales» de la autodeterminación nacional (Kemp 2003).

Desde la perspectiva de la teoría normativa, este enfoque tiene la ventaja añadida de evitar el peligro de los grupos «esencializadores». Tanto el «derecho a tener una vida cultural propia», como el «derecho a la autodeterminación» parecen basarse en suposiciones sobre el carácter inherente de las minorías nacionales; el primero implica que tales grupos tienen una «cultura» distintiva y compartida que pretenden conservar, y el segundo implica que tienen una «identidad nacional» compartida y distintiva que pretenden potenciar mediante el autogobierno. Sin embargo, sabemos que tales grupos no son internamente homogéneos. Es probable que algunos miembros del grupo no estén de acuerdo sobre los tipos de tradiciones culturales que quieren mantener, y el punto hasta el que quieren seguir siendo culturalmente diferentes de la sociedad más grande. De la misma manera, es probable que no estén de acuerdo en la naturaleza de su «identidad cultural», o el tipo de autogobierno necesario para protegerla. Porque el hecho de que la comunidad internacional refrende un «derecho a la cultura» o un «derecho a la autodeterminación», parece prejuzgar estos debates internos, poniéndose de parte de los que abogan por una mayor distinción cultural o una mayor autonomía nacional, como si la «cultura» o la «nacionalidad» de alguna manera fueran características esenciales e indiscutibles de estos grupos, más que reivindicaciones refutadas. Este tipo de inquietud ha sido utilizado por los posmodernistas y los teóricos críticos como la base para rechazar la constitucionalización de los derechos sustanciales de un grupo y para refrendar, en cambio, derechos de las minorías puramente de procedimiento, tales como garantías de participación y consulta (por ejemplo, Benhabib 2002; Fraser 2003: 82). Estos derechos de procedimiento evitan hacer suposiciones sustanciales sobre la diferenciación de la cultura de un grupo o de la delimitación de su identidad. El derecho a la participación efectiva permite a los miembros de un grupo fomentar sus reivindicaciones de cultura y nacionalidad, pero

relativos a la protección y promoción de la identidad de tales minorías» (Declaración de Copenhague de la OSCE, de 1990, artículo 35). «Las partes establecerán las condiciones necesarias para la participación efectiva de las personas pertenecientes a minorías nacionales en la vida cultural, social y económica, así como en los asuntos públicos, en particular los que les afecten». (CMPMN, 1995, artículo 15).

exige que esas reivindicaciones sean justificadas mediante procesos democráticos deliberativos, más que aprobados previamente por el derecho internacional.

Sin embargo, el principal motivo por el que la participación efectiva se ha hecho tan popular es que es imprecisa, sujeta a múltiples y conflictivas interpretaciones, y por lo tanto puede ser refrendada por personas con concepciones muy diferentes de las relaciones Estado-minorías. En este sentido, el consenso aparente sobre la importancia de la participación efectiva oculta o pospone profundos desacuerdos sobre lo que esto significa en realidad.

La interpretación más simple es que el derecho a la participación efectiva simplemente quiere decir que los miembros de las minorías nacionales no deberían hacer frente a la discriminación en el ejercicio de sus derechos políticos normales al voto, al dedicarse a la abogacía y presentarse a cargos políticos. Esta interpretación minimalista se utiliza para obligar a Estonia y Letonia a garantizar la ciudadanía a sus etnias rusas, y permitirles votar y presentarse a cargos políticos aunque no tengan fluidez en la lengua oficial.

Una interpretación algo más sólida es la que defiende que la participación efectiva exige no sólo que los miembros de las minorías puedan votar o presentarse a cargos políticos, sino que además tengan cierto grado de *representación* en la legislatura. Quizás esto no requiera que las minorías estén representadas precisamente en la proporción de su cuota en la población total, pero una representación considerablemente reducida se podría considerar como motivo de preocupación. Esta interpretación se realiza para prohibir intentos por parte de los Estados de manipular los límites de los distritos electorales para hacer más complicado que puedan ser elegidos representantes de las minorías. También puede ser invocada para prohibir intentos por parte de los Estados de revisar el límite necesario para que los partidos políticos de las minorías obtengan escaños en sistemas electorales de representación proporcional.

En Polonia, por ejemplo, la minoría alemana a menudo elige diputados para el parlamento porque está exenta de la habitual regla del límite del 5%. Una política similar beneficia al partido de la minoría danesa en Alemania. En comparación, Grecia elevó su límite electoral precisamente para evitar la posibilidad de que salieran elegidos parlamentarios turcos (MRG 1997: 157). Es posible que este tipo de manipulación sea prohibida en el futuro.

Pero ninguna de estas dos interpretaciones —centrándose en el ejercicio no discriminatorio de los derechos políticos y la representación equitativa— nos lleva al centro del problema en la mayoría de los casos de conflicto étnico grave. Incluso cuando las minorías pueden participar sin discriminación, e incluso cuando están representadas en una proporción aproximada en relación a su población, aun así, puede haber perdedores permanentes en el proceso democrático. Esto es especialmente cierto en contextos en los que el grupo dominante considera la minoría como potencialmente desleal y vota en bloque en contra de cualquier tipo de políticas que otorguen poderes a las minorías. (Consideremos la oposición casi universal en Eslovaquia a la autonomía de las regiones dominadas por los húngaros, o la oposición en Macedonia a reconocer el albano como lengua oficial).

En estos contextos, quizás no tenga importancia si las minorías votan, o eligen a parlamentarios según su proporción: siempre perderán la votación gracias a los votos de los miembros del grupo dominante. La decisión final será la misma, participen las minorías en ella o no.

Si lo tomamos literalmente, el término «participación efectiva» parecería descartar esta situación de las minorías nacionales que siguen siendo minorías políticas. Después de todo, la participación «efectiva» implica que la participación debería tener un efecto —esto es, que esta participación cambie el resultado. La única forma de asegurar que la participación de las minorías sea efectiva en este sentido entre sociedades divididas es aprobar reglas que vayan en contra de la mayoría y que exijan alguna forma de poder compartido. Esto podría tomar la forma de autonomía interna o de garantías consociacionales de un gobierno de coalición.

Podemos denominar esto como la interpretación maximalista de un «derecho a la participación efectiva» —la cual requiere formas de compartir el poder en un nivel federal o consociacional que vayan en contra de la mayoría. Obviamente ésta es la interpretación que refrendan muchas organizaciones de minorías. Pero la mayoría de los Estados, orientales y occidentales, se oponen a ella contundentemente, precisamente por el mismo motivo por el que no se aceptaban las anteriores referencias a la autodeterminación (temor de intensificación, proliferación, etc.). Habiendo bloqueado con éxito la medida para codificar un derecho a la autonomía interna, los Estados no van a aceptar una interpretación de la participación efectiva que facilite una posibilidad para la autonomía. Fue posible alcanzar un acuerdo sobre el derecho a la participación efectiva precisamente porque era considerada como una alternativa, y no como un vehículo, para el autogobierno de las minorías. Por lo tanto es probable que la interpretación de la participación efectiva siga centrada en un nivel de no discriminación y representación equitativa —es decir, en un nivel que no trata los problemas reales del conflicto étnico.

Existe una posible excepción a esta generalización. Las organizaciones europeas pueden aprobar una interpretación amplia de la participación efectiva *allá donde ya existan formas de poder compartido*. Existe un consenso amplio en cuanto a que los intentos de los Estados por abolir las formas ya existentes de autonomía para las minorías son una fuente de problemas (caso de Kosovo, Ngorno-Karabakh, Ossetia, etc.). Las organizaciones europeas prefieren, por tanto, encontrar una base en el derecho internacional que evite la revocación por parte de los Estados de estas formas de autonomía para las minorías. El principio de la participación efectiva es un posible candidato; los intentos de revocar los regímenes autonómicos ya existentes pueden verse como intentos deliberados de quitar poder a las minorías y, por consiguiente, como una negación de su derecho a la participación efectiva.

Son varios los analistas que han desarrollado esta idea de participación efectiva que protege las formas de autonomía ya existentes y el poder compartido,²⁹

29. Anheléis Verstichel señala que el Comité Consultivo que examina la conformidad con el CMPMN ha aprobado implícitamente una cláusula de no retroceso con respecto a la autonomía

habiendo sido mencionada incluso por la propia OSCE, al justificar sus recomendaciones de AT y de consociacionismo en países como Georgia y Moldavia. Ya señalé con anterioridad que estas recomendaciones de poder compartido surgieron de la «línea de la seguridad», más bien que de una interpretación de las normas jurídicas internacionales. Pero las organizaciones occidentales se han esforzado en demostrar que estas recomendaciones no eran simplemente una forma de premiar a las minorías beligerantes, sino que había una base normativa subyacente. La afirmación de que la abolición de las formas ya existentes de poder compartido socava la participación efectiva ofrece una base sólida para estas recomendaciones.

La dificultad, por supuesto, reside en explicar por qué son únicamente las formas *ya existentes* de AT las que protegen la participación efectiva. Si la AT es necesaria para garantizar la participación efectiva de las gentes de Abkhazia en Georgia, o de los armenios en Azerbaiyán, ¿por qué no lo es también para los húngaros en Eslovaquia o los albanos en Macedonia? Si la abolición de las autonomías ya existentes quita poder a las minorías, ¿acaso no pierden también poder las minorías cuyas reivindicaciones de autonomía jamás han sido aceptadas? (O, al contrario, si las instituciones de poder compartido no son necesarias para garantizar la participación efectiva de los húngaros en Eslovaquia, ¿por qué lo son para los armenios en Ngorno-Karabakh o los rusos en Crimea?).

Parece no existir base alguna para privilegiar a aquellas minorías que adquirieron o alcanzaron la autonomía en el pasado. El tratamiento diferente de las reivindicaciones de autonomía por parte de las minorías sólo se puede explicar como una concesión a la *realpolitik*. Desde un punto de vista prudencial, es mucho más peligroso eliminar la autonomía ya establecida en las minorías que lucharon en el pasado por conseguirla, que conceder una nueva autonomía a minorías que no han mostrado en absoluto voluntad de usar la violencia en su lucha por la misma.

Por tanto, las interpretaciones de la «participación efectiva» que privilegian las autonomías ya existentes tienen las mismas carencias que la línea de la seguridad; es decir, premian a las minorías beligerantes, mientras castigan a las que son pacíficas y respetuosas con la ley. Al igual que la línea de la seguridad, el enfoque de la «participación efectiva», de la forma en que se está desarrollando, se ajusta a la amenaza potencial de las partes contendientes. Las minorías y regiones con capacidad y voluntad para desestabilizar gobiernos pueden aprobar y mantener estructuras sólidas de poder compartido en nombre de la participación efectiva; mientras que las que han renunciado a las amenazas violentas, no.

(Verstichel 2002/3). De igual modo, Lewis-Anthony afirma que la jurisprudencia en relación con el artículo 3 del Primer Protocolo de la Carta Europea de los Derechos Humanos se puede extrapolar para proteger las formas existentes de autonomía (Lewis-Anthony 1998). Desde un punto de vista más filosófico, Allen Buchanan defiende que deben existir protecciones internacionales para las formas existentes de AT, pero niega la idea de que deban existir normas que apoyen las reivindicaciones de AT por parte de los grupos que aún no la tienen (Buchanan 2004).

Esto sugiere que el enfoque de la participación efectiva reproduce los problemas que hemos identificado en los anteriores enfoques en lugar de solventarlos. Si la participación efectiva se interpreta en toda su amplitud para conducir al poder compartido, será demasiado fuerte como para que la acepten los Estados y será rechazada por la misma razón que el enfoque de la autodeterminación interior. Si la participación efectiva se interpreta de forma reducida, de modo que cubra únicamente la no discriminación y la representación equitativa, será entonces demasiado débil como para solucionar los casos de conflictos étnicos graves y será ineficaz por las mismas razones que el enfoque del derecho a la cultura. Por último, si analizamos cómo se está utilizando la idea de la participación efectiva en los casos de conflicto, veremos que, al igual que en el enfoque de la seguridad, se basa en la política del poder y no en principios generales.

Podemos plantear la misma idea de otro modo. Cuando nos referimos a la participación efectiva, debemos preguntarnos: «¿Participación en qué?» Desde la perspectiva de la mayoría de los Estados post-comunistas, los miembros de las minorías nacionales deberían poder participar de forma efectiva en las instituciones de un Estado-nación unitario con una única lengua oficial. Desde la perspectiva de muchas organizaciones de las minorías, los miembros de las minorías nacionales deberían poder participar de forma efectiva en las instituciones de un Estado multilingüe y plurinacional. Estas concepciones diferentes de la naturaleza del Estado generan nociones muy distintas de lo que es necesario para la participación efectiva dentro del Estado. Los analistas parecen escribir a veces como si el principio de la participación efectiva pudiese utilizarse para resolver los conflictos entre los Estados y las minorías sobre la naturaleza del Estado, cuando lo que necesitamos en primer lugar es solucionar la cuestión de la naturaleza del Estado antes de que podamos incluso aplicar el principio de la participación efectiva. Y el caso es que, hasta la fecha, el conflicto básico sobre la naturaleza del Estado ha sido resuelto en la Europa post-comunista por la fuerza y no por principios. Allá donde las minorías han conseguido la autonomía, la participación efectiva se interpreta como un apoyo al poder compartido federal o consociacional dentro de un Estado plurinacional y multilingüe. Allá donde las minorías no han usado la fuerza, la participación efectiva se interpreta únicamente como un requerimiento a la participación no discriminatoria y a la representación equitativa, dentro de un Estado unitario y monolingüe.

Los defensores de la idea de la participación efectiva sugieren que puede proporcionar una fórmula de principios para resolver arduos conflictos sobre la naturaleza del Estado. Sin embargo, a mi modo de ver, la idea de la participación efectiva presupone que este asunto ya ha sido resuelto y, por lo tanto, es o bien demasiado contundente (si presupone que los Estados han aceptado la idea de la autodeterminación dentro de un Estado multinacional), o bien demasiado débil (si presupone que las minorías han aceptado la idea de un Estado unitario y monolingüe).³⁰

30. Esto proporciona un tono diferente a las afirmaciones sobre el carácter «esencializador» de los derechos de las minorías. Ya advertí anteriormente de que muchos posmodernistas y teóricos

A pesar de estas limitaciones, parece claro que las organizaciones europeas consideran en la actualidad la idea de la participación efectiva como la vía más prometedora para el desarrollo de normas internacionales sobre los derechos de las minorías. Por consiguiente, parece que en el futuro contemplaremos interpretaciones nuevas y, quizás, más fructíferas.

Por ejemplo, algunos analistas han sugerido que el Comité Consultivo que controla el cumplimiento del CMPMN puede y debe aprobar una norma de «aplicación progresiva». Según esta norma, se esperaría —y se exigiría— que diferentes países aprobaran progresivamente interpretaciones más firmes de las disposiciones del CMPMN. Lo que ahora se puede considerar suficiente, en cuanto al cumplimiento de las normas del CMPMN en relación con los derechos lingüísticos o la participación efectiva, puede que no lo sea dentro de cinco años. Cada vez que un Estado presenta un informe al Comité, se le preguntará: «¿Qué ha hecho por las minorías *recientemente?*» La idea no es simplemente evitar que los países reculen (la cláusula de no retroceso que mencioné anteriormente), sino también elevar el listón progresivamente en lo tocante a lo que se exige para cumplir con las normas del CMPMN.³¹

No hay duda de que el Comité Consultivo ha puesto sobre la mesa reflexiones innovadoras en esta misma línea, ayudado por el hecho de que está compuesto por expertos independientes en lugar de por representantes de los Estados (Hoffman 2002). Sin embargo, si mi análisis es correcto, puede que haya límites en cuanto al grado en que los expertos independientes del Comité Consultivo podrán hacer valer las exigencias del CMPMN. En especial, dudo que el estatus de lengua oficial o de AT se consideren algún día exigencias del Convenio, excepto en los casos en los que las minorías hayan mostrado la voluntad y la capacidad de socavar la estabilidad y la seguridad. Al fin y al cabo, el Comité Consultivo es sólo eso, consultivo: sus recomendaciones deben ser ratificadas por los Estados. Sospecho que cualquier intento de avanzar para incluir la AT y el estatus de lengua oficial

críticos han rechazado la idea de conceder derechos sustanciales a las minorías en cuanto a la cultura y a la autodeterminación, presuponiendo que prejuzgan y homogenizan equivocadamente el carácter del grupo. No obstante, al rechazar tales reivindicaciones, no pretendían apoyar las teorías esencializadoras del Estado-nación como un Estado unitario y monolingüe compuesto por un único pueblo. Confiaban en que la idea de la participación efectiva pudiese ser neutral en la lucha entre las minorías nacionalistas y los Estados nacionalizadores, y pudiese aplicarse sin prejuzgar el carácter plurinacional o multilingüe del Estado, o el carácter unitario y monolingüe del Estado-nación. Sin embargo, aún no tengo claro que la idea de participación efectiva pueda aplicarse sin aprobar una postura ante esta cuestión. Si es así, el riesgo del esencialismo aparecerá de todos modos, aceptemos o no las reivindicaciones de autodeterminación interior. El hecho de aceptar tales reivindicaciones corre el riesgo de esencializar nuestra concepción de la minoría nacional; el hecho de rechazarlas corre el riesgo de esencializar nuestra concepción del Estado. Cualquiera que sea nuestra elección, debemos plantear salvaguardas que permitan a los ciudadanos impugnar continuamente los esencialismos opresivos, ya sean mayoritarios o minoritarios. Éste es un elemento central de una concepción genuinamente *liberal* de los derechos de las minorías.

31. Para una perspectiva optimista en esta misma línea, véase Verstichel 2002 y Séller 2003.

será rechazado por los Estados por la misma razón por la que fracasaron los intentos de codificar estos derechos.

6. CONCLUSIÓN

He argumentado que los intentos de desarrollar normas para los derechos de las minorías nacionales en Europa desde 1990 han llevado a una serie de dilemas. El recurso al derecho a la autonomía interior se ha demostrado demasiado problemático; el recurso al derecho a tener su propia vida cultural se ha demostrado demasiado débil; finalmente, el recurso al derecho a una participación efectiva se ha demostrado demasiado vago como para poder afrontar cualquiera de los conflictos en la Europa post-comunista que generaron el llamamiento a la «internacionalización» de los asuntos de las minorías como prioridad. Como resultado, el experimento europeo en relación con la formulación de los derechos de las minorías nacionales sigue siendo un intento fascinante, pero con imperfecciones, de tratar uno de los asuntos más apremiantes del siglo XXI. A pesar de los extraordinarios esfuerzos realizados para codificar una serie de principios y normas, la mayoría de los conflictos etno-políticos de Europa aún se están resolviendo mediante la negociación del poder, las amenazas y la fuerza, y no mediante consideraciones de justicia o del derecho internacional.

Esto, en parte, se debe simplemente a que las consideraciones de la *realpolitik* se han impuesto sobre los argumentos de justicia: los intentos de desarrollar un enfoque moralmente coherente para los derechos de las minorías se ha topado con los intereses propios y los temores de los Estados a la inseguridad. Las normas efectivas parecen exigir cierto grado de «identificación» de los derechos de las minorías que conecten las diferentes categorías de derechos con las diferentes categorías de grupos. Pero esta identificación es muy problemática, e inmediatamente da lugar a temores en cuanto a la arbitrariedad, la sobreinclusión y la infrainclusión, y el esencialismo. Esto es especialmente cierto en el intento de especificar los derechos de las «minorías nacionales». La decisión tomada en 1990 por las organizaciones europeas de elegir esta categoría de grupo para su protección jurídica fue atrevida y, potencialmente, de una relevancia mundial. Sin embargo, ha habido pocos avances en cuanto al desarrollo de un consenso sobre la validez de la categoría o de los tipos de derechos vinculados a ella. Mientras se continúa avanzando en los organismos internacionales en relación con la codificación de derechos de grupos como los pueblos indígenas o los inmigrantes, aún no está muy claro si el experimento europeo de elaboración de normas para las minorías nacionales continuará; y mucho menos, si se repetirá en otros contextos. La actividad frenética llevada a cabo en Europa, en torno a las normas internacionales de los derechos de las minorías nacionales, a comienzos de los noventa puede que sólo haya sido una fase temporal y pasajera.

Si así fuese, en mi opinión, sería lamentable; aunque es poco probable que las consecuencias sean catastróficas, al menos en el contexto europeo. Como ya

advertí anteriormente, el impulso inicial para desarrollar estas normas fue una visión demasiado pesimista sobre la posibilidad de que se diera una violencia étnica en la Europa post-comunista. Entonces, si la violencia es poco probable, ¿por qué no se deja a los países que lleguen a sus propios acuerdos sobre los asuntos étnicos, cada uno a su ritmo? Al fin y al cabo, a los países occidentales les llevó muchas décadas encontrar la acomodación que tienen en la actualidad para las minorías nacionales; y se podría decir que el éxito de estas acomodaciones se debe al hecho de que fueron el resultado de paulatinas negociaciones internas, más que al hecho de haber sido impuestas por la presión del exterior.

En realidad, la presión internacional desempeñó un papel importante y positivo en algunos casos occidentales, aunque a menudo se suele olvidar. Por ejemplo, el establecimiento de la autonomía para las islas Aland vino dado desde el exterior bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones y, no obstante, funcionó muy bien. La entrada de Alemania en la OTAN, en 1955, estuvo condicionada a la búsqueda de un acuerdo mutuo con Dinamarca en cuanto a los derechos de las minorías, acuerdo que hoy es visto como un modelo de colaboración constructiva entre Estados matriz mediante relaciones bilaterales para ayudar a las minorías en los Estados vecinos. Hubo una fuerte presión internacional en Italia para conceder la autonomía al Tirol del Sur en 1972; y, aún hoy, se la considera como un ejemplo de acomodación. En todos estos casos, fue necesario cierto grado de presión internacional para iniciar los acuerdos;³² aunque posteriormente pasaran a ser autosuficientes desde el interior y, de hecho, se hubieran fortalecido y extendido como resultado de procedimientos internos.³³

Por tanto, sería inadecuado sugerir que los Estados han tendido de forma «natural» o inevitable hacia una acomodación justa de las minorías nacionales, sin presión internacional. De hecho, en los casos de autonomía en Occidente, siempre ha estado presente en algún momento cierta combinación de presión internacional y violencia interior.³⁴ Teniendo en cuenta esta historia, parece ingenuo asumir que los países de Europa Central y del Este (o de cualquier otro lugar del mundo)

32. Por el contrario, algunos analistas afirman que algunos de los conflictos de más difícil solución en Occidente, como los de Irlanda del Norte y Chipre, no pueden resolverse únicamente mediante procedimientos y negociaciones internas, por lo que la comunidad internacional ha de desempeñar un papel más activo. Véanse los trabajos de Keating y McGarry 2001.

33. Para una discusión sobre algunos de los factores que han contribuido a que estas negociaciones sean internamente autosuficientes y con vigor propio, véase Kymlicka 2003.

34. El papel de la violencia es obvio en Irlanda del Norte, el País Vasco, Chipre y Córcega, aunque también se dieron actos de violencia de pequeña intensidad en Québec y el Tirol del Sur (como la colocación de bombas en propiedades estatales tales como buzones de correos o torres de alta tensión). El conocimiento de que algunos miembros de la minoría estaban dispuestos a recurrir a la violencia provocó, indudablemente, que el Estado sólo se concentrara en una línea. Como plantea Deets, «en Europa, la autonomía surgió de contextos históricos y políticos específicos; y es mucho más fácil discutir las valoraciones políticas y el deseo de acabar con las campañas de colocación de bombas que tuvieron lugar durante la decisión de la autonomía, que centrarse en una aceptación clara de los principios de justicia para las minorías» (Deets 2002).

progresarán pacífica e inevitablemente hacia derechos significativos de las minorías por sus propios procesos democráticos internos. Al igual que en Occidente, puede que sea necesario cierto empuje extra-parlamentario —ya se trate de presión internacional o de violencia interior— para que los países post-comunistas consideren seriamente el poder compartido federal o consociacional. Sin embargo, el objetivo de la presión internacional debería ser comenzar un proceso que pase a ser autosuficiente en el interior (y, de forma ideal, con un desarrollo propio).

En ese sentido, probablemente la comunidad internacional debería limitar su papel, en la Europa post-comunista, a garantizar que exista un nivel mínimo de respeto de los derechos humanos y de las libertades políticas necesarias para crear un espacio democrático en el que los Estados y las minorías puedan buscar lentamente una solución a su acomodación. La cada vez mayor importancia que se le da a la idea de la «participación efectiva» puede reflejar la creencia en que la intervención occidental debe ir encaminada a crear las condiciones para que las sociedades post-comunistas lleguen a su propia configuración de los derechos de las minorías mediante deliberaciones pacíficas y democráticas, en lugar de tratar de imponer un conjunto canónico de derechos de las minorías definidos internacionalmente.

Puede que sea ésta la dirección hacia la que nos encaminamos y, quizás, sea lo máximo que razonablemente podamos esperar. Los intentos de formular principios de derecho internacional para resolver conflictos profundos en torno a la autonomía, el poder compartido y los derechos lingüísticos puede que sean simplemente poco realistas.³⁵ Con el paso del tiempo, podríamos confiar en que los países post-comunistas sigan la tendencia occidental hacia Estados plurinacionales y multilingües; pero es innecesario y, quizás, contraproducente intentar saltarse este proceso mediante la codificación e imposición de normas internacionales de derechos sustanciales para las minorías.

No obstante, si ésta es la dirección hacia la cual nos encaminamos, es importante que las normas mínimas que se les exijan a los Estados post-comunistas sean presentadas precisamente como normas *mínimas*. Un grave problema al que nos enfrentamos en la actualidad, a mi modo de ver, es que muchos actores ven el CMPMN y otras normas internacionales no como una base mínima a partir de la que se deberían comenzar a negociar los derechos de las minorías internamente, sino más bien como un techo máximo más allá del cual no se puede ir.

Existe, de hecho, un esfuerzo coordinado por parte de la mayoría de los Estados comunistas para presentar el CMPMN y las recomendaciones de la OSCE como los límites de la movilización legítima de las minorías. Cualquier líder u organización que exija algo que va más allá de lo que estipulan estos documentos es visto inmediatamente como un «radical». Estas normas internacionales básicas no se están tratando como las condiciones previas, necesarias, para negociar de-

35. Sin embargo, el caso de los pueblos indígenas nos muestra lo que se puede lograr por medio del derecho internacional cuando hay compromiso político para hacerlo.

mocráticamente las formas de poder compartido y de autogobierno adecuadas para cada país; sino, más bien, como el fin de la necesidad de aprobarlas e, incluso, debatirlas. Cuando las organizaciones de las minorías plantean cuestiones sobre derechos sustanciales para las mismas, los Estados post-comunistas responden con que «cumplimos con todas las normas internacionales», como si eso zanjara el tema del tratamiento de las minorías por parte de los Estados. La afirmación de que «cumplimos con todas las normas internacionales» se ha convertido, de hecho, en una consigna entre los Estados post-comunistas, que acapara cualquier debate serio sobre las respuestas a las reivindicaciones de poder, derechos y estatus de las minorías.

Desgraciadamente, creo que la comunidad internacional es a menudo cómplice de este esfuerzo por considerar las normas internacionales como un techo máximo, en lugar de como una base de partida; y de estigmatizar a los líderes de las minorías que se atreven a pedir los derechos sustanciales de los que gozan la mayoría de las minorías nacionales de Occidente.³⁶ Si se demuestra que es imposible codificar derechos de las minorías sustanciales en el derecho internacional, debemos al menos tener claro que las escasas disposiciones que actualmente existen en los diferentes instrumentos europeos son el punto de partida para el debate democrático, y no el fin del mismo.

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), págs. 169-86.
- Anaya, S. James (1996), *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, Nueva York).
- 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 University Press, Princeton).
- Bloed, Arie y P. Van Dijk (ed.) (1999), *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties* (Kluwer Law, La Haya).
- 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* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden), págs. 143-60.
- Brubaker, Roger (1996), *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe* (Cambridge University Press, Cambridge).
- Buchanan, Allen (2004), *Justice, Legitimacy and Self-Determination* (Oxford University Press, Oxford).

36. Así lo argumento en Kymlicka y Opalsky 2001.

- 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* (Routledge, Londres), págs. 49-60.
- Burns, M. (1996), "Disturbed Spirits: Minority Rights and the New World Orders, 1919 and the 1990s", en S. F. Wells y P. Bailey-Smith (eds.), *New European Orders: 1919 and 1991*, (Washington).
- Chandler, David (1999), "The OSCE and the internationalisation of national minority rights", en Karl Cordell (ed.), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe* (Routledge, Londres), págs. 61-76.
- Cohen, Johanathan (1998), *Conflict Prevention Instruments in the Organization for Security and Cooperation in Europe* (Netherlands Institute of International Relations, The Hague).
- 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* (McGill-Queen's University Press, Montreal).
- Cornwall, Mark (1996), "Minority Rights and Wrongs in Eastern Europe in the Twentieth Century", *The Historian*, Vol. 50, págs. 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, Londres).
- Druviete, Ina (1997), "Linguistic Human Rights in the Baltic States", *International Journal of the Sociology of Language*, Vol. 127, págs. 161-85.
- Estebanez, Maria (1997), "The High Commissioner on National Minorities: Development of the Mandate", en Michael Brohe et al. (ed.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*,
- European Commission for Democracy through Law (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".
- 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* (Verso, Londres).
- Gal, Kinga (1999), *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State 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 October 2000, posted on MINELRES, October 27, 2000).
- 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 University Press, Oxford).
- Kemp, Walter (2002), "Applying the Nationality Principle: Handle with Care", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 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 University Press, Oxford).
- 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* (Lexington, Nueva York), 127-54.
- Kymlicka, Will y Opalski, Magda (2001), *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe* (Oxford University Press, Oxford).
- 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* (Kluwer, The Hague), págs. 317-42.
- Liebich, Andre (2004), "The Old and the New: Historical Dimensions of Majority-Minority Relations in an Enlarged Union" (Presented at ECMI conference on "An Ever More Diverse Union?", Berlín).
- Luttwak, Edward (1999), "Give War a Chance", *Foreign Affairs*, Vol. 78/4.
- Margalit, Avishai y Joseph Raz (1990), "National Self-Determination", *Journal of Philosophy* 87/9, págs. 439-61.
- Moore, Margaret (2001), *Ethics of Nationalism* (Oxford University Press, Oxford).
- MRG (Minority Rights Group (1997), *World Report on Minorities* (Minority Rights Group, Londres).
- MRG (Minority Rights Group) (1999), *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Guide* (Minority Rights Group, Londres).
- 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", en *Local Self-Government, Territorial Integrity, and protection of minorities* (European Commission for Democracy Through Law, Council of Europe Publishing, Estrasburgo), págs. 250-72.
- Packer, John (1998), "Autonomy within the OSCE: The Case of Crimea", en Markku Suksi (ed.), *Autonomy: Applications and Implications* (Kluwer, La Haya), págs. 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 (2001): 3-38.
- Pentassuglia, Gaetano (2003), *Minorities in International Law* (Council of Europe Publishing, Strasbourg).
- 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 University Press, Princeton).
- 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* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden).
- Verstichel, Annelies (2002/3), "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", Conference Report, 30-31 October. (Council of Europe, Strasbourg).
- Wheatley, Steven (1997), "Minority Rights and Political Accommodation in the 'New' Europe", *European Law Review*, Vol. 22 Supplement, págs. HRC63-HRC81.
- Young, Iris Marion (2000), *Democracy and Inclusion* (Oxford University Press, Oxford).
- 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).

