

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS**

MINORÍAS NACIONALES E INTEGRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTORA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

PRESENTA:

MTRA. RUTH ALEJANDRA DÁVILA FIGUEROA

TUTOR: DR. FERNANDO VIZCAÍNO GUERRA

**COMITÉ TUTORAL:
DRA. EDIT ANTAL FODROCZY
DRA. GRACIELA ARROYO PICHARDO**

MÉXICO, DF

NOVIEMBRE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	9
Minorías Nacionales en la Unión Europea: Génesis y aproximación teórico metodológica al problema de estudio	
CAPÍTULO II	45
Unión Europea, medio y fin del proyecto político de las minorías nacionales	
CAPÍTULO III	96
Seguridad y derechos de las minorías nacionales, la contención del proyecto minoritario	
CAPÍTULO IV	133
Las minorías nacionales y los dilemas de la Unión Europea	
CONCLUSIONES	157
FUENTES DE CONSULTA	166

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de las minorías nacionales que ocupan territorios históricos, que tienen un reclamo político sobre ellos y que aluden a su derecho a ser reconocidas como comunidades diferentes en términos étnicos, culturales y lingüísticos, persiste en Europa. La cuestión de las minorías nacionales¹ y del nacionalismo expresado por estas comunidades etnonacionales no es exclusiva de Europa, pero su permanencia en este espacio geográfico ha estimulado mi interés por estudiarlo a la luz del proceso de integración europea. Lo anterior en función de que el proceso de integración de la UE y el fortalecimiento de la democracia en Europa occidental no han sido suficientes para resolver la cuestión de las minorías nacionales. Lejos de apaciguar los nacionalismos de las minorías, la construcción del proyecto de integración europea renovó y redireccionó sus objetivos, particularmente los de las minorías que se consideran naciones sin Estado y que su objetivo político es la autonomía política.²

Al mismo tiempo, los países que formaron parte del otrora Pacto de Varsovia han buscado unirse al proyecto comunitario de la UE, lo que ha implicado el sometimiento a diversas normas regulatorias, entre las que destacan el respeto y reconocimiento de los derechos de las minorías nacionales. En ese sentido, el proceso de democratización de los países del bloque de Europa oriental supone un tratamiento democrático y plural a la cuestión de las minorías nacionales. Paradójicamente, también implica que los países de Europa occidental se adhieran a las mismas reglas que ellos imponen sobre el tema de las minorías nacionales.

¹ La alusión a la cuestión de las minorías nacionales se hace con referencia a: el nacionalismo de las minorías nacionales, demandas políticas y culturales, la no resuelta cuestión de los derechos de las minorías.

² “Parece que el panorama multinacional de occidente es, hoy por hoy, mucho más complejo que de Europa oriental, Balcanes incluidos. Véanse si no las complejas discusiones sobre la conveniencia o no de las políticas *affirmative action* y trato preferencial a grupos étnicos, la polémica en torno al ‘ciudadano indiferenciado’ o ‘diferenciado’, la ‘discriminación al revés’ o los límites aconsejables de la diversificación, el multiculturalismo y el pluralismo” (Veiga; 2004:353).

En noviembre de 2009 se celebraron 20 años de la caída del Muro de Berlín. La histórica caída del muro es la metáfora del fin del mundo bipolar, de una era marcada por las diferencias ideológicas, esencialmente, entre dos bloques de poder. Como fenómeno histórico, político e ideológico, el fin de la guerra fría supuso lo que Fukuyama llamó el Fin de la Historia (1992) y con ello el inminente e irrefutable triunfo de las democracias liberales. Sin embargo, la historia misma se encargaría de refutar esta tesis.

En los años previos a la caída del muro, y los que le siguieron inmediatamente, se manifestaron diferentes procesos que fueron causa y efecto del debilitamiento del bloque socialista en Europa del Este y Central. Un fenómeno en particular llamó la atención de investigadores y académicos, el re-surgimiento de los nacionalismos centrados en la identidad etnonacional. La República Federal Socialista de Yugoslavia, principalmente, fue escenario del conflicto armado más cruento, en territorio Europeo, desde la segunda guerra mundial.

La cuestión de los nacionalismos de las minorías nacionales en sí misma no explica el desmembramiento de la ahora ex Yugoslavia. La crisis política, social, ideológica y económica, detonó el conflicto. Sin embargo, el componente etnonacional, religioso, lingüístico y etnocultural fue un potente movilizador de la causa nacionalista de las diferentes partes en conflicto (serbios, croatas, serbobosnios, bosnomusulmanes, albanokosovares y, en menor medida, eslovenos, montenegrinos y macedonios).

La crisis yugoslava, a mi juicio, es emblemática. Evidenció que la cuestión de las minorías nacionales merecía ser tratada, no sólo en la academia, sino desde una perspectiva más amplia en el campo de las relaciones internacionales y en las relaciones entre el Estado y las minorías para buscar cauces que permitieran contener posibles conflictos que tuvieran un fuerte componente etnonacional. Así, la cuestión de las minorías nacionales y de la etnicidad, pero más aún de la cultura como reclamo político, puso de manifiesto la trascendencia del fenómeno en el ámbito internacional, nacional y local. Por tanto, a 20 años de iniciada la guerra

interétnica en la ex Yugoslavia me he propuesto abordar la cuestión de las minorías nacionales y su relación con la construcción política de la Unión Europea.

Cuatro cuestiones, fundamentalmente, me han llevado a orientar mi investigación hacia este análisis. En primer término, el hecho de que una característica definitoria, reconocida o no, de los países europeos de la Unión, o candidatos a adherirse, es la diversidad etnonacional, lingüística y cultural; en segundo lugar, que el nacionalismo es producto de la historia europea; tercero, que la cuestión cultural cada vez es más visible en la agenda política, no sólo de Europa, sino del mundo; y cuarto y último, las ampliaciones de la Unión Europea son, en cierta forma, resultado de la redefinición geográfica de Europa tras el fin de la guerra fría.

No pretendo analizar el supuesto advenimiento de un mundo posnacional y posestatal, sobre el particular hay numerosos estudios y con base en la evidencia no me atrevería a afirmar que el fin del Estado o de las naciones es un hecho. A mi juicio este planteamiento aún es ambiguo y más bien apuesto por llamar transformación o redefinición del rol político e histórico del Estado. Aclarado lo anterior, establezco que mi interés se centra en escudriñar la relación entre la etnicidad, en términos amplios, y la Unión Europea en tanto que, la mayoría de los estudios sobre el tema se centran en la relación de la etnicidad con el Estado. Sin embargo, la relación de la etnicidad con la UE pasa por la relación de la etnicidad con el Estado, ello no se puede obviar, pero sí podemos por lo menos inferir que los objetivos políticos de las primeras se modifican en tanto su relación con la UE.³

³ Los estudios sobre la relación de la etnicidad con la UE, se han enfocado particularmente en el análisis de la identidad de la Europa unificada (Grindhem/Lohndal; 2008), (Wallace/Stromsnes; 2008), (Dúchense; 2008); otro más en la cuestión de los derechos de las minorías en el contexto europeo, por ejemplo, (Ferrero; 2004), (Kymlicka; 2007); también encontramos estudios sobre los partidos políticos de las minorías (Rodríguez-Aguilera; 2009), (Wyn; 2009), y sobre el nacionalismo transnacional (Gupta; 2008). El estudio más amplio, publicado como artículo es el de Keating (2007) que explora la relación entre la cuestión minoritaria con la UE, aunque en algunos momentos difiere de su argumento.

La relación etnicidad – Estado afecta o incide directamente, en forma más o menos ambigua, en el proyecto de integración política de la Unión Europea. En este sentido, el objetivo de esta investigación es ahondar en la explicación sobre la relación entre la cuestión de las minorías nacionales, específicamente las naciones sin Estado, y la Unión Europea.⁴ La hipótesis central es que dicha relación es ambivalente y que esta ambivalencia responde a dos cuestiones: A) la integración europea es un medio y un fin para el proyecto político de las minorías nacionales; pero, al mismo tiempo, B) la integración regional europea constriñe el proyecto político de las minorías nacionales en un intento por mantener el orden político en un marco de gobernabilidad y sostenimiento del orden social compartido.

Con relación al primer argumento, sostengo que la integración política europea ha permitido el avance de las demandas minoritarias en tanto que: 1) las minorías nacionales, a través de la *intelligentsia*, tienen presencia en las Instituciones y Tratados de la UE; y, 2) los objetivos de las minorías nacionales se redireccionaron hacia la pertenencia a una Europa de pueblos y regiones. Luego entonces, la UE es un medio, es decir, una ventaja, y un fin, pues el objetivo de las minorías nacionales se centra en la autonomía política que se traduce en la participación directa en las instancias de la UE sin la mediación del Estado.

Para desarrollar el segundo argumento refiero dos cuestiones que considero centrales, los derechos de las minorías nacionales y el marco jurídico normativo, quizá único en su tipo del derecho internacional, de Europa sobre ese respecto; y por otro lado, la cuestión de la seguridad. Con el argumento B pretendo mostrar cómo la UE constriñe el proyecto político de las minorías nacionales y me centro en el aspecto de los derechos culturales, que a simple vista, a mi juicio, resulta engañosa; y en la cuestión de la seguridad. El primer punto tiene una fuerte

⁴ He referido la relación de la etnicidad con el Estado y el interés, por el cual surge esta investigación, de analizar la relación de la etnicidad con la UE. A mi juicio, el uso de la noción etnicidad puede resultar vago y confuso. Por tanto, con la finalidad de ser mucho más específica y concreta, me referiré a partir de ahora a la cuestión de las minorías nacionales y/o naciones sin Estado. Cabe acotar que en el primer capítulo preciso la diferencia entre las minorías étnicas y minoría nacional, a partir del uso de un concepto operativo para los fines de este trabajo.

relación con el segundo y así lo explico en el capítulo III, en el que desarrollo este argumento, y el segundo punto lo considero en tanto que las ampliaciones de la UE extienden las fronteras hacia zonas que pueden ser conflictivas, pero no sólo ello, sino que cada uno de los nuevos países que han optado por adherirse al proyecto unitario han tenido que cumplir con ciertos criterios de adhesión que incluyen el respeto de los derechos de las minorías y ello supone conflictos y riesgos, no sólo para los países candidatos, sino también para los que ya son miembros.

El presente trabajo está organizado de la siguiente forma. En el capítulo I preciso la categoría ‘minoría’. Cabe aclarar que no hago una discusión teórica, conceptual o jurídica. Retomo lo que considero una definición operativa que me permitió distinguir y precisar las ‘minorías’ a las que hago referencia. Más adelante elaboro un sucinto análisis histórico sobre el origen de la cuestión de las minorías nacionales en la Europa contemporánea con la finalidad de situar históricamente la problemática y comprender el fenómeno en su dimensión actual. Para ello me refiero a cuatro momentos que considero clave: 1) el surgimiento del principio de las nacionalidades; 2) derecho de los pueblos a la libre autodeterminación; 3) fin de la guerra fría; 4) un caso concreto y, a mi juicio, paradigmático, la guerra en la ex Yugoslavia.

También hago una aproximación teórico metodológica para el estudio del fenómeno a partir de tres cuestiones centrales: 1) explicar la relación de conflicto entre las minorías y las mayorías partiendo de dos tesis: a) la falsa neutralidad etnocultural del Estado (Kymlicka; 2004) y b) las relaciones étnicas de centro y periferia (Smith; 1996); 2) demandas de las minorías nacionales que según su gradualidad suponen un problema para los Estados, una demanda cultural será más fácil de negociar que una demanda política, secesión, por ejemplo; y, 3) el fenómeno minoritario no es homogéneo ni lineal, obedece a la construcción de un proyecto político liderado por la *intelligentsia*. El primer apartado tiene dos

objetivos, situar históricamente el problema a analizar y establecer el corpus teórico metodológico para la explicación del problema.

Para conformar el segundo capítulo, en el que desarrollo el argumento A (la UE es un medio y un fin del proyecto político de las minorías nacionales), primero identifiqué las minorías nacionales (naciones sin Estado) a las que se hará referencia y más tarde a los partidos políticos que las representan en las instituciones de la UE. Retomé tres fuentes básicas y a partir de un cruzamiento de datos establezco las minorías nacionales de referencia: 1) El amplio estudio de Minahan (1996) sobre Naciones sin Estado; 2) la organización *Eurominority* (1999-2009) y; 3) la Alianza Libre Europea, grupo político, con presencia en el Parlamento Europeo, que representa los intereses de las naciones sin Estado en la UE. Las variables consideradas en el cruzamiento de datos son: tipo de demandas (independentistas); que la minoría en cuestión se mencionara en, por lo menos, dos de las fuentes; y que se establecieran en cualquiera de los 27 países miembro de la UE.

Después de establecer cuáles minorías nacionales y/o naciones sin Estado serían las de referencia, identifiqué los partidos políticos que representan su proyecto político. Más adelante describo los objetivos, proyecto y programa político, y relación o postura frente al proyecto de integración de la UE. Asimismo, sobre los partidos seleccionados señalo a los que participan activamente en la ALE y en el Comité de Regiones.

En el capítulo III desarrollo el argumento B, la UE constriñe los objetivos políticos de las minorías nacionales. Para este apartado retomo el debate contemporáneo sobre los derechos culturales para profundizar en el tratamiento de los derechos de las minorías nacionales en Europa y, particularmente, en la UE y los países que la integran. Exploro la cuestión de la seguridad en tanto las ampliaciones de la UE y los retos de extender las fronteras hacia regiones que por sus características geográficas, políticas, económicas y culturales, son una posible fuente de conflicto.

Es importante aclarar que no es el objetivo de esta investigación, ni del capítulo en particular, responder si la cuestión de las minorías nacionales supone en la actualidad un riesgo a la seguridad nacional y regional en la UE. Pero sí interesa inferir si el discurso, académico e institucional, sobre seguridad en la UE funciona para contener las demandas de las minorías nacionales y cómo este discurso se relaciona con el marco jurídico normativo de protección a las minorías nacionales. Así, los elementos de dicho discurso que me interesa revisar son: reconceptualización de la seguridad como categoría de análisis; redefinición de las necesidades de seguridad; elementos que inciden en el replanteamiento de los temas y agendas sobre la seguridad; riesgos, seguridad y sostenimiento de la paz. Aunado a lo anterior, analizo sucintamente las últimas ampliaciones hacia países de Europa Central y del Este enfatizando en el tratamiento que se le da a la cuestión de las minorías nacionales. En el capítulo IV ahondo en la discusión sobre la cuestión de las minorías nacionales y los dilemas que éstas suponen para el proyecto de integración de la Unión Europea. El apartado es una reflexión final sobre la relación de las minorías nacionales con la UE. Me enfoco en cuatro puntos centrales: a) la cuestión de las minorías nacionales en la UE: identidad, ciudadanía y derechos de las minorías; b) el dilema entre seguridad y justicia (kymlicka; 2007) que a mi juicio se observa en el debate inacabado sobre la cuestión de la libre autodeterminación; c) las ampliaciones de la UE y los problemas que éstas suponen en tanto su relación con las minorías nacionales. Finalmente, en las conclusiones hago una recapitulación de lo expuesto en los cuatro capítulos y planteo algunas consideraciones finales.

CAPÍTULO I

MINORÍAS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA: GÉNESIS Y APROXIMACIÓN TEÓRICO METODOLÓGICA AL PROBLEMA DE ESTUDIO

“A lo largo y ancho del continente (europeo) tienen lugar conflictos entre mayorías y minorías nacionales sobre cuestiones tales como la representación política, derechos lingüísticos, federalismo y autonomía territorial e, incluso, por los símbolos nacionales, tanto en Europa Central y Oriental (ECO), como en algunos de los países miembros de la Unión Europea (UE).” Actualmente “es imposible pensar en la Europa moderna sin hacer referencia al nacionalismo. Igualmente es difícil discutir sobre el nacionalismo en cualquier parte del mundo sin hacer referencia a la experiencia europea, sin utilizar el lenguaje desarrollado en Europa para hablar de nacionalismo (nación, autodeterminación, irredentismo, *chauvinismo*)” (Ferrero; 2004:11-12).

La afirmación anterior supone la importancia de analizar la cuestión de las minorías nacionales a la luz del proyecto de integración Europea. En el ámbito académico han predominado los estudios sobre nacionalismo étnico, etnicidad, minorías, etc., centrados en Europa Central y Oriental; sin embargo, “los países miembros de la UE también han presenciado un resurgimiento del sentimiento nacional. La relativización de algunas fronteras o el impulso de tentativas como la construcción europea parecían diseñar un futuro “posnacional” y anunciar el fin del Estado nacional. Hay evidencia de que la integración europea se ha retrasado debido a las demandas particulares de algunos Estados miembros que, debido a tendencias de orden centrífugo, han tenido que comenzar a reformar su organización territorial (Gran Bretaña) o se encuentran todavía en un proceso de cambio dinámico (Bélgica, España). El nacionalismo y la cuestión nacional no es algo que afecte de manera específica a aquellos países que una vez estuvieron tras el Telón de Acero, sino que está presente a lo largo y ancho de todo el continente

europeo con mayor o menor intensidad y en distintas manifestaciones” (Ferrero; 2004:17-18). Por tanto, es oportuno escudriñar la cuestión de las minorías nacionales a la luz del proyecto de integración europea.

Las minorías nacionales en el contexto europeo, origen del problema

El fenómeno minoritario es complejo en tanto que no hay una definición precisa del término. Por lo anterior, para cumplir con el objetivo de esta investigación, me limitaré a hacer una definición operativa que me permita desarrollar los argumentos planteados.⁵

En términos generales, “una minoría es una comunidad que en el seno de una población dominante posee y trata de conservar características étnicas, religiosas o lingüísticas propias” (Pierré-Caps et al; 1999:23). La minoría mantendrá, aunque sólo sea implícitamente, un sentido de solidaridad dirigido a preservar su cultura, tradiciones, religión o lengua. Siguiendo esta definición, las minorías se pueden tipificar como lingüísticas, religiosas y étnicas, esta acepción es imprecisa; sin embargo, es una primera aproximación.

La definición de Pierré-Caps (1999) puede aplicar para las minorías producto de las migraciones, y en este estudio sólo me enfoco a las minorías ya establecidas en un territorio, es decir, a las que se consideran minorías nacionales. Tenemos otra definición más amplia, que incluye a la anterior

Podemos identificar dos modelos amplios de diversidad cultural. En el primer caso, la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas, que

⁵ Una primera señal de la complejidad que supone el estudio del fenómeno minoritario radica precisamente en la definición del término ‘minoría’. Dicha definición requiere responder quién o quiénes son minoría y en función de qué. Es preciso señalar que cuando hablamos de minoría no lo hacemos en términos cuantitativos, sino más bien cualitativos, es decir, un grupo o comunidad cultural es minoría en tanto sus condiciones de desventaja frente a un grupo dominante, que no necesariamente es mayor en términos numéricos (por ejemplo los serbios en Kosovo, hasta antes del reconocimiento de independencia, eran el grupo mayoritario en términos cualitativos aunque sólo representaran poco más del cinco por ciento de población). Acertadamente, Kymlicka (2007) señala que la definición de las categorías en los textos jurídicos internacionales es uno de los dilemas en el tratamiento y estudio de los derechos minoritarios. Por otro lado, una de las críticas al multiculturalismo tiene que ver con el hecho de que estas teorías no explican la condición minoritaria de ciertos grupos, o más aún, no explica el origen de esas minorías, ver Mahajan (2002).

previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas en un Estado mayor. Una de las características distintivas de las culturas incorporadas, a las que denomino minorías nacionales, es justamente el deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte; exigen, por tanto, diversas formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades distintas.

En el segundo caso, la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar. Estos emigrantes acostumbran a unirse en asociaciones poco rígidas y evanescentes, que voy a denominar grupos étnicos. A grandes rasgos, dichos grupos desean integrarse en la sociedad de la que forman parte y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. Si bien a menudo pretenden obtener un mayor reconocimiento de su identidad étnica, su objetivo no es convertirse en una nación separada y autogobernada paralela a la sociedad de la que forman parte, sino modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que sea más permeable a las diferencias culturales. Los grupos inmigrantes ni son naciones ni ocupan tierras natales, su especificidad se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en las asociaciones voluntarias, algo que no resulta contradictorio con su integración institucional. Resulta básico distinguir las minorías nacionales (sociedades distintas y potencialmente autogobernadas incorporadas a un Estado más amplio) de los grupos étnicos (inmigrantes que han abandonado su comunidad nacional para incorporarse a otra sociedad). Por su parte, minorías nacionales y grupos étnicos se distinguen de los que suelen denominarse nuevos movimientos sociales –es decir, asociaciones y movimientos de gays, mujeres, pobres y discapacitados- que han sido marginados dentro de su propia sociedad nacional o de su grupo étnico. Kymlicka (1996)

Parto de esta concepción que permite hacer una distinción práctica y operativa entre las minorías étnicas y las minorías nacionales. Esa diferenciación corresponde al reclamo político que se tiene sobre un territorio que se traduce en demanda de autonomía y autogobierno, que las minorías nacionales y/o naciones

sin Estado⁶ consideran parte de su identidad.⁷ Es difícil marcar una frontera, menos difusa, que ayude a definir claramente qué es una etnia y qué es una nación y en qué momento se puede decir que una etnia se considera una nación. La dificultad para elaborar categorías de análisis más precisas que enuncien con claridad y precisión lo que se analiza en la realidad es uno de los principales problemas con los que se han enfrentado los estudiosos de la etnicidad, las minorías, naciones sin Estado, etc. La nación contiene características de la etnia, elementos subjetivos, y el elemento objetivo será definido por un reclamo político que tiene sobre un territorio, se puede decir que es una etnonación. En ese sentido, la categoría “minoría” es sólo un adjetivo que describe una condición política, cultural, social y económica de una comunidad etnonacional frente a otra que domina el espacio político, cultural, social y económico; por ello, la condición de minoría supone desventaja.

Según la categorización de minorías, no sólo en los diversos tratados internacionales, sino en diversos estudios sobre el tema, tenemos por lo menos seis

⁶ Las naciones sin Estado: a) tienen un reclamo histórico sobre un territorio; b) poseen una bandera nacional, un himno, una historia y cultura común; c) se consideran a sí mismas diferentes de la nación dominante al poseer una cultura diferenciada, sobre todo, por una lengua particular y por tener un origen étnico distinto al de la comunidad dominante; d) tienen conciencia política de su existencia que se traduce en reclamos nacionalistas que pueden ir desde la petición de autonomía cultural y política hasta la secesión o independencia (Minahan; 1996).

⁷ Algunos autores, como Veiga (2004; 347), observan que “es poco frecuente que, a pesar del crecido número de residentes africanos, asiáticos y latinoamericanos existentes en Europa occidental, muchos politólogos rechacen su clasificación como ‘minorías nacionales’ o incluso ‘minorías étnicas’. Aunque se reconoce que los inmigrantes se establecen por islotes de población étnica o culturalmente afín a determinadas ciudades o regiones, normalmente se argumenta que no se trata de doblamientos ‘históricos’ sino de mera inmigración temporal cuya tendencia natural será regresar a los países de origen una vez alcanzado cierto nivel de vida. Sin embargo, no parece existir un baremo que establezca el tiempo necesario que ha de transcurrir para que una población no mayoritaria establecida en un país de acogida deje de ser considerada ‘inmigrante’ y se le otorgue el estatuto de ciudadanía nacional minoritaria”. Esta observación es relevante, pues muestra la importancia que tiene el análisis del fenómeno migratorio. En qué momento podemos decir que un grupo de migrantes de origen étnico distinto, al que según la definición de Kymlicka (1996) se denomina minoría étnica, es o será o no una minoría nacional. Es una cuestión interesante, pero recalco que el objeto de estudio, en este momento, no es la cuestión de las minorías étnicas producto de las migraciones, hago la acotación para señalar la utilidad de hacer uso de la definición y categorización de Kymlicka sobre las minorías, definición, que según el planteamiento de Veiga (2004) no es exhaustiva, pero a mi consideración permite un adecuado manejo de las categorías de análisis que aquí estudiaré. Por otro lado, y citando nuevamente a Kymlicka (2004) se esboza un argumento en el que categóricamente afirma que actualmente no hay indicios de que las minorías étnicas producto de las migraciones tengan planteamientos separatistas o de corte nacionalista.

tipos de minorías: 1) minorías étnicas (migrantes); 2) minorías nacionales (naciones sin Estado); 3) minorías lingüísticas; 4) minorías religiosas; 5) minorías culturales (asociaciones y/o grupos de ambientalistas, mujeres, gays, etc.); 6) pueblos indígenas o pueblos originarios. Cabe decir que la categorización de las minorías tiene que ver con sus demandas, sus condiciones y naturaleza.

En la UE podemos encontrar diferentes tipos de minorías, minorías étnicas, migrantes sobre todo de la parte norte de África, de Asia y Latinoamérica; minorías nacionales (vascos, escoceses, corsos, catalanes, etc.); minorías religiosas (en la actualidad hay un número creciente de migrantes que tienen como práctica religiosa el islam); minorías culturales; pueblos indígenas (sami). No sería posible, en esta investigación, analizar cada uno de estos tipos de minorías. Por lo que me enfoco en las minorías nacionales o naciones sin Estado. Las condiciones y naturaleza de las minorías nacionales se centran en sus diferencias etnoculturales y lingüísticas y en su reclamo político sobre un territorio. La razón que me lleva a analizar la relación de las naciones sin Estado con la UE obedece a que la cuestión de las minorías nacionales en Europa es un problema añejo e irresuelto en Europa, al tiempo que las minorías nacionales siguen hoy día demandando autonomía política y uno de sus objetivos centrales es pertenecer a una Europa de Pueblos.

Desde una perspectiva histórica, la cuestión de las minorías nacionales en el contexto europeo surge más o menos al tiempo que se construyen los Estados-nación modernos, con la firma del Tratado de Westfalia (1648) y con la Revolución Francesa (1789). Paralelamente, surge y se manifiesta la ideología nacionalista. En una primera aproximación, el nacionalismo tuvo dos vertientes, la primera suponía elementos más de corte político y la segunda elementos culturales. En este contexto, Hobsbawn (1990:101) sitúa tres cambios en la concepción del nacionalismo, el primer momento es el nacionalismo como una ideología próxima al pensamiento liberal; el segundo se ubica en la idea de lo que se considere a sí mismo una nación reclamará el derecho de autodeterminación, que significa el derecho a tener un Estado soberano e independiente en su

territorio. Como consecuencia de su potencial de naciones ahistóricas, el lenguaje y la etnicidad se vuelven elementos centrales, incrementando el hecho de que sean criterios únicos de nacionalidad. El tercer cambio, tiene que ver con los movimientos nacionales de las naciones sin Estado.

Siguiendo estos cambios, la cuestión de las minorías nacionales y sus expresiones nacionalistas, que se traducen en demandas de reconocimiento y autoafirmación, se manifiestan, en el contexto europeo, en tres momentos: 1) con el fin de la primera guerra mundial que trajo consigo la caída de tres grandes imperios, otomano, austrohúngaro y zarista, y el surgimiento de nuevos Estados en los que no coincidían las fronteras políticas con las etnoculturales. Con este fenómeno se desarrolla el principio de las nacionalidades cuya idea central es que a cada Estado corresponde una nación, dicho principio va dar origen al problema de las minorías nacionales; 2) el fin de la segunda guerra mundial en el que se retoma la noción del derecho de libre autodeterminación de los pueblos. Esta idea no es nueva; sin embargo, en este momento se vigoriza, sobre todo, en las luchas anticolonialistas; 3) con el fin de la guerra fría y los conflictos etnonacionales en Europa central y del este. Tras las guerras separatistas en la ex Yugoslavia, Europa se replantea el tema de las minorías nacionales a través de nuevas directrices relacionadas a la seguridad, inviolabilidad de fronteras y, sobre todo, con el reconocimiento y protección de los derechos de las minorías nacionales, centrados, particularmente, en los derechos lingüístico; 4) por tanto, considero el caso de la ex Yugoslavia paradigmático, pues en él convergen los puntos más relevantes del fenómeno minoritario. Es precisamente a partir de este conflicto que la cuestión de las minorías nacionales y sus demandas toman relevancia en el ámbito político internacional.

1) El Principio de las Nacionalidades

Al finalizar la primera guerra mundial, con la caída de tres grandes imperios, otomano (1299-1922), austrohúngaro (1867-1918) y zarista (1721-1917), se reconfigura el mapa geográfico de Europa central y del Este.

Haciendo historia, el Imperio Otomano se ubicó, geográficamente, en tres continentes, sureste de Europa, Asia occidental y norte de África. Contenía 29 provincias y numerosos Estados vasales que más tarde fueron absorbidos. El auge del nacionalismo se extendió por muchos países durante el siglo XIX, y afectó los territorios del Imperio Otomano. El florecimiento de la conciencia nacional, junto con un creciente sentimiento de nacionalismo étnico-nacionalista, fue una de las ideas occidentales más importantes importada al Imperio Otomano, el cual tuvo que enfrentar el nacionalismo, dentro y fuera de sus fronteras.

La Segunda Era Constitucional comenzó después de la Revolución de los Jóvenes Turcos (3 de julio de 1908) con el anuncio del sultán de la restauración de la Constitución de 1876 y la nueva convocatoria del Parlamento otomano. Estos eventos marcaron la disolución del Imperio Otomano. La Gran Asamblea Nacional de Turquía obtuvo el reconocimiento internacional con el Tratado de Lausana el 24 de julio de 1923. La GANT declaró oficialmente la República de Turquía el 29 de octubre de 1923. El califato fue abolido constitucionalmente varios meses después, el 3 de marzo de 1924.

Por su parte, el compromiso austro-húngaro de 1867, con la creación de una semi independiente Hungría, implicó el surgimiento de una identidad Magyar dentro del Reino de Hungría. Los rumanos y las minorías eslavas resintieron el surgimiento de patrocinio al gobierno magiar (húngaro étnico). El nacionalismo, percibido como menos liberal en el lenguaje y los aspectos culturales de las políticas previamente establecidas en Viena, también creó tensiones entre los ciudadanos de origen alemán y checo. Además, el surgimiento de la identidad nacional de reciente independencia en Rumania y Serbia también contribuyó a los problemas étnicos del imperio.

El artículo 19 de la Constitución de 1867 "Ley Orgánica del Estado", válido sólo para la parte de de Austria-Hungría, dice:

Todas las razas del imperio tienen los mismos derechos, cada raza tiene un derecho inviolable a la conservación y el uso de su propia nacionalidad e idioma. La igualdad de todos los idiomas habituales en la escuela, la oficina y la vida pública, es reconocida por el Estado. En aquellos territorios en los que habitan varias razas, las instituciones públicas y educativas deben ser dispuestos de tal modo que, sin aplicar la compulsión de aprender un idioma del país de segunda, cada una de las razas recibe los medios necesarios para la educación en su propio idioma.⁸

El idioma era una de las cuestiones más polémicas en la política austro-húngaro. Todos los gobiernos enfrentaron obstáculos difíciles en la clasificación de las lenguas de gobierno y de la instrucción. Las minorías querían asegurar la más amplia posibilidad de que la educación se impartiera en su propio idioma, así como en las "dominantes", húngaro y alemán. En 1918, como resultado político de la derrota alemana en el frente occidental en la Primera Guerra Mundial, la monarquía austro-húngara se desplomó. Como se hizo evidente que las potencias aliadas del Imperio Británico, Francia, Italia y los Estados Unidos iban a ganar la Primera Guerra Mundial, los movimientos nacionalistas, que previamente habían sido llamados a obtener un mayor grado de autonomía, comenzaron a exigir la independencia. En Austria y Hungría (en lugares donde los austro-alemanes y húngaros Magyar eran mayoría), los movimientos de izquierda y los políticos liberales fortalecieron y apoyaron el separatismo de las minorías étnicas.

Los consejos nacionales ya habían comenzado a actuar más o menos como gobiernos provisionales de los países independientes. Con la derrota inminente después de la ofensiva italiana en la Batalla de Vittorio Veneto, los políticos checos tomaron pacíficamente el mando en Praga el 28 de octubre. Los eslovenos

⁸ Basic State Act (Staatsgrundgesetz) Article 19, 1867, digital [en línea] Disponible en <<http://www.verfassungen.de/at/stgg67-2.htm>> [Consulta: Febrero 2010].

declararon su independencia de Austria y se unieron al Estado de los Eslovenos, Croatas y Serbios. El gobierno húngaro terminó su unión con Austria el 31 de octubre de 1918, así quedó oficialmente declarada la disolución del estado Austro-Húngaro.

El Imperio Ruso, estaba formado por *sosloviyes* o estamentos sociales (clases), como la nobleza (*dvoryanstvo*), el clero, comerciantes, cosacos y campesinos. Los pueblos nativos de la región del Cáucaso, no zonas de minorías étnicas de Rusia como Tatarstán, Bashkirstan, Siberia y Asia central se registraron oficialmente como una categoría denominada *inorodtsy* (no eslavos, literalmente: "la gente de otro origen").

He elaborado un recuento muy general sobre los tres grandes imperios, los últimos, que tuvieron influencia política, social, cultural, económica y religiosa en grandes extensiones geográficas de Europa central y del Este. Resalto la cuestión de las minorías nacionales, religiosas y lingüísticas, pues sus demandas autonomistas, aunado a variables externas y de otro tipo, coincidieron ampliamente con la caída de estos grandes imperios. Así, la historia del Imperio Otomano, Austrohúngaro y Ruso convergen por lo menos en tres cuestiones que quiero resaltar aquí: 1) debido a su gran extensión territorial, se caracterizaron por contener una amplia diversidad religiosa, lingüística y etnocultural; 2) si bien hubo políticas que permitieron el desarrollo de esas minorías, las revueltas de éstas causaron, en parte, la fractura de dichos imperios; 3) con la caída de estos grandes imperios y la declaración de independencia de numerosos territorios, no solucionó por completo la cuestión de las minorías, pues las fronteras geográficas no coincidieron con las fronteras culturales.

Con la firma del Tratado de Versalles (1919) nace la Sociedad de Naciones y se pretende dar legitimidad y reconocimiento internacional a los Estados nacidos con el fin de la Primera Guerra Mundial a través del Principio de las Nacionalidades. Pero, paradójicamente, el principio de las nacionalidades profundiza la problemática que pretendía resolver

El principio de las nacionalidades, cuya sabia alquimia permitió, de un sólo golpe, asegurar el fomento externo del Estado nacional, a la vez que garantizaba las situaciones adquiridas, en primer lugar la de la irreductibilidad de la soberanía estatal. Por lo demás, al consagrar así la aspiración de un grupo social a constituirse en un Estado específico, revelando la actuación de una nación respecto a sí misma, el principio de las nacionalidades debía garantizar la más alta realización del ideal nacional y, al mismo tiempo, dotar a cada nación de un Estado que le fuera propio. Es, sin embargo, este mismo principio el que va a producir, de la manera más paradójica que se antoje, el fenómeno de las minorías nacionales (Pierré-Caps et. al. 1999: 133).

El ideal del principio de las nacionalidades se traducía en que a cada Estado corresponde una nación. Así, “el papel del principio de las nacionalidades es hacer del Estado nacional la más alta realización del ideal de libertad, confiriéndole una dimensión propiamente metafísica: ningún pueblo, ninguna nación, accederá verdaderamente a la libertad política, más que dotándose de un Estado que le pertenezca propiamente por la gracia de la soberanía nacional” (Pierré-Caps et. al. 1999:134). Ahí radica la paradoja del principio de las nacionalidades, pues el ideal de la homogeneidad del Estado nacional no podía sustentarse por mucho tiempo. Las minorías nacionales retomaron dicho principio para reclamar su derecho a ser dueños de su propio destino y de alcanzar esa libertad política que implicaba la construcción de su propio Estado nacional.

De aquí surge una de las demandas centrales de las minorías nacionales, el derecho a ser dueños de su propio destino político, el derecho de soberanía nacional. Sin embargo, aún cuando el derecho internacional cobija dichos derechos, por otro lado protege el derecho de los Estados reconocidos a nivel internacional a mantener su integridad territorial. Así, surge la ambigüedad del derecho de las minorías nacionales a disponer de su destino y a gozar de su

libertad política y lo establecido por el derecho internacional sobre el derecho del Estado nacional a ser único e indivisible.⁹

El principio de las nacionalidades va a poner de manifiesto, en la agenda internacional, la cuestión de las minorías nacionales y los desafíos que ello va a representar. Así pues “este concepto original de una protección internacional de las minorías nacionales habrá de generalizarse mediante el Tratado de Versalles, que entonces va a intentar la experiencia global y coherente de un derecho internacional de las minorías” (Pierré-Caps et. al. 1999:139).

Con el fin de la segunda guerra mundial la Sociedad de Naciones se aglutina en la Organización de Naciones Unidas. En la Carta de las Naciones Unidas (1945) se habla, por primera vez en un documento internacional, del derecho a la libre determinación. Esta será la bandera de movimientos independentistas y será un tópico del que actualmente se sigue debatiendo. La cuestión del derecho a la libre autodeterminación es el elemento sobre el que se definen los reclamos y demandas de las minorías nacionales, relativo a este aspecto ahondaré en el siguiente punto.

2) Derecho de los pueblos a la Libre Autodeterminación

El tema de la libre autodeterminación no es nuevo. Por ahora enuncio tres momentos clave en los que el reclamo del derecho a la libre autodeterminación se hace presente. Al final de la primera guerra mundial, como concepto, la libre autodeterminación fue

...usada *desde arriba*, por Woodrow Wilson y Vladimir I. Lenin y en la Segunda Guerra Mundial, los países invadidos o amenazados por la Alemania de Adolfo Hitler, la usaron como sinónimo de no intervención. Después, sirvió a la descolonización de Asia y África en busca de su independencia, que se encontraron al mismo tiempo en el juego de la Guerra Fría y la definición de

⁹ Para ahondar sobre el tema del Principio de las nacionalidades y las minorías en el derecho internacional revisar Pierré-Caps et. al. 1999:123-177.

áreas de influencia. Más recientemente, los movimientos étnicos plantean una nueva interpretación de libre determinación (González; 2006:74).

Los diferentes momentos históricos en que los “pueblos” enarbolaron la bandera del derecho a la libre autodeterminación evidencia un problema que atraviesa, sobre todo, el tema de los derechos de las minorías. Dicho problema se centra en dos aspectos, definición de conceptos y establecer quién o quiénes son sujetos del derecho a la libre autodeterminación.¹⁰

En los diferentes periodos históricos en los que se ha retomado como bandera de lucha el derecho a la libre autodeterminación se ha definido conceptualmente dicho fenómeno. Ahora me concentro en la definición que se manifiesta en el tercer periodo, el de las reivindicaciones nacionalistas. En principio, el derecho a la libre autodeterminación se enfoca desde un punto de vista sociológico y antropológico, y “actualmente la pensamos más en términos de derechos de las minorías étnicas que la demandan en materia política, económica, social y cultural”. Pero a pesar de esta especificidad, nada más vago que su uso ni menos difícil que su definición

...porque confronta, por una parte, la amenaza a intereses del Estado, tales como el control de fronteras, la soberanía territorial, federalismo y la propia definición de Estado-nación, frente a diversas demandas culturales (usos y costumbres, lengua, religión, organización social), territoriales y económicas (propiedad de la tierra, sitios sagrados, centros ceremoniales, uso del suelo, subsuelo y explotación de recursos naturales), políticas (gobierno, instituciones, leyes y justicia, infraestructura), administrativas (cobro de impuestos, distribución de recursos, medios de comunicación), y educativas (no sólo en idioma, sino en ideología). En este sentido, la libre determinación

¹⁰ En general, los retos son diversos; primero, hay un problema con las categorías. Si la meta es la formulación de normas y estándares que apliquen a todas las minorías, o si es formular diferentes normas para diferentes tipos de minorías; por ejemplo, diferentes normas para grupos migrantes, minorías nacionales y pueblos indígenas (Kymlicka; 2007:8-9).

de los pueblos se relaciona más con la independencia o la autonomía (intraestatal) (González; 2006:81).

Bajo esta acepción se destaca la contradicción entre los intereses de la mayoría frente a los de la minoría. Por un lado, la mayoría (Estado) busca resguardar la integridad territorial, la gobernabilidad, la inviolabilidad de fronteras y la estabilidad del espacio social compartido. Por el otro, las minorías nacionales apelan al derecho de libre autodeterminación que se traduce en reclamos de autonomía política.

De este modo, por ejemplo, desde el punto de vista de las minorías nacionales o de los ‘pueblos’ la libre autodeterminación se define “esencialmente como el derecho de los pueblos a determinar su propio destino. Es el derecho de los pueblos a elegir su propio estatus político y a determinar sus propias formas de desarrollo económico, cultural y social. Puede implicar la independencia política. En consecuencia, los reclamos de autonomía cultural pueden ser reconocidos más ampliamente por los Estados, pero los reclamos de independencia pueden ser rechazados. Sin embargo, el derecho a la autodeterminación es reconocido en la ley internacional como el derecho que pertenece a los pueblos y no a los Estados o gobiernos.”¹¹

El Acta de Helsinki (1975), Capítulo VIII Igualdad de Derechos y Autodeterminación, especifica que

Los Estados participantes respetan la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la libre autodeterminación, actuando en todo momento de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con las normas del derecho internacional, incluyendo las relativas a la integridad de los Estados.

¹¹ What is Self-determination?, 2006 [en línea]. Disponible en <http://www.unpo.org/content/view/4957/72/> [Consulta: Agosto 2007]

En virtud del principio de igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos, todos los pueblos tienen el derecho, en libertad, para determinar, cuando así lo deseen, su estatus político interno y externo, sin interferencia externa, y buscando como ellos lo decidan su desarrollo político, económico, social y cultural.

Los Estados participantes reafirman el significado universal de ejercer la igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos para el desarrollo de las relaciones amistosas entre ellos, así como entre todos los Estados. Asimismo se subraya la importancia de la eliminación de cualquier forma de violación a este principio.¹²

Por su parte, los Estados hacen una definición más apegada a sus intereses, que incluyen, sobre todo, la cuestión de la integridad territorial y la inviolabilidad de fronteras. La Carta de París (1990), capítulo relativo a las “Relaciones Amistosas entre los Estados Participantes” señala que

Reafirmamos la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la autodeterminación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con las normas pertinentes del derecho internacional, incluidas las referentes a la integridad territorial de los Estados.¹³

Las guerras separatistas de la ex Yugoslavia pusieron en la mesa de debate la cuestión de la libre autodeterminación relacionada, por un lado, con el derecho de los pueblos a decidir sobre sí mismos y, por el otro, la cuestión de que la autodeterminación no implica la violación de fronteras ni la pérdida de la integridad territorial del Estado. En ese contexto, se crea la Comisión de Arbitraje de la Conferencia de Paz para la ex Yugoslavia (1991). La Comisión expresa que, sin importar bajo qué circunstancias, el derecho a la libre autodeterminación no

¹² The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, Aug. 1, 1975, 14 I.L.M. 1292 (Helsinki Declaration). VIII. Equal rights and self-determination of peoples, digital [en línea]. Disponible en <http://www1.umn.edu/humanrts/osce/basics/finact75.htm> [Consulta: Octubre 2008].

¹³ Carta de París, 1990 [en línea]. Disponible en http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf. [Consulta: Julio 2007].

implica cambios en las fronteras existentes al momento de la independencia, excepto donde los Estados involucrados lo acuerden.¹⁴

Así, las opiniones de la Comisión invitan a la reflexión de tres puntos esenciales: el alcance del principio de autodeterminación y su aplicación en contextos particulares; la relación de dicho principio con otro igualmente importante, la estabilidad de fronteras; y por último, el rol del arbitraje internacional en tales cuestiones.¹⁵

La guerra de la ex Yugoslavia, y en general los conflictos etnonacionales en Europa Central y del Este, marcó un hito en lo que a la cuestión de las minorías nacionales se refiere. Por ello, es preciso definir cómo estos eventos que tuvieron lugar al final de la guerra fría fueron el precedente para que la cuestión de las minorías nacionales se replanteara como un problema político y causa posible de conflictos.

3) Fin de la Guerra Fría, replanteamiento de la cuestión de las minorías nacionales

El fin de la guerra fría evidencia diferentes fenómenos, entre otros: 1) la aceleración del proceso de globalización que anuncia un mundo más unificado, pero al mismo tiempo más fragmentado; 2) el surgimiento de nuevos actores políticos, minorías culturales, pueblos indígenas y originarios, minorías étnicas (migrantes) y minorías nacionales, que pondrán en la agenda política nacional e internacional sus demandas de reconocimiento; 3) el re-surgimiento de conflictos etnonacionales, que si bien afectaron principalmente a Europa central y del Este, no dejaron de manifestarse en países de occidente, altamente industrializados y democratizados, como Reino Unido (Gales, Escocia, Irlanda); España (vascos y catalanes); Canadá (Québec); Francia (bretones, corsos y occitanos).

¹⁴ Pellet, Alain. "The opinions of the Badinter Arbitration Committee. A second breath for the Self-Determination of people. Appendix: Opinions of the Arbitration Committees" [en línea]. En: Oxford Journals, 1992. Disponible en: <<http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/reprint/3/1/178>> [Consulta: Noviembre 2008].

¹⁵ Ídem.

Tras la caída del muro de Berlín, metáfora que anuncia el fin de una era, la comunidad internacional es más extensa. Con el fin de las múltiples guerras secesionistas en Europa central y del este surgen nuevos Estados etnonacionalmente “homogéneos”.¹⁶ Los eventos ocurridos en esta región europea, pero sobre todo, las guerras interétnicas en la ex Yugoslavia llevaron a la observación y replanteamiento de numerosas temáticas que se consideraban superadas. Autodeterminación, soberanía, derechos humanos, derechos de las minorías, diversidad cultural, entre otros, son nociones que retomaron un lugar en la agenda política nacional, regional e internacional.

4) Conflictos etnonacionales: la ex Yugoslavia, un caso paradigmático¹⁷

La República Federal de Yugoslavia (1943-1991) estuvo formada por seis repúblicas: Eslovenia, Croacia, Serbia, Bosnia Herzegovina, Montenegro y Macedonia, y dos provincias autónomas: Kosovo y Vojvodina (en Serbia). Oficialmente, se reconocían seis nacionalidades, una ciudadanía (yugoslavos) y una lengua oficial, el serbo croata, dos alfabetos (latino y cirílico) y tres religiones, cristianos ortodoxos, católicos e islamismo, todo ello bajo el lema titista “Hermandad y Unidad”.

En 1991, Eslovenia primero y después Croacia, las repúblicas más prósperas, declararon su independencia de la RFY. Diversas son las causas que llevaron al desmembramiento de Yugoslavia, en este proceso intervinieron factores externos e internos de tipo político, económico, social y cultural. La caída del Muro de Berlín fue el telón de fondo del fin de Yugoslavia, del fin de la “Hermandad y Unidad” de Josip Broz Tito.

¹⁶ En 1945, los miembros de la ONU eran 51 países; actualmente la ONU reconoce 192 países miembros. El número se amplió, entre otros, primero tras las guerras de descolonización en Asia y África y más tarde con el desmembramiento de diferentes países de Europa central y del Este, ex URSS y ex Yugoslavia.

¹⁷ Dávila, Ruth *El horror del etnocidio en Yugoslavia, víctima de una guerra civil. Crónica Histórica*. México ENEP Aragón, UNAM, 2000. Consultar también Aponte, Prieto/Jairo, Alfonso (1998): *Los conflictos étnicos: el despertar de una vieja pesadilla*. Ecoe, Santa Fe de Bogotá. Brown, E. Michael. (1997): *Nationalism and Ethnic Conflict*. The MIT Press, Cambridge. Connor, Walker. (1994): *Etnonacionalismo*. Trama. Denitch, Bogdan. (1995): *Nacionalismo y etnicidad. La trágica muerte de Yugoslavia*. Siglo XXI, México.

Las crisis políticas y económicas de Europa del Este tuvieron como consecuencia la caída del muro de Berlín en 1989, la deposición de Mikhail Gorbachev en 1991, la revolución de terciopelo en Checoslovaquia que llevó a la desintegración estatal, de manera pacífica. Pero en la ex Yugoslavia, las consecuencias tuvieron un mayor impacto. Tras la declaración de independencia de las repúblicas más prósperas, que observaron en los cambios de Europa del Este una oportunidad de integrarse a una Europa más abierta, política y económicamente hablando. Es importante mencionar que la crisis yugoslava llevaba tiempo gestándose, mucho antes incluso de la muerte de Tito (1980). Históricamente, podemos hablar de tres Yugoslavias; la primera, con la fundación del Reino de los Eslavos del Sur que comprendía a Croacia, Eslovenia y Serbia (1918); la segunda, la Yugoslavia de Tito, desde 1945 hasta 1991; y la última, constituida por las antiguas repúblicas yugoslavas de Serbia y de Montenegro en 1992. En 2006, tras un referéndum, Montenegro se declaró oficialmente independiente. Con ello, se acabó el último vestigio de Yugoslavia.

El caso de la ex Yugoslavia, a mi juicio, es paradigmático en tanto que mostró en todo su esplendor la cuestión de la violencia asociada a la cultura, la religión y la etnicidad. Efectivamente, la variable cultural por sí sola no explica el fenómeno, pero el nacionalismo expresado por los diversos líderes de las diferentes repúblicas y comunidades etnonacionales fue un potente movilizador. La *intelligentsia* croata, serbia, kosovar y bosno musulmana supo dar un nuevo significado a los símbolos nacionales. La exaltación de las diferencias religiosas, lingüísticas, étnicas y culturales, fue la constante en el conflicto yugoslavo.

El revisionismo histórico, la poesía épica medieval resucitada, el resurgimiento del fervor religioso expresado en constantes peregrinaciones a lugares santos y la construcción de monumentos para delimitar el territorio, fueron un arma poderosa. Los serbios (*chetniks*) acusaban a los croatas (*utashas*) de haber colaborado con los nazis durante la segunda guerra mundial y el memorial del holocausto serbio en *Jasenovac* fue utilizado con frecuencia para refrescar la memoria y exaltar el

nacionalismo serbio. Al tiempo, los croatas acusaban a los serbios de querer extenderse territorialmente y de erigirse como el Gran Hermano Serbio.

En consecuencia, lo que se observó en esta región es la constante demonización del 'otro', el uso político de la memoria histórica y cultural, la expresión de un nacionalismo excluyente y exclusivo que tiene como fin un objetivo político, aunque sus medios sean utilizar la cultura y la exaltación de las diferencias culturales para movilizar a los connacionales en pos de un proyecto común. Expresiones como 'limpieza étnica', 'memoricidio', 'nacionalismo étnico', etc., fueron una constante en el lenguaje no sólo de los medios periodísticos que se dieron a la tarea de informar sobre la guerra interétnica que se suscitó en las postrimerías del siglo XX, sino también en estudios académicos que buscaban explicar el fenómeno. Por tanto, el caso yugoslavo revela lo que por definición serían los últimos 20 años del siglo XX y que distinguirían al siglo XXI. Puso de manifiesto que la cuestión etnonacional, la diferencia, la violencia metapolítica y la cultura como demanda política, serían una realidad y una fuente constante de conflictos.

Para concluir esta primera parte de la exposición, advierto que, desde un punto de vista histórico, la cuestión de las minorías nacionales surge con la formación de los Estados-nación, se reafirma con la consumación de la primera guerra mundial y de tres grandes imperios a través del Principio de las Nacionalidades. Con el fin de la guerra fría las naciones sin Estado se asumen como actores políticos con capacidad de transformar su situación de desventaja, en tanto que minorías, apelando al derecho de la libre autodeterminación.

En este sentido, los conflictos en Europa del Este, particularmente en la ex Yugoslavia, se centraban en varias demandas de carácter positivo, como el derecho a usar una lengua minoritaria en los juzgados o la administración local; la financiación de escuelas, universidades y medios de comunicación para las minorías; un cierto grado de autonomía local o regional; garantizar la representación política de las minorías; o la prohibición de políticas de

asentamiento destinadas a llenar de colonos del grupo dominante los territorios históricos de las minorías. No obstante, son precisamente los derechos vinculados con una patria histórica los que están en peligro en todos los conflictos étnicos violentos de la Europa postcomunista (por ejemplo, Bosnia, Kosovo, Macedonia, Georgia, Chechenia o Ngorno-Karabakh). En realidad, también en Occidente el origen de la mayoría de conflictos étnicos violentos se encuentra en las demandas relacionadas con un territorio histórico (por ejemplo, Chipre, Córcega, Irlanda del Norte o el País Vasco) (Kymlicka; 2007:18).

Se observa pues que la condición de minoría obedece a las relaciones históricas que dichos grupos etnonacionales han tenido con el Estado. Generalmente, esa relación es de tensión, más o menos gradual, pero en esencia generadora de conflictos en tanto que los intereses de las minorías nacionales son opuestos al interés del Estado. Para explicar la tensión entre las minorías nacionales y el Estado, que de alguna forma origina las demandas minoritarias y la construcción del proyecto político de las minorías nacionales, me baso en las tesis de Kymlicka (2004) sobre la falsa neutralidad etnocultural del Estado y la construcción de la cultura societal y en el argumento de Smith (1996) sobre las relaciones étnicas de centro y periferia.

Aproximación teórico metodológica al problema de la investigación

El proyecto político minoritario ha sido contestario en tanto su relación con las fuerzas dominantes, primero los grandes imperios y después los Estados-nación. Pero es con la construcción nacional de la nación mayoritaria que las minorías nacionales se observan a sí mismas en franca desventaja. No obstante, las minorías nacionales, en los países miembros de la UE han redefinido sus objetivos políticos en el contexto de integración política europea.

En la primera parte de este capítulo, elaboré el marco contextual en el que se ubica el origen y desarrollo de la cuestión de las minorías nacionales, así como la situación actual del fenómeno. Se infiere que la cuestión de las minorías

nacionales se origina por la relación de éstas con el Estado nación. Pero, en la actualidad no podemos soslayar el hecho de que el fenómeno minoritario no sólo se circunscribe a la relación de las minorías nacionales con el Estado, de ahí que me interese indagar sobre la relación minorías nacionales-UE.

En los últimos 40 años, hemos sido testigos de una verdadera revolución alrededor del mundo en las relaciones entre los Estados y las minorías etnoculturales. Los viejos modelos asimilacionistas y homogéneos de los Estados-nación están siendo constantemente impugnados y con frecuencia desplazados por nuevos modelos multiculturales de Estado y ciudadanía. Esto se refleja, por ejemplo, en la adopción de modelos de acomodo cultural y religioso para inmigrantes, en la aceptación de la autonomía territorial y los derechos sobre lenguas de las minorías nacionales, así como el reconocimiento de tierra y reclamos de derecho de autogobierno de los pueblos indígenas (Kymlicka; 2007:3).

En la cita anterior se hace hincapié en la transformación de las relaciones entre los Estados y las minorías y sugiere que los modelos multiculturales de acomodo y reconocimiento se observan con mayor frecuencia, sobre todo en las democracias occidentales. La tesis sobre el multiculturalismo (políticas sobre el acomodo de la diversidad) planteada desde el enfoque de la teoría liberal de los derechos de las minorías, la retomaré para explorar tres cuestiones: en primer término, la oposición de intereses entre las minorías y el Estado, de esta oposición resulta el segundo punto, las demandas de las minorías, y a partir de estas, el tercer elemento, el proyecto político de las minorías. Para reforzar la explicación retomaré las tesis sobre nacionalismo etnonacional que me permitirá profundizar sobre las relaciones entre las minorías y el Estado y ahondar en la construcción del proyecto político de las minorías nacionales. Cabe destacar que el interés específico de la presente investigación se centra en aquellas minorías nacionales que demandan independencia, que tienen un discurso nacionalista y que como eje de ese discurso está el derecho a la libre autodeterminación.

La falsa neutralidad etnocultural del Estado y la construcción de la cultura societal o las relaciones étnicas de centro y periferia

La cuestión de las minorías nacionales, hasta en los países de occidente que se definen por ser democracias sólidas y tener una amplia tradición liberal y de respeto a los derechos humanos, representa un problema. Aún cuando en el discurso se reconoce la pluralidad, se garantiza la protección de los derechos humanos, etc., encontramos que hay un freno a las demandas culturales y políticas de las minorías, específicamente de las minorías nacionales que reclaman autonomía política. Con ello se observa una contradicción entre los intereses y/o demandas de las minorías nacionales y el Estado.

Se podría argumentar, contrariamente, que en el marco de los Estados democráticos los derechos de las minorías están a salvo; sin embargo, esto no es así por dos razones fundamentales, que Kymlicka (2003) ha desarrollado ampliamente, a) las democracias liberales centraron el tema de los derechos en el individuo, y b) el Estado no es étnicamente neutral.

Los defensores y los críticos de los derechos de las minorías señalan que el Estado liberal, en su normal funcionamiento, se atiene al principio de neutralidad etnocultural. Es decir, el Estado es 'neutral' respecto de las identidades etnoculturales de sus ciudadanos e indiferente a la capacidad de los grupos etnoculturales para reproducirse a lo largo del tiempo. Desde este punto de vista, los Estados liberales tratan a la cultura del mismo modo que a la religión –es decir, como algo a lo que las personas pueden adherirse libremente en su vida privada, pero que no concierne al Estado (al menos mientras respete el derecho de otras personas) (Kymlicka:1996).

El autor refiere numerosos ejemplos, pero destaca el caso de Estados Unidos “cuya neutralidad etnocultural queda reflejada en el hecho de que no reconoce constitucionalmente ninguna lengua oficial. Por tanto, para que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos estadounidenses basta sencillamente con que

manifiesten lealtad a los principios de democracia y libertad individual que define la Constitución de Estados Unidos”, pero advierte

No obstante, yo argumentaré que esta idea de que los Estados liberal democráticos (o naciones cívicas) son etnoculturalmente neutrales es manifiestamente falsa. El modelo de la religión es completamente engañoso como explicación de la relación entre el Estado liberal democrático y los grupos etnoculturales (esto por supuesto aplica para la cuestión de las minorías nacionales) (Kymlicka; 1996).

Más allá de la neutralidad etnocultural se manifiesta la construcción nacional por medio de la integración de lo que llama *cultura societal*, es decir

...una cultura concentrada en un territorio, centrada en torno a una lengua compartida y utilizada por una amplia gama de instituciones societales, tanto en la vida pública como en la privada (colegios, medios de comunicación, derecho, economía, gobierno, etc.). La llamo societal para subrayar que implica una lengua y unas instituciones sociales comunes, más que creencias religiosas comunes, hábitos de familia o estilos de vida personales. Las culturas societales en el seno de una democracia liberal moderna son inevitablemente pluralistas, ya que se componen tanto de cristianos como musulmanes, tanto de judíos como de ateos; tanto de heterosexuales como de homosexuales; tanto de profesionales urbanos como de trabajadores rurales; tanto de conservadores como de socialistas. Esta diversidad es el inevitable resultado de los derechos y las libertades que se garantizan a los ciudadanos liberales, en particular cuando estos derechos y libertades se combinan con una población étnicamente diversa. Esta diversidad, sin embargo, queda contrarrestada y limitada por la cohesión lingüística institucional, cohesión que no ha surgido por propia iniciativa, sino más bien como resultado de políticas estatales deliberadas (Kymlicka; 2004).

Es así que en las democracias liberales, occidentales, el proyecto de construcción

nacional del Estado integra la *cultura societal*, que proyecta la idea de ser pluralista y abierta. Sin embargo, promueve inevitablemente la construcción nacional de la mayoría dominante a través del uso de una lengua oficial. El uso de esta categoría nos permite destacar pues, en primer término, que el Estado, al no ser étnica y culturalmente neutral, produce una relación de oposición de intereses con las minorías nacionales, sobre todo, con aquellas que tienen un reclamo político. Lo anterior se podría expresar, si, como señala Kymlicka, la diversidad queda limitada y contrarrestada por la cohesión lingüística institucional entonces se frena el proyecto de construcción nacional y las demandas de autonomía política de las minorías nacionales, pues suponen el uso de su lengua como elemento de identidad cultural, pero también como medio para desarrollar esa identidad no sólo en el ámbito privado, sino también en el público

Si todas las instituciones públicas funcionan con otra lengua distinta, las minorías corren el riesgo de ser marginadas de las instituciones económicas, académicas y políticas más importantes de la sociedad. Para evitar la marginación perpetua, las minorías deben integrarse en la cultura mayoritaria o lograr los derechos o facultades de autogobierno necesarios para mantener su propia cultura societal, crear sus propias instituciones económicas, políticas y educativas a la sombra de su propia lengua (Kymlicka; 2004)

La lengua es un elemento fundamental de los reclamos de las minorías nacionales porque es una característica central de identidad y ésta no podrá ser propagada si la lengua no es utilizada para ello. Asimismo, la negación del uso de la lengua mantendrá a la minoría marginada y tendrá que optar por la integración o la búsqueda del autogobierno.¹⁸ Coincido en este punto con el autor, el tema de la lengua no sólo como elemento de identidad común, sino como medio para

¹⁸ “Uno de los elementos determinantes para que una cultura logre sobrevivir radica en si su lengua llega a convertirse en lengua oficial del gobierno –por ejemplo, en los diversos centros de enseñanza, en los Tribunales, en la Cámara de Representantes, en las unidades de servicios sociales, en los centros de salud y hospitales, etc.” (Kymlicka; 2004:54).

comunicar y transmitir elementos comunes a una sociedad o nación significa la trascendencia de dicha lengua. Pero también, que la lengua dominante en el ámbito público y en las instituciones de gobierno y educativas será la de la etnonación que detente el poder estatal.

Es claro que no hay Estados neutrales en términos etnoculturales. El Estado, en el marco de una cultura societal que implica la pluralidad y el respeto a la diversidad, necesita obligadamente un elemento de cohesión y es la lengua dicho elemento.¹⁹ Para reforzar la idea anterior, retomo a Smith (1995) quien plantea la tesis de las relaciones étnicas de ‘centro’ y ‘periferia’. Las etnias periféricas en Europa occidental, los vascos, catalanes, corsos, bretones, galeses, escoceses, frisios, etc., han tenido, en el pasado y aún hoy día, relaciones alienadas y subordinadas a grupos étnicos mayores y dominantes, cuyas élites dirigen el Estado. Durante siglos, las etnias “periféricas” han sido incorporadas a los Estados dominantes. Los líderes de las etnias periféricas, o líderes de los movimientos nacionalistas minoritarios, reclaman tener voz en busca de su propio beneficio, pues consideran que son explotadas y oprimidas en diversos grados.²⁰

Smith (1995) enumera una serie de factores que han incidido en la cuestión de las relaciones étnicas de centro y periferia: 1) los Estados modernos de occidente fueron contruidos sobre la base de etnias centrales –español, francés, inglés, sueco- cuyas élites edificaron Estados fuertes a los que se incorporaron poblaciones minoritarias. “Este mosaico de dominados-subordinados y de relaciones étnicas centro-periferia ha formado el contexto histórico de construcción del Estado nacional en casi toda Europa; 2) con relación a un Estado y su etnia dominante, las comunidades étnicas incorporadas fueron tratadas, desde

¹⁹ Gellner (1991) destaca, en su teoría sobre la nación y el nacionalismo, la importancia de la lengua como elemento de cohesión en los Estados modernos y altamente industrializados, lo que para Kymlicka (2004) sería la cultura societal en los Estados liberales y democráticos.

²⁰ Mommsen (1990:216) señala en ese mismo sentido que la tendencia a imponer la propia cultura nacional sobre los otros a través de diversas medidas administrativas y económicas, con el objetivo de sostener al Estado, no sólo aplica para las minorías nacionales, las cuales pueden considerarse verdaderos rivales del proceso de construcción nacional. Así, crece la idea de que la cultura nacional dominante ha sido impuesta también a minorías étnicas, religiosas, sociales, y otras. La lealtad al Estado nación no se considera suficiente, es necesario un alto grado de homogeneidad en términos culturales, políticos y lingüísticos.

un punto de vista sociológico, como minorías. Ello significa que no son sólo minorías en términos numéricos, sino que también, desde un punto de vista cualitativo, han sido marginadas y discriminadas. Las minorías en occidente han sido objeto de explotación económica, exclusión social y discriminación cultural; 3) las minorías etnonacionales se asumen como diferentes y separadas de la cultura del Estado y de la etnia dominante.

El interés de las mayorías dominantes (Estado) se centra en al menos cuatro puntos: a) unidad e integridad territorial; b) soberanía en tanto su relación con el exterior; c) sostenimiento del orden público y legal, es decir, del espacio social compartido y de la gobernabilidad; y, d) cierto grado de homogeneidad que permita mantener lazos culturales que proporcionen cierto grado de identificación entre los miembros de esa comunidad nacional.

El interés del Estado en tanto su relación con las minorías nacionales se centra en sostener la *cultura societal*, es decir, a las instituciones que le permitan mantener la gobernabilidad, unidad territorial y nacional a través de una lengua, sistema educativo, etc., con ello se fortalece y se lleva a cabo la construcción nacional. Los reclamos de las minorías nacionales son opuestos a ese interés puesto que promueven su propia construcción nacional centrada en su identidad diferenciada.

Los movimientos nacionalistas democráticos no-violentos de Europa Occidental y de América del Norte han desafiado la actual distribución de poderes, han exigido el reconocimiento de derechos lingüísticos, han postulado la redefinición de las fronteras nacionales y han perseguido reforzar su representación política. En muchas de las democracias liberales este ramillete de demandas configura buena parte del día a día de la vida política, aunque también supone la amenaza más temida para la estabilidad política (Kymlicka; 2004).

Bajo esta óptica, la situación actual de las minorías nacionales en el contexto de integración política europea supone un verdadero reto. Reto que se manifiesta en

tres niveles; el primero, se refiere a las propias minorías nacionales que han tenido que redefinir sus objetivos en el marco no sólo de la integración europea, sino también de la globalización. Esta redefinición pasa por el replanteamiento de los medios para alcanzar los objetivos que implica la revaloración de los medios netamente políticos y democráticos y el abandono de prácticas violentas.

Así, la redefinición de los objetivos plantea diversas disyuntivas que ponen en la mesa de debate la cuestión del debilitamiento de los Estados y la posible, pero improbable, desaparición de éstos.²¹ Lo anterior, en tanto que las minorías nacionales en la UE cuestionan la necesidad de tener un Estado cuando es posible relacionarse con el mundo sin aquel

Los nacionalismos expresados por las naciones sin Estado se modifican según el contexto en que se manifiesten. La Unión Europea, al ser un organismo supranacional, ofrece a las naciones sin Estado ser parte de la toma de decisiones sin la intervención de un Estado. La integración continental también ha servido para intensificar la preeminencia de la política territorial dentro de los Estados. En algunos casos ha servido para dar credibilidad a movimientos separatistas; en otros, la integración continental se evoca, no como el contexto de la independencia nacional para los territorios, sino, de forma más vaga, como campo nuevo que haga de escenario para actuar políticamente y como fuente de recursos económicos y políticos que se usarán en el proyecto de construcción nacional y autonomista” (Keating; 1996:66-67).²²

²¹ Según Keating, citado por Bou (2005), la erosión del Estado-nación se observa en tres flancos bien definidos: 1) arriba, con la emergencia de regímenes transnacionales (UE); 2) lateralmente, pérdida de monopolios por la privatización y liberalización de sectores económicos, tradicionalmente bajo su supervisión y control; 3) abajo, con las reivindicaciones territoriales de las llamadas “naciones sin Estado”. Sin embargo, aún cuando este planteamiento puede ser correcto habría que profundizar en el análisis de la erosión del Estado-nación a la luz no sólo de la propia integración de la UE, que considero, en el ámbito político se ha manifestado un estancamiento y, entre otras cosas, la prueba de ello es el no a la Constitución y al Tratado de Lisboa. Por otro lado, la crisis económica y financiera actual ha producido una suerte de redefinición del Estado como actor central en la arena económica y política y hemos sido testigos de numerosos rescates financieros de grandes empresas y bancos.

²² En el capítulo II ahondaremos sobre esta tesis a partir del análisis del proyecto político de las minorías nacionales, sino también de la actuación de las minorías nacionales en las instituciones unitarias y en los tratados que dan forma a la UE.

En segundo término, implica a los propios Estados que tendrán que redefinir políticas relacionadas con la diversidad sin que se trastoquen sus intereses primarios, seguridad, espacio social compartido y gobernabilidad. He aquí pues el desafío, cómo conciliar lo diverso y lo plural con la necesidad de mantener la cohesión y unidad y, al mismo tiempo, la estabilidad. Por último, a nivel UE el problema se plantea como un reto con relación a diversos temas como la construcción de una identidad europea incluyente que en términos concretos permita observar el avance de la democratización de la propia UE, no sólo de las instituciones, sino también en la participación de los ciudadanos y en la proximidad de éstos con las diferentes instancias de la Unión.

De esta forma, se observa de manera destacada que la concreción de la integración política de la UE es una de las causas centrales de la redefinición de los objetivos de las minorías nacionales. Este replanteamiento, a su vez, conduce a la construcción de un proyecto político orientado a pertenecer a una Europa de pueblos y a relacionarse con el mundo sin la mediación del Estado. En ese sentido, es preciso definir cuáles son las demandas de las minorías nacionales y los elementos a considerar para la construcción de un proyecto político que tendrá como base dichas demandas.

Demandas de las minorías nacionales: autonomía política, la gradualidad de los reclamos

He señalado que la categorización de las minorías se define, generalmente, en tanto sus condiciones y reclamos. Propuse una definición de minoría considerando, en un primer momento, sus condiciones (desventaja frente a una mayoría dominante, diferencias etnonacionales y lingüísticas, sentido de pertenencia a un territorio, y por tanto reclamo político sobre éste) y sus reclamos, así, se trata de una minoría nacional que también puede definirse como nación sin Estado. En ese sentido,

Los derechos esgrimidos por las minorías nacionales son derechos de autonomía política, que desglosan, de menor a mayor autonomía, en los siguientes: a) derecho a la representación política especial –que podríamos denominar discriminación política positiva-, b) derecho a un sistema jurídico propio –derechos y autoridades propias- y c) derecho a la independencia política (Kymlicka; 2004).

En un estudio posterior, el propio Kymlicka (2007:194), amplía la definición de los reclamos de las minorías, en general, y se puede establecer que en el reclamo de autonomía política, según su gradualidad, se circunscribe

1. Secesionismo violencia/terrorismo
2. Movilización secesionista, medios democráticos
3. Autonomía territorial
4. Educación universitaria en lenguas minoritarias
5. Derecho de veto
6. Derechos colectivos
7. Status oficial de la lengua
8. Lengua minoritaria en educación primaria
9. Señales de tránsito en lenguas minoritarias

Según esta caracterización de los derechos políticos que demandan las minorías nacionales, observamos que es manifiesta la gradualidad de los mismos. Los reclamos se centran en la búsqueda de mayor representación, algún grado de autonomía o la independencia política que supone la separación, y por tanto, la desintegración del Estado.

La característica principal de las minorías nacionales y/o naciones sin Estado es que poseen un territorio, una identidad bien definida centrada en la lengua y, algo muy importante, tienen un reclamo político sobre el territorio en el que están establecidas. Ese reclamo se expresa por la conciencia política de la nación, luego entonces el objetivo común de esa nación sin Estado es la autodeterminación. Por lo que, las minorías nacionales y/o naciones sin Estado centrarán sus reclamos no

sólo en cuestiones culturales, pues su objetivo último es autogobernarse; aunque, como bien lo señalan Minahan (1996) y Kymlicka (2004), no todas las naciones sin Estado buscarán la secesión o la independencia, algunas sólo demandan cierta autonomía cultural y política. Considero que los reclamos de las minorías nacionales suponen, independientemente de su gradualidad, una contradicción con los intereses del Estado. He señalado que el interés fundamental de los Estados democráticos y liberales es el sostenimiento de la *cultura societal*. El sostenimiento de la *cultura societal* constriñe las posibilidades de dar solución a las demandas de las minorías nacionales, pues su característica central es la pluralidad. Explícitamente, las culturas societales se muestran abiertas y aplauden la diversidad, pero promueven la construcción nacional de una etnonación que será la dominante.

De esta forma, no importando en qué nivel se manifiesten los reclamos de las minorías nacionales, mayor representación, autonomía política o independencia, implican el debilitamiento de la unidad y cohesión de los Estados. Sin embargo, considero que el peligro mayor se presenta en los reclamos independentistas, pues se trata de la desintegración del Estado y el fraccionamiento territorial.

El enfoque modernista define a la nación como una comunidad política y legal. Los conceptos de autonomía y soberanía son dos aspectos que identifican a las naciones modernas a nivel externo, es decir, según su relación con otras naciones en el ámbito internacional.²³ En ese sentido, la nación moderna es una comunidad política que ejerce el autogobierno y la autonomía, ya sea al interior de una

²³ Esto significa que en el seno de la *cultura societal*, donde se promueve la construcción nacional de una etnonación, aunque ello no sea explícito, a través de programas y políticas que promuevan el uso de una lengua que dé cohesión y unidad. Pero también es necesario el reconocimiento internacional para establecer quién es la nación dominante. Se observa que los reclamos independentistas requieren de reconocimiento interno y externo. Al respecto, quiero destacar que actualmente hay una línea de análisis que indica que el reconocimiento desde el exterior tiene que ver más con los intereses geopolíticos, económicos y geoestratégicos de quien reconoce la autonomía de las comunidades que la demandan. Para ampliar este punto revisar Almeyra, Guillermo. "Las muy diversas autonomías" [en línea]. En: La Jornada digital, 2008. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/07/index.php?section=opinion&article=016a2pol>> [Consulta: Septiembre 2008]; Petras, James. "Separatismo y construcción imperial en el siglo XXI" [en línea]. En: Rebelión digital, 2008. Disponible en: <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=69327>> [Consulta: Junio 2008].

federación de naciones o como Estado nacional soberano. Finalmente, las naciones modernas son preponderantemente de carácter territorial, es decir, que la nación es una comunidad de individuos ubicados en un territorio, con capacidad de movilidad a través del mismo, reconocido como propio por derecho. Esta definición de nación moderna sugiere la unidad territorial, elementos culturales, políticos y legales con los que se comparten memorias y herencias que caracterizan cualquier identidad cultural colectiva (Smith; 1995:55-56).

En este sentido se construye el proyecto político de las minorías nacionales. Las exigencias centrales de dicho proyecto se centrarán en: a) relación con el exterior sin mediación del Estado, por tanto, reconocimiento internacional; b) ejercer sus derechos políticos esgrimiendo el derecho de libre autodeterminación de los pueblos.

Las demandas de autonomía política de las minorías nacionales son parte de un proyecto político. Dicho proyecto no surge de manera espontánea, se precisa de la *intelligentsia*, conformada por la elite política, cultural, religiosa e intelectual. La *intelligentsia* redimensiona, resignifica y da sentido a aquellos elementos que diferencian a la comunidad etnonacional, hurga en la historia, en el pasado y redefine el presente para construir un futuro común. En el siguiente apartado reviso las tesis de Smith (1981) sobre el rol de la *intelligentsia* en la construcción del proyecto político de las minorías nacionales, así como en los elementos que permiten la construcción de dicho proyecto.

La *intelligentsia* y la construcción del proyecto político

De la misma forma en que los reclamos son graduales, también el fenómeno de las minorías nacionales es gradual y heterogéneo. La movilización de las minorías nacionales corresponde a un desarrollo histórico y a un proyecto político que reivindica el derecho a resguardar los elementos de su identidad diferenciada y el derecho a ser dueños de su destino político. El discurso de las minorías nacionales fundamentado en la construcción de un proyecto político que tiene como eje el

reclamo de autonomía política y que toma como bandera el derecho a la libre autodeterminación, no surge de la nada.

Los reclamos de las minorías nacionales son eminentemente políticos. No obstante, los elementos que unifican a la comunidad etnonacional, héroes, leyendas, historia sobre un pasado glorioso, lengua, etc., son de carácter cultural, a estos elementos se les resignifica y así se manifiesta la “politización de la cultura” (Smith; 1981). En el proceso de politización de la cultura, el papel de los intelectuales, políticos y religiosos es fundamental. La *intelligentsia*, que posee una educación superior y es parte de la vida pública, moviliza, con fines políticos, a la comunidad a través del redescubrimiento de la etnohistoria y la politización de la cultura vernácula, con frecuencia preservada por la iglesia y/o por las comunidades locales (Smith, 2001:25).

En este sentido es que podemos afirmar que en sí mismos, los reclamos centrados en el ejercicio pleno de los derechos culturales no son un problema, sino el uso político que se da, por parte de la *intelligentsia*, a esos reclamos que cohesionan a las comunidades culturales. El objetivo es una demanda política disfrazada de demandas culturales como el uso de la lengua de origen, el libre ejercicio de prácticas religiosas, etc.²⁴

La máxima expresión de la politización de la cultura es el nacionalismo, pues “el nacionalismo no es la historia, ni la economía, ni la raza, ni las costumbres, ni el territorio, ni la cultura, sino la utilización política de todo ello. Los elementos materiales, sentimentales o simbólicos no constituyen el nacionalismo, sino hasta que se utilizan por una acción planeada o predeterminada para legitimar un proyecto político” (Vizcaíno; 2004:38-39).

Siendo el nacionalismo la máxima expresión de la politización de la cultura, ¿qué es y cómo es el nacionalismo de las minorías nacionales?, ¿cómo se expresa?, ¿cuál es su naturaleza a la luz del proyecto de integración política de la UE? Los

²⁴ Contrario al mito nacionalista, la lengua del pueblo no es la base de la conciencia nacional, sino un artefacto cultural (Hobsbawn; 1990:111)

movimientos nacionalistas minoritarios son una consecuencia natural del proyecto de construcción nacional emprendido por la sociedad mayoritaria, porque ellos mismos representan una forma de construcción nacional (Kymlicka; 2004:62), así

Las culturas son valiosas no por sí mismas sino porque, al tener acceso a una cultura societal, la gente tiene acceso a un amplio espectro de opciones significativas. La disponibilidad de opciones significativas depende del acceso a una cultura societal, además de la comprensión de la historia y de la lengua de esa cultura- su vocabulario compartido repleto de tradición y de convenciones- Por esta razón, el compromiso liberal fundacional con la libertad individual puede y debe utilizarse para la generación de un profundo compromiso liberal con la viabilidad presente y el florecimiento futuro de las culturas societales. Y, en los Estados multinacionales, esto conduce irremediamente al nacimiento de nacionalismos minoritarios –exigencia de derechos lingüísticos y de capacidad de autogobierno-. Estos derechos y competencias aseguran que las minorías nacionales serán capaces de sustentar y desarrollar sus culturas societales en el futuro (Kymlicka; 2004).

Esta afirmación evidencia que, invariablemente, en el seno de las culturas societales que muestran la falsa neutralidad etnocultural del Estado se manifestarán, tarde o temprano, los nacionalismos minoritarios. La construcción nacional, en las culturas societales, de la mayoría dominante supondrá el despertar de la construcción nacional minoritaria. Por lo anterior, es posible afirmar que la construcción nacional es una expresión de nacionalismo o, más aún, se valga de éste para lograr sus objetivos. Por ello, revisaré someramente algunas ideas generales sobre el nacionalismo, particularmente, algunas tesis y conceptos sobre este fenómeno que me permitan precisar que el nacionalismo como ideología es parte del proyecto político de las minorías nacionales, y este proyecto es, a grandes rasgos, la construcción nacional y el establecimiento, desarrollo y perpetuación de sus propias culturas societales.

Actualmente, en el ámbito académico, se discute ampliamente cómo entender y explicar el fenómeno del nacionalismo en el mundo contemporáneo. Se habla de nacionalismo central y periférico, nacionalismo de las minorías y nacionalismo estatal, nacionalismo cultural o étnico y nacionalismo cívico, aún más, se habla de posracionalismo y hasta de nacionalismo banal. No creo necesario en este momento centrarme en el análisis de todas las definiciones, pero a partir de la lectura y revisión de éstas precisaré lo que en este estudio entenderemos por nacionalismos minoritarios.

Las minorías nacionales en la UE cumplen con algunas de las características propuestas por la definición de nacionalismo étnico de Smith (1979); sin embargo, no considero que el fin último de su nacionalismo sea un reclamo cultural, si bien es necesario proteger la identidad cultural, sobre todo la lengua y la idea de poseer rasgos etnonacionales que la diferencian de la etnonación dominante, los fines son políticos (construcción de la cultura societal, que incluye rasgos culturales y políticos) sus medios, al menos en este momento histórico, son políticos, democráticos e inscritos en una sociedad liberal.²⁵

Tampoco podemos decir que el nacionalismo de las minorías nacionales expresado en el contexto de la UE encaja estrictamente en la teoría modernista, cuya tesis central refiere que la nación es un constructo y que el nacionalismo es una ideología que se manifiesta con el surgimiento de los Estados-nación modernos, su eje de acción es el Estado, es homogéneo y esa homogeneidad se logra a través del uso de una lengua común.²⁶ Es difícil afirmar que el nacionalismo de las minorías nacionales en la UE obedezca al tipo de nacionalismo que se inscribe en la teoría

²⁵ Aún cuando hablamos de la cuestión de las minorías nacionales en el contexto de integración política de la UE de manera general, no podemos perder de vista las particularidades que cada una de estas minorías nacionales tiene con relación al Estado (miembro de la UE) que la contiene. Por ejemplo, el nacionalismo vasco en términos generales presenta un grado importante de las características del nacionalismo étnico definido por Smith (1979), actualmente algunos grupos nacionalistas extremistas siguen considerando la vía armada como el mejor medio para lograr los fines planteados. Aunque ello no significa que todas las organizaciones políticas vascas obedezcan a esta ideología nacionalista extremista, hay algunas que han optado por los medios político democráticos. Un caso reconocible es el de Irlanda del Norte, pues sus reclamos son independentistas, pero también unionistas, es decir, que buscan la unificación de Irlanda, pero la separación de Reino Unido.

²⁶ Sobre la visión modernista del nacionalismo y la nación ver Gellner (1991).

modernista, aunque bien es cierto que su objetivo es la creación y sustento de una *cultura societal*, que por definición promueve la pluralidad, pero que evidencia la falsa neutralidad etnocultural del Estado, en la que su lengua sea utilizada en el ámbito público. Estas minorías nacionales, en términos étnicos, son anteriores al Estado-nación moderno, luego entonces no son un constructo y su objetivo es tener sus propias instituciones políticas y de gobierno para que a través de ellas sus características culturales, como la lengua, subsistan en el tiempo.

El nacionalismo de las minorías nacionales en la UE no se inscribe en este enfoque, porque surge como respuesta a la formación y sostenimiento de los Estados modernos etnoculturalmente no neutrales. Por otro lado, el objetivo de estas minorías nacionales es la construcción de un Estado, es decir, que: a) el eje de acción de su nacionalismo no es el Estado, sino la nación minoritaria a la que pertenecen; b) no buscan sostener un Estado, sino construirlo.

Con los conceptos nacionalismo étnico y nacionalismo cívico se ha querido diferenciar al nacionalismo que tiene como eje de acción a las etnonaciones del que tiene como centro al Estado. Sin embargo, estas categorizaciones no son aplicables para el estudio de los nacionalismos de las minorías nacionales en la UE, y no lo son porque lo que las diferencia, específicamente, es que uno es excluyente y otro no (Kymlicka; 2004), y en el caso que nos ocupa observamos que el nacionalismo expresado por las minorías nacionales en la UE no obedece a esa caracterización, pues al tener como medio acciones político - democráticas, como la participación política en el ámbito local, regional, nacional y europeo, no puede considerarse un tipo de nacionalismo excluyente y cerrado.

Considero la tesis de Mann (1993), que retomo para este estudio, en la que señala que efectivamente las etnias y protonaciones existieron antes de la era moderna.²⁷ Afirma que el nacionalismo evolucionó en diferentes fases, la última, la fase industrial fomenta tres tipos de nación: 1) reforzadora del Estado; 2) creadora del Estado; 3) destructiva del Estado. Considero que la primera alude al tipo de

²⁷ Ver Llobera (1999).

nacionalismo que refiere la teoría modernista clásica de la nación y el nacionalismo, que éste es una ideología movilizadora para sostener al Estado y mantener un mundo dividido en naciones soberanas. La segunda, a los nacionalismos que tuvieron o tienen como finalidad la construcción de un Estado después de la fractura o desmembramiento de los grandes imperios o Estados multinacionales como la ex URSS; y la última, asociada con la segunda, se refiere por ejemplo al tipo de nacionalismos que se manifestaron en las guerras separatistas de la ex Yugoslavia.

El nacionalismo de las minorías nacionales no se inscribe totalmente en ninguna de estas categorías, digamos pues que es un tipo de nacionalismo ambiguo, en tanto que obedece más bien a las particularidades del contexto histórico, social, político, económico y cultural en el que surgió y se desarrolló.

Tras analizar los objetivos y postulados que dan razón de ser a diversos partidos políticos independentistas, concluyo que en el contexto actual de la integración política de la UE, el nacionalismo

...como movimiento sociopolítico, no difiere, en principio, de otros movimientos en términos de su organización, actividades y técnicas, excepto en uno en particular: su énfasis sobre la gestación y representación cultural. Las ideologías del nacionalismo requieren una inmersión en la cultura de la nación, el redescubrimiento de su historia, el renacer de su lengua vernácula... El nacionalismo, la ideología política, más la existencia de un sentido pre-existente de ancestros étnicos y elección con ideales revolucionarios de participación popular y autonomía, explorada por los intelectuales y las clases medias, tuvo como resultado la doctrina de autodeterminación nacional que fue progenitora de diferentes formas de identidad nacional, basada en un criterio tan diverso como el lenguaje, la etnicidad, territorio, religión, historia, que dio forma a diversas formas de nacionalismo, no sólo a la dualidad de nacionalismo político-territorial y etnolingüístico (Smith, 2001:7, 115-116).

Siguiendo esta definición en la que el nacionalismo se asume como un movimiento sociopolítico que tiene un fin político y que su herramienta es la revitalización de la cultura vernácula, no se puede afirmar o encasillar, en el peor de los casos, a los nacionalismos en el marco de una dualidad o dicotomía a la que lo étnico, maligno, versa lo cívico, positivo. Es así que, en este estudio entenderemos al nacionalismo de las minorías nacionales en la UE como una ideología política, utilizada por la *intelligentsia* con el fin de movilizar a la comunidad con la que se comparten características de identidad etnocultural como la lengua, la idea de tener un origen étnico e histórico diferente al del grupo dominante y que esa identidad diferenciada está ligada a un territorio en el que, más o menos, han podido desarrollar en mayor o menor medida dicha identidad. Como ideología política tiene el objetivo de movilizar a la comunidad etnonacional en pos de un fin común, la autonomía política. Los medios son políticos, aunque esto puede variar dependiendo del objetivo y de la radicalización de los movimientos.

De tal forma, el nacionalismo de las minorías nacionales en Europa occidental, particularmente en la UE, apuesta a: la construcción de una cultura societal, es un nacionalismo liberalizado y la vía democrática es la más óptima para lograrlo, pues han surgido en el seno de Estados con una amplia tradición democrática, apuesta por la libertad individual, pero sin perder de vista el proyecto nacional o de comunidad.²⁸

Es preciso puntualizar que las movilizaciones de carácter nacionalista con un objetivo político no son homogéneas y son graduales. Los movimientos nacionalistas no necesariamente son apoyados en su totalidad por una masa uniforme y amorfa de individuos que no cuestionan las razones políticas de sus dirigentes. Si bien hay seguidores y apoyo político a estos movimientos, también

²⁸ Según Kymlicka (2004) las culturas de las minorías nacionales se han liberalizado, ello ha contribuido a que el nacionalismo que expresan, las minorías nacionales, no sea virulento, pero que tiene como objetivo central la construcción y sostenimiento de una *cultura societal* en la que la lengua vernácula se utilice en todos los ámbitos de la vida pública.

hay detractores. No es interés, por ahora, de esta investigación hacer un análisis del apoyo que tienen los partidos políticos o las organizaciones políticas marcadas ideológicamente por el nacionalismo, que tienen como objetivo la autonomía política; sin embargo, no podemos soslayar que el fenómeno es gradual y que también obedece a los intereses de un grupo dirigente y que el discurso que engloba la cuestión de las minorías nacionales está orientado por dicho grupo.²⁹

Los objetivos del nacionalismo de las minorías nacionales ubicadas en países de la Unión Europea se replantearon conforme el proyecto de integración europea se desarrollaba; en ese sentido, podemos decir que la UE es un medio y un fin de los objetivos de las minorías. Lejos de afirmar que el proyecto integrador restó importancia a las demandas particularistas de las minorías, puso de manifiesto la vigencia del nacionalismo minoritario y sus reclamos.³⁰

De tal suerte, se puede afirmar que “el nacionalismo sigue siendo uno de los más importantes actores en el escenario social y político, es una parte central en la construcción de nuestras vidas diarias. La visión de que el nacionalismo ha sido domesticado en el viejo mundo es difícil de encuadrar con la realidad. Algunas de las luchas más fuertes por el reconocimiento tienen lugar en occidente, incluyendo países como Reino Unido, Canadá, Bélgica y España. Por ello, la llamada ‘crisis del Estado-nación’ es uno de los más desgastados clichés de la última década, el futuro del nacionalismo parece mucho más incierto que nunca bajo la presión de la globalización y las políticas de identidad” (Ozkirimli; 2003:2-3). En este mismo sentido, Kymlicka (2003:150) sentencia que, “independientemente de lo que se piense sobre la legitimidad de los Estados-nación democrático liberales, un último juicio moral sobre la legitimidad y el valor del nacionalismo seguramente dependerá de que, bien o mal, sirve a las necesidades de billones de personas para

²⁹ En el capítulo II, observaremos que los partidos políticos de las minorías no se definen como nacionalistas y hay cierta ambigüedad al respecto. Sin embargo, siguiendo a Smith (2001) se corrobora que el proyecto político de dichos partidos es nacionalista. Quizá la ambigüedad a la que hago referencia tiene que ver con que el ‘nacionalismo’ se considera excluyente, cerrado, etc.; sin embargo, considero que el discurso de los partidos revisados se sustenta en una ideología política nacionalista, ciertamente más abierta, democratizada y liberal.

³⁰ Ver Keating (1996:66-67).

quienes la era del estado-nación apenas está comenzando”.

Por tanto, el nacionalismo de las minorías nacionales es una bandera ideológica que tiene como fin aglutinar a la comunidad etnonacional en pos de un objetivo común. Cabe destacar que hoy día “el nacionalismo minoritario ha demostrado su compromiso con el avance y consolidación de los regímenes transnacionales, por ejemplo la UE. De este modo se da fe del carácter abierto y moderno de los nacionalismos sin Estado que ven estos procesos como una oportunidad –y no una amenaza- para hacer valer sus pretensiones y poder proyectarse internacionalmente como una entidad singular legitimando, al mismo tiempo, el proceso interior de *nation-building*” (Contreras; 2006).³¹

Para concluir, destaco las ideas centrales sobre las que versó este primer capítulo. En primer término presenté una definición operativa, que no exhaustiva, de minoría. Para los efectos de este trabajo, utilizaré el concepto de minoría nacional o nación sin Estado para referirme exclusivamente a aquellas que se encuentran en territorios históricos, que se asumen como etnonacional y lingüísticamente diferentes, y que tienen un reclamo político sobre el territorio que ocupan al que se sienten ligadas cultural e históricamente. Este tipo de minorías son las que encontramos en los países miembros de la UE, aunque también podemos localizar a las minorías étnicas, producto de las migraciones, a minorías lingüísticas que sólo tienen reclamos de mayor representación. Sin embargo, en esta investigación sólo me referiré a las minorías nacionales y/o naciones sin Estado.³²

Para definir cómo es la relación de las minorías nacionales y la UE, parto de la afirmación de que la relación entre las minorías nacionales y el Estado es de conflicto, es decir, que se manifiesta una relación de oposición de intereses. Esta relación de intereses opuestos, que se explica en tanto la falsa neutralidad etnocultural del Estado y las relaciones étnicas de centro y periferia, se manifiesta

³¹ No coincido completamente con esta afirmación. Es cierto que los nacionalismos de las minorías nacionales en la UE son de abiertos; sin embargo, es el objetivo de este trabajo establecer hasta qué punto la integración regional favorece las demandas de las minorías nacionales y hasta qué punto las constriñe.

³² Un caso particular son las minorías romaníes y las comunidades judías, (ver Kymlicka 2007) sobre las que no profundizaré en este estudio.

tácitamente en las democracias occidentales. En cambio, se observa la llamada *cultura societal* en la que ciertamente las diferentes expresiones culturales tienen cabida; sin embargo, a través de la lengua se impone un grupo etnonacional dominante. Paradójicamente, en la *cultura societal* se desarrolla la construcción nacional del grupo dominante y esta construcción, tarde o temprano, alentará la construcción nacional de los grupos minoritarios.

Es así que en la *cultural societal* se manifiestan movilizaciones minoritarias con el fin de promover y perpetuar su propia *cultura societal*. Esto nos lleva a definir cuáles son los reclamos de dichas minorías. Básicamente hay un reclamo de autonomía política, que es gradual, es decir, que puede ser desde la demanda de mayor representación política hasta la independencia política o la secesión. La construcción y perpetuación de su propia *cultura societal* es el objetivo del proyecto político de las minorías nacionales, cuya demanda central es la autonomía política. Para el caso que aquí nos ocupa, me enfoco en aquellas minorías nacionales que demandan independencia política. El proyecto político de las minorías nacionales lo formula la *intelligentsia*, intelectuales, líderes religiosos, políticos, etc., a través de la politización de la cultura dando un nuevo valor, sentido y significado a elementos históricos y culturales de la comunidad. La expresión más amplia de la politización de la cultura es el nacionalismo.

En este sentido, para explicar el primer argumento de esta investigación, me centro en el análisis del proyecto político de los partidos políticos (*intelligentsia*) que enarbolan las demandas minoritarias. Me interesa revisar cuáles son sus objetivos, programa, demandas y relación con la UE. Asimismo, indagaré sobre los elementos que subyacen al proyecto político de estos partidos, es decir, su ideología; y por otro lado, observar si las minorías nacionales a través de los partidos políticos han ascendido como actores políticos en el proyecto de integración de la Unión Europea.

CAPÍTULO II

UNIÓN EUROPEA, MEDIO Y FIN DEL PROYECTO POLÍTICO DE LAS MINORÍAS NACIONALES

La cuestión de las minorías nacionales no es un fenómeno exclusivo de Europa, pero su permanencia y persistencia en este espacio geográfico hace oportuno su análisis. Desde hace un par de décadas se dio importancia al estudio de la relación entre la etnicidad y el Estado. Con el fin de la guerra fría se observó que la cuestión etnonacional incidió de manera contundente en la redefinición de fronteras de Europa del Este, en el surgimiento de nuevos Estados y en la política regional, continental e internacional. Paralelo a estos procesos, el proyecto de integración económica y política de la Unión Europea siguió su curso. Nuevos países surgidos de la fractura estatal en Europa del Este miran hacia occidente y buscan la integración regional.³³

Las minorías nacionales en la Unión Europea

Responder cuál es la situación actual de las minorías nacionales en la Unión Europea, no es fácil. De manera amplia, la acepción ‘minorías’ puede referirse a una extensa diversidad de grupos que no encajan, por así decirlo, en la mayoría. Para la investigación que hoy nos ocupa seguiremos la definición de ‘minorías’ de Kymlicka (1996). En términos generales, establece que las minorías nacionales y las minorías étnicas se diferencian en tanto que las primeras tienen un reclamo

³³ La Unión Europea, al ser un organismo supranacional, ofrece a las naciones sin Estado ser parte de la toma de decisiones sin la intervención de un Estado. La integración continental también ha servido para intensificar la preeminencia de la política territorial dentro de los Estados. En algunos casos ha servido para dar credibilidad a movimientos separatistas; en otros, la integración continental se evoca, no como el contexto de la independencia nacional para los territorios, sino, de forma más vaga, como campo nuevo que haga de escenario para actuar políticamente y como fuente de recursos económicos y políticos que se usarán en el proyecto de construcción nacional y autonomista (Keating; 1996:66-67). En el mismo sentido, Contreras (2006) destaca que hoy día el nacionalismo minoritario ha demostrado su compromiso con el avance y consolidación de los regímenes transnacionales, por ejemplo la UE. Así se da fe del carácter abierto y moderno de los nacionalismos sin Estado que ven estos procesos como una oportunidad –y no una amenaza- para hacer valer sus pretensiones y poder proyectarse internacionalmente como una entidad singular legitimando, al mismo tiempo, el proceso interior de *nation-building*”.

político sobre un territorio, que las minorías nacionales y/o naciones sin Estado consideran parte de su identidad. Contrariamente, las minorías étnicas no tienen dicho reclamo, pues al ser producto de las migraciones lo que buscan es integrarse a la sociedad receptora.

Las minorías nacionales también pueden considerar naciones sin Estado, tienen un reclamo político sobre el territorio en el que se asientan y ese reclamo es gradual, pues puede ser desde la petición de mayor representación política, hasta la independencia e instauración de un Estado-nacional. Aún cuando me parece importante, por el grado de conflictividad que puede haber en los reclamos de las minorías nacionales, en este estudio me centraré en las naciones sin Estado. De esta forma, minoría nacional es un término utilizado para hacer referencia a los grupos europeos que perdieron en el proceso de formación del Estado-nación en Europa cuyo territorio fue incorporado (total o parcialmente) a grandes Estados dominados por pueblos europeos mayoritarios. Las minorías nacionales fueron actores activos en el proceso por el cual los imperios, reinos y principidades premodernos de Europa se transformaron en el sistema moderno de Estados-nación, pero al mismo tiempo terminaron sin tener su propio Estado (las llamadas naciones sin Estado como los escoceses o los vascos) o terminaron del lado ‘erróneo’ de la frontera siendo miembros de una comunidad étnica con lazos etnonacionales con un Estado vecino (ejemplo, alemanes en Italia, húngaros en Rumania) (Kymlicka; 2007:266).

En el caso de Europa las minorías nacionales aluden a dos tipos de comunidades minoritarias, las que tienen estrechos lazos etnonacionales con un Estado vecino y las que se consideran a sí mismas como naciones sin Estado. En general, se puede decir que las minorías nacionales en Europa son los contendientes que perdieron en el lento proceso de formación del Estado. El uso del término minoría nacional sigue siendo un tanto cuanto general para mi análisis, por ello quiero precisar que me interesa centrarme en las llamadas naciones sin Estado, pues éstas son las que tendrán reclamos independentistas para formar su propio Estado nacional.

Bajo la premisa de seguir a las minorías nacionales que, por sus características y naturaleza de sus demandas, se consideran naciones sin Estado hice la selección de los casos que reviso, en este apartado, para desarrollar el primer argumento de la investigación. Para evitar un sesgo en los datos obtenidos, y con base en la definición de naciones sin Estado Minahan (1996),³⁴ busqué y analicé tres fuentes: 1) una Organización No Gubernamental, *Eurominority*; 2) una académica, que es el completo estudio de Minahan sobre Naciones sin Estado; y 3) una institucional, el grupo Alianza Libre Europea integrado por partidos que representan los intereses de las minorías nacionales en el Parlamento Europeo. Hice un cruce entre estas tres fuentes y tomé como válido para mi estudio aquellas naciones sin Estado que se repetían en por lo menos dos de las fuentes, para obtener el resultado que se muestra en la Tabla No. 1 “Naciones sin Estado en países miembro de la UE”.³⁵ Los criterios para seleccionar a las naciones sin Estado son: que se ubicaran en algún país miembro de la UE, que se repitiera en por lo menos dos de las fuentes y que tuvieran reclamos separatistas, independentistas y/o autonomistas. El territorio tiene un valor agregado en tanto que hay un reclamo político sobre éste basado en cuestiones históricas, culturales y el derecho a la libre autodeterminación. También, en la Tabla No. 1 se remarca con negritas a las naciones sin Estado que se repiten por lo menos dos veces en las tres fuentes. Dichas naciones sin Estado son las que retomaremos como caso para este primer acercamiento al análisis de la relación entre las minorías nacionales y la UE. Cabe acotar que para el caso de Cataluña, que se cita en Francia y España lo ubicaré en España para no repetirlo, lo mismo para el caso de la minoría Sami que lo tomaré como una minoría nacional de Suecia.

³⁴ Remitirse a la cita de pie de página número 2 del capítulo I de este trabajo.

³⁵ Fuentes: Naciones sin Estado y pueblos minoritarios en Europa, 1999-2009 [en línea]. Disponible en <www.eurminority.org> [Consulta: Agosto-Noviembre 2007]; Minahan (1996) y Alianza Libre Europea [en línea]. Disponible en <www.e-f-a.org/home.php> [Consulta: Noviembre 2007].

Tabla No. 1 Naciones sin Estado en países miembro de la UE

PAÍSES DE LA UE	Minorías con tendencia separatista y/o reclamos de autonomía política		
	EUROMINORITY	NACIONES SIN ESTADO (MINAHAN)	ALIANZA LIBRE EUROPEA
Alemania		Bavaria, Lusatia, Sajonia	
Austria	Trentino Alto-Adagio	Tyrol	Eslovenos
Bélgica	Flandes	Flandes , Valonia	Flandes
Bulgaria	Gagaucia		
Chipre		Chipre del Norte	
Dinamarca	Islas Faraoe	Islas Faraoe	
Eslovaquia			
Eslovenia		Istria	
España	Cataluña, País Vasco-Euskadi	Cataluña, Euzkadi, Galicia	Galicia, Aragón, Cataluña, Andalucía, Euzkadi
Estonia			
Finlandia	Sami (lapones)	Alandia, Sami (lapones)	Alandia
Francia	Córcega, Bretaña	Alsacia, Bretaña, Cataluña, Córcega , Euzkadi, Flanders, Normandía, Occitania, Saboya	Saboya, Occitania, Córcega, Bretaña Alsacia, Cataluña
Grecia			Macedonia
Hungría			
Irlanda			
Italia	Cerdeña , Valle de Aosta, Friulia ,	Friulia , Ladinia, Lombardía, Piedmonte, Cerdeña , Saboya, Sicilia, Trieste, Tirol, Venecia , Valdecia.	Nación Emiliana, Venecia, Cerdeña , Eslovenia, Tirol del Sur , Valle de Aosta
Letonia			
Lituania			Comunidad polaca
Luxemburgo			
Malta			
Países Bajos		Frisia	Frisia
Polonia			Silesia
Portugal		Azores	
Reino Unido	Escocia, Irlanda del Norte, País de Gales	Cornwall, Gibraltar, Mann, Escocia, Gales , Northumbria, Zetlanda	País de Gales, Escocia
República Checa			
Rumania		Transilvania	
Suecia	Sami (lapones)	Sami (lapones) Escania	

La UE está integrada por 27 países y 20 naciones sin Estado que se asumen como comunidades diferentes, en tanto que: a) tienen un origen étnico distinto al de la mayoría dominante; b) se sitúan en un territorio histórico sobre el que tienen un reclamo político; c) su diferencia se centra en la lengua, principalmente; d) tienen una bandera y un himno que enaltecen como un símbolo importante de su nacionalidad. Según la información proporcionada por *eurominority*, estas minorías reclaman, principalmente, la independencia y se caracterizan por sus tendencias separatistas.³⁶

En la Tabla No. 2 “Características y tipos de reclamos de las Naciones sin Estado en la UE”³⁷ se identifican las características generales de las Naciones sin Estado en cuestión, pero sobre todo, los tipos de reclamos.

³⁶ Cabe aclarar que en esta lista incluyo a Irlanda del Norte o septentrional, aún cuando sólo es enunciada por *eurominority*; considero que es un caso excepcional en tanto la conflictividad que representa por su división con Irlanda por conflictos religiosos. Irlanda es país miembro de la UE.

³⁷ Fuentes: Naciones sin Estados y pueblos minoritarios en Europa [en línea]. Disponible en <www.eurminority.org> [Consulta: Agosto-Noviembre 2007]; Minahan (1996) y Alianza Libre Europea [en línea]. Disponible en <www.e-f-a.org/home.php> [Consulta: Noviembre 2007].

Tabla No. 2 Características y tipos de reclamos de las Naciones sin Estado en la Unión Europea

PAÍS UE	NACIONES SIN ESTADO	CARACTERÍSTICAS GENERALES	TIPOS DE RECLAMOS
Bélgica	Flandes	Indoeuropeo, germánicas continentales Francés, flamenco Cristianos católicos	En busca de independencia Tendencias separatistas
Dinamarca	Islas Faroe	Indoeuropeo, germánicas del norte Faroese, danés Cristianos protestantes	En busca de independencia Tendencias separatistas
España	Cataluña	Indoeuropeas, itálicas (ibero-romances) Catalán, castellano (español) Cristianos católicos	En busca de independencia Tendencias separatistas
	País Vasco	Vasco Vasco, castellano (español) Cristianos católicos	En busca de independencia Tendencias separatistas
	Galicia ³⁸	Indoeuropeas, itálicas (ibero-romances) Gallego, castellano (español) Cristianos católicos.	Reclamos de autonomía fuerte
Finlandia	Aland	Indoeuropeo, germánicas del norte Finés, sueco Cristianos protestantes	Sin conflictos conocidos
Francia	Córcega	Indoeuropeas, itálicas (ibero-romances) Curso, francés Cristianos católicos	En busca de independencia Tendencias separatistas
	Bretaña	Indoeuropeo, céltico bretón Bretón, francés Católica romana	En busca de independencia Tendencias separatistas Conflictos políticos
	Occitania	Indoeuropeo, itálicas (ibero-romances) Occitano, francés Católica	En busca de mayor reconocimiento
	Alsacia	Indoeuropeo, germánicas continentales Alsacio, francés, alemán Cristianos católicos, protestantes católicos	Reclamos de autonomía
	Saboya	Indoeuropeo, itálicas (galo-romances) Franco provenzal, francés Cristianos católicos	Reclamos de autonomía

³⁸ Los Gallegos son descendientes de los celtas y de los visigodos germanos, son el único pueblo ibérico que no tiene origen latino.

Tabla No. 2 Características y tipos de reclamos de las Naciones sin Estado en la Unión Europea

PAÍS UE	NACIONES SIN ESTADO	CARACTERÍSTICAS GENERALES	TIPOS DE RECLAMOS
Italia	Cerdeña	Indoeuropeo, itálica Catalán, italiano y cerdeño Cristianos católicos	Reclamos de autonomía
	Friulia	Indoeuropeo, itálicas (galo-romances) Italiano, rético oriental, friulano Cristianos católicos	Reclamos de autonomía
	Tyrol	Indoeuropeo, germánicas continentales Alemán, italiano, ladino Cristianos católicos	En busca de independencia Tendencias separatistas
	Venecia ³⁹	Sin información	Sin información
Holanda	Frisia	Indoeuropeo, germánicas del mar del norte. Frisio, alemán. Cristianos protestantes	Reclamos de autonomía fuerte
Reino Unido	Escocia	Indoeuropeo, céltico gaélico Escocés, gaélico escocés, inglés Cristianos protestantes	En busca de independencia Tendencias separatistas
	Irlanda Septentrional	Indoeuropeo, céltico gaélico Escocés, inglés, irlandés (gaélico) Cristianos protestantes y católicos	En busca de independencia Tendencias separatistas
	Gales	Indoeuropeo, céltico (británico o bretón) Galés, inglés Cristianos protestantes	Reclamos de autonomía fuerte Conflictos políticos
Suecia	Sami (laponés)	Fino-ugria laponas Sami (lapón) Cristianos protestantes	En busca de independencia Tendencias separatistas Conflictos políticos

Siguiendo a Minahan (1996) asumo que en general las naciones sin Estado tienen algún tipo de reclamo político sobre el territorio que ocupan; por otra parte, es interesante observar que los elementos centrales que las diferencian, en la mayoría de los casos, son los rasgos lingüísticos. Las diferencias en cuanto a religión son mínimas y, salvo el caso de Irlanda septentrional, no representan un conflicto mayor o no son utilizadas como parte de las expresiones nacionalistas de estas minorías.

Las características centrales de diferenciación son el origen etnonacional y la lengua. La lengua es un elemento cultural que ha sido utilizada como un

³⁹ El caso de Venecia lo descarto, pues no encontré información.

instrumento político para construir el discurso nacionalista de las minorías nacionales. Pero, no hay que perder de vista que la lengua es fundamental para lograr la homogeneidad, unidad y cohesión en las culturales societales y, en ese sentido, si las minorías nacionales logran perpetuar su lengua en las instituciones y oficinas de gobierno lograran al mismo tiempo establecer su propia cultura societal. El tema de la lengua es fundamental para la construcción nacional; por ejemplo, para las medias clases liberales italianas y alemanas, la lengua proporcionó un argumento central para la creación de un estado nacional unificado, en la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, no todos los casos fueron similares. Los reclamos políticos de independencia de Polonia o Bélgica no tuvieron como base la lengua, sino las rebeliones de diversos pueblos de los Balcanes en contra del Imperio Otomano, las cuales produjeron Estados independientes. Alternativamente, donde los movimientos lingüísticos tuvieron una significativa base política, la autodeterminación nacional no fue un tema relevante, y el establecimiento de un Estado separado no fue pensado con seriedad (Hobsbawn; 1990:103).

Como se observa en la cita anterior, las expresiones nacionalistas y el proyecto político de las minorías nacionales obedece a diferentes contextos y singularidades; sin embargo, esencialmente, el elemento común del fenómeno de las minorías nacionales es su condición de desventaja en tanto minorías.

El proyecto político y los objetivos de las naciones sin Estado no serían sin la intervención de la *intelligentsia* en la construcción de ese proyecto. En el primer apartado de esta investigación, expuse lo que Smith (1981) define como la politización de la cultura, es decir, el uso político que se da a los símbolos de la nación y los elementos comunes a ella, como la lengua, para movilizar al grupo en pos de un objetivo común. En este proceso, la *intelligentsia* juega un rol fundamental. La *intelligentsia* se compone de intelectuales, periodistas, políticos, religiosos y seculares, se encarga de dar valor político a los elementos culturales de la comunidad nacional. Para la presente investigación abarco los partidos

políticos de las minorías nacionales. En la Tabla No. 3 “Partidos Políticos de las Minorías Nacionales”⁴⁰ se destacan los partidos políticos que pertenecen al grupo de la Alianza Libre Europea, del Parlamento Europeo y/o al Comité de Regiones.

⁴⁰ Fuentes: Eurominority, Alianza Libre Europea, Comité de las Regiones.

TABLA No. 3

PARTIDOS POLÍTICOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES

PAÍS UE	NACIONES SIN ESTADO	PARTIDOS POLÍTICOS (AUTONOMISTAS, REGIONALISTAS, NACIONALISTAS)
Bélgica	Flandes	Verde de Bélgica Alianza Neo-Flamenca (miembro ALE) Partido Socialista (miembro PSE-CdR) Partido Social Liberal (miembro ALE) Flandes Demócratas Cristianos (miembro PPE-CdR)
Dinamarca	Islas Faroe	Partido del Pueblo Partido Central Partido de Autogobierno
España	Cataluña	Convergencia Democrática de Cataluña Bloque Catalán Partido Socialista Catalán Iniciativa por Cataluña, Verdes Estado Catalán Partido Comunista Catalán Unidad Catalana (miembro ALE) Unión Democrática de Cataluña (miembro (PPE-CdR)) Izquierda Republicana de Cataluña (miembro ALE)
	País Vasco	Acción Nacionalista Vasca (ilegalizado) Herri Batasuna (ilegalizado) Partido Comunista de las Tierras Vascas (ilegalizado) Partido Socialista de Euzkadi Partido Nacionalista Vasco (miembro ALDE-CdR) Eusko Alkartasuna “Solidaridad Vasca” (miembro ALE)
	Galicia	Partido Gallego Unión Popular Gallega Bloque Nacionalista de Galicia (miembro ALE)
Finlandia	Aland	Grupo progreso para Aland Futuro de Aland Socialdemócratas de Aland Cooperación Libre No Alineados por Aland Jóvenes Liberales por Aland Liberales por Aland Futuro de Aland (miembro ALDE-CdR)
Francia	Córcega	Nación Corsa Nueva Córcega Unión Nacional Izquierda Nacional Partido Nacional Corso Partido de la Nación Corsa (miembro ALE)
	Bretaña	Libertad para Bretaña Partido Bretón Partido Independentista de la Izquierda Bretona Unión Democrática Bretona (miembro ALE)
	Occitania	Partido Nacionalista Occitano Movimiento Revolucionario de la Izquierda Occitana Partido Occitano (miembro ALE)
	Alsacia	Movimiento Regionalista de Alsacia Foro Nacionalista de Alsacia y Lorena Unión del Pueblo de Alsacia (miembro ALE)

TABLA No. 3 PARTIDOS POLÍTICOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES

PAÍS UE	NACIONES SIN ESTADO	PARTIDOS POLÍTICOS (AUTONOMISTAS, REGIONALISTAS, NACIONALISTAS)
Francia	Saboya	Liga de Saboya (miembro ALE), Movimiento de la Región de Saboya (miembro ALE)
Italia	Cerdeña	Independencia de la República de Cerdeña Partido del Pueblo Sardo Reformadores de Cerdeña Independencia de la Nación Sarda Proyecto Nacionalista de la Unión Democrática de Cerdeña Partido Sardo de Acción (miembro ALE)
	Friulia	Partido Friulano
	Tyrol	Partido Popular del Sur de Tirol Partido Autonomista de Trentino Unión del Sur de Tirol Libertad Sur de Tyrol
	Venecia	Liga Frente de Venecia (miembro ALE)
Holanda	Frisia	Unión de Votantes de Frisia Partido Nacional de Frisia (miembro ALE)
Reino Unido	Escocia	Partido Socialista Republicano Escocés Escoceses Democráticos Partido de la Iniciativa Escocesa Partido Verde de Escocia Partido Comunista de Escocia Partido Socialista Escocés Partido de los Pensionados de Escocia Partido Socialista Partido Socialdemócrata y del Trabajo Partido de la Independencia Escocesa Partido Nacionalista Escocés (miembro ALE)
	Irlanda Septentrional	Partido Alianza de Irlanda del Norte Sinn Féin Partido Socialista
	Gales	Alianza Socialista de Gales Partido Republicano de Gales Partido Verde de Gales Gales Roja Partido de Gales (miembro ALE)
Suecia	Sami (lapones)	Partido del Pueblo Sami

Seguir únicamente la información de la organización *eurominority* y no tomar en cuenta otras fuentes, nuevamente, podría proporcionarnos datos sesgados y no siempre comprobables; por ello, revisé y analicé los partidos políticos que representen los intereses de las 19 naciones sin Estado⁴¹ tomando en cuenta, sobre todo, aquellos que también pertenecen a la ALE (Alianza Libre Europea) y/o a

⁴¹ Se descartó Venecia, pues no encontré información disponible.

otros organismos de la UE como el Comité de Regiones. Los datos que me interesa registrar, sobre los partidos políticos independentistas y/o regionalistas, son: a) ideología, para identificar si el partido es de derecha, izquierda, liberal, ecologista, nacionalista y/o regionalista; b) demandas y objetivos, es decir, cuál es su proyecto político, hacia qué está encaminado; c) relación con la UE, aquí me interesa conocer cuál es la postura frente al proyecto de integración europeo y el proyecto político de la UE. Asimismo, destaco los momentos históricos más trascendentes de dichos partidos para relacionarlos con los momentos clave en la historia de la integración política de la UE.

Es posible que esta lista de partidos políticos no sea exhaustiva, pues únicamente enuncio los datos proporcionados por la organización *Eurominority*, la ALE y grupos políticos del Comité de Regiones; sin embargo, estimo que servirán para el análisis que aquí se realiza. Se identificaron 84 partidos políticos de ideología nacionalista, regionalista o independentista. El lenguaje que predomina en el discurso de estos partidos tiene que ver con la cuestión de los derechos culturales centrados en su identidad diferenciada, la autonomía, la autodeterminación, autogobierno, independencia y federalismo. De los 84 partidos sólo me centro en los que forman parte del grupo político parlamentario de la Alianza Libre Europea y los que tienen presencia en el Comité de Regiones. Así, tenemos 22 partidos políticos.

En la Tabla No. 4 “Partidos Políticos, de Minorías Nacionales, miembros de la Alianza Libre Europea y/o del Comité de las Regiones”⁴² hice un vaciado de información sobre la postura ideológica, proyecto político, demandas y/u objetivos, así como la relación o postura que dichos partidos tienen con relación a la UE. Cabe destacar que de los 84 partidos políticos identificados, sólo 22 tienen relación más o menos directa con las instituciones de la UE a través del grupo político Alianza Libre Europea y el Comité de Regiones.

⁴² La información recabada para la elaboración de la Tabla No. 4 la tomé directamente del sitio web de los partidos políticos en cuestión. Las direcciones completas de dichos sitios se encuentran en la parte final de este trabajo en la sección de fuentes de consulta.

TABLA No. 4 PARTIDOS POLÍTICOS, DE MINORÍAS NACIONALES, MIEMBROS DE LA ALIANZA LIBRE EUROPEA Y/O DEL COMITÉ DE LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

PAÍS UE	PARTIDOS POLÍTICOS	IDEOLOGÍA	PROYECTO POLÍTICO DEMANDAS Y OBJETIVOS	RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA
Bélgica	Demócratas Cristianos	Centro derecha, tiene lazos históricos con el unionismo laboral.	SITIO WEB SIN TRADUCCIÓN	SITIO WEB SIN TRADUCCIÓN
	Partido Socialista Spirit	Social democracia. Se centra en los valores de Solidaridad, fraternidad, igualdad, justicia y libertad.		Tiene presencia en el CdR a través del grupo político de socialistas de Europa
	Alianza Neo-Flamenca	Fundado en 2001. Quiere hallar la expresión de un nacionalismo flamenco moderno y humano	Aboga por la autodeterminación de los pueblos como principio fundamental del derecho internacional. Sustentado en el artículo primero de la Carta de las Naciones Unidas. Busca el reconocimiento de Flandes como Estado, busca ejercer su soberanía.	<p>Opta por una república flamenca, miembro de una Europa confederal y democrática. Sólo mediante la adquisición de una autonomía - como las de los suecos, irlandeses, portugueses o griegos - Flandes podrá, dentro de la UE desarrollarse. Flandes debe supervisar constantemente su presencia en Europa para que pueda participar plenamente en todas las instituciones europeas. Apoya el proceso de integración europea, siempre que la Unión Europea, una entidad política, actúe por respeto a la individualidad de cada uno de sus componentes. El principio de subsidiariedad es de suma importancia en la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros. La protección de la identidad cultural de cada uno de los pueblos de la Unión es esencial. A corto plazo esto significa para Flandes: defender nuestra lengua.</p> <p>Miembro del Parlamento Europeo 2009-2014</p>

PAÍS UE	PARTIDOS POLÍTICOS	IDEOLOGÍA	PROYECTO POLÍTICO DEMANDAS Y OBJETIVOS	RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA
España	Unidad Catalana	Se define como una fuerza catalana más allá de las separaciones políticas tradicionales.	Exige el reconocimiento y el respeto de Francia y la Unión Europea por la identidad catalana en el territorio del norte de Cataluña. Busca la autonomía	
	Izquierda Republicana de Cataluña	Partido de izquierda, a favor de la república y la independencia de Cataluña por la vía pacífica.	Participa activamente en las instituciones políticas con el objetivo de conseguir por la vía democrática el derecho a la autodeterminación. Reconocimiento de los derechos colectivos. Derecho de la nación catalana a tener un Estado soberano. Referéndum sobre autodeterminación.	A favor de una Europa de naciones, reivindica la pertenencia de Cataluña del Norte a una comunidad más amplia denominada País Catalán. Miembro del Parlamento Europeo 2009-2014
	Unión Democrática de Cataluña	Partido político nacionalista de inspiración demócrata cristiana. Se fundamenta en los valores de la democracia, la libertad y la justicia social, así como la dignidad inalienable de las personas y los pueblos.	Defensa de la dignidad y del desarrollo integral de la persona y el ejercicio del derecho inalienable y natural de la autodeterminación de los pueblos. Defensa de lo que intrínseco a la constitución de la nación catalana, su lengua, cultura y derecho propio.	Incentivar y promover su compromiso con Europa. Busca trabajar con una Europa en la que sea reconocido ampliamente como lo que son: una nación
	Solidaridad Vasca	No a la violencia; lucha social y desobediencia civil para lograr los objetivos políticos.	Proyecto nacionalista basado en tres pilares fundamentales: Soberanía, relación con los pueblos del mundo de igual a igual. Territorialidad: reunificación del pueblo vasco extendido en 7 provincias. Cultura: bilingüismo real impulsado y propiciado por la oficialidad y obligatoriedad (garantizando la igualdad con las demás comunidades lingüísticas).	Aboga por una Europa de los Pueblos
	Bloque Nacionalista de Galicia	Galicia es una nación y un pueblo, exige el derecho a la autodeterminación política.	Promoción democrática del nacionalismo gallego y de la diversidad cultural y lingüística de Galicia y de Naciones sin Estado. Protección y defensa de los derechos humanos y de los pueblos.	Miembro del Parlamento Europeo (2009-2014)

Finlandia	Futuro de Aland	Sostiene que sólo a través de la instauración de un microestado soberano será posible resguardar la herencia cultural y lingüística de Aland, autodeterminación	Objetivos: Aland sea un microestado soberano, neutral y desmilitarizado. Busca el respeto y reconocimiento de la lengua de Aland (sueco) como lengua oficial. Relación con el exterior sin la mediación del Estado. Política económica propia. Desarrollo cultural que salvaguarde la herencia de Aland.	Busca tener representación propia en el parlamento europeo
Francia	Partido de la Nación Corsa	De carácter moderado, de corriente nacionalista, rechaza la lucha armada. Autonomista.	Reconocimiento del derecho del pueblo corso como una nación de Europa. Soberanía, en el marco de los modelos de construcción europea. Oficialización de la lengua corsa en territorio corso.	Miembro del Parlamento Europeo 2009-2014.
	Unidad Democrática Bretona	La autonomía es un estatus político que debe ser aplicado a todos los Estados miembros de la UE. Excluye todo recurso a la violencia, y mantiene su acción política en un marco de debate democrático.	Reconocimiento del pueblo Bretón por parte de Francia y la Unión Europea. Mayor autonomía, respetando las fronteras históricas de Bretaña. Parlamento Bretón y que se disponga de un poder ejecutivo. Lucha por los derechos culturales del pueblo bretón	Representación directa del pueblo bretón en las instancias europeas, en el marco de una Europa federada de pueblos y regiones.
	Partido Occitano	Se pronuncia por alcanzar sus objetivos por la vía política y democrática, a través de la vía electoral. Autonomista, condena toda forma de nacionalismo chovinista. Reconoce el derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos y a defender sus derechos políticos, económicos y culturales.ç	Reconocimiento de la comunidad occitana por parte de Francia, España, Italia y la UE. Ampliar la autonomía y el uso de la lengua d'oc	Representación directa de la Comunidad Autónoma Occitana en las instituciones Europeas en el marco de una Europa federada de pueblos y regiones.

	Unión del Pueblo de Alsacia	Partido autonomista. La autonomía permitirá a Alsacia disponer de un poder legislativo, económico y cultural para todas las cuestiones locales.	Reivindicación de la emancipación.	
Italia	Movimiento de la Región de Saboya	Regionalista y separatista.	Demanda crear una región de Saboya, Busca la autonomía regional. Busca el reconocimiento de su historia y de las tradiciones, así como su conservación, en un marco de competencia y gestión política más próxima a los ciudadanos. Promueve la salvaguarda de la lengua arpitan (franco provenzal)	Apuesta por la interculturalidad para preservar la diversidad
	Partido Sardo de Acción	Independentismo, regionalismo.	Promoción de medidas de ley sobre la protección del idioma sardo, ley de reforma de las provincias y, ley sobre la bandera sarda, elemento de unión nacional del pueblo sardo.	
	Libertad del Sur de Tirol	Patriótico liberal. Aboga por la protección de los germanoparlantes del Sur de Tirol	Reclama el derecho de autodeterminación para el sur de Tirol y el derecho a realizar un referéndum en el que los tirolese del Sur puedan decidir si quieren ser parte de Italia o del estado austriaco de Tirol. Su prioridad es la libre autodeterminación. Reclama la falta de preservación de la identidad lingüística y cultural. Reclama que la autonomía no proteja de la asimilación e italianización. Aboga por el derecho a la lengua.	Critica que la UE hoy sigue siendo una comunidad de Estados-nación; por tanto, aboga por una Europa de las regiones. Plantea que la riqueza y el futuro de Europa residen en la diversidad de pueblos, lenguas y culturas. Así la diversidad no debe ser observada como amenaza.
	Liga Frente de Venecia	Independentista, propugna la autodeterminación	Independencia a través de la autodeterminación; soberanía, a través de la democracia, la no violencia, procesos electorales de conformidad con las normas internacionales.	Apuesta por el progreso del federalismo en Europa de los pueblos y no sólo de los Estados y propugna por la coherente aplicación del principio de la subsidiariedad.

Holanda	Partido Nacionalista de Frisia	Se pronuncia a favor del federalismo, dar más poderes a las provincias.	Organización de las naciones en una federación de comunidades, énfasis en el derecho de los pueblos y el respeto por otras culturas. Tener su propia política económica con el exterior.	Se mantiene abierto a la cooperación con Holanda y Europa.
Reino Unido	Partido Nacional Escocés	Al frente de una campaña por la autodeterminación de Escocia. La evolución de este partido ha sido paralelo a la evolución política de Escocia, busca la unidad que lleve a la independencia.	Retornar los poderes al parlamento escocés y recuperar estatus de Estado independiente. Independencia que significa tener voz directa en Europa y la comunidad internacional.	Relación con la UE y Londres como iguales. Realizar todo el potencial como nación independiente en la estructura de una Europa moderna. Miembro del Parlamento Europeo 2009-2014
	Partido de Gales (Plaid Cymru)	El pueblo galés es soberano y por tanto tiene derecho a determinar su propio futuro. Consideran que Gales debe tener un lugar como país independiente y libre en un mundo de naciones.	Crear una sociedad bilingüe promoviendo la lengua cymri, galesa. Promoción de la participación de Gales en la comunidad global y ser miembro de la ONU.	Promoción del avance constitucional que lleve a tener un estatus nacional dentro de la Unión Europea. Creación de una Unión Europea más democrática con una constitución (Parlamento Europeo 2009-2014)

Se observa que los partidos representantes de las naciones sin Estado en España, Cataluña, País Vasco y Galicia; en Francia, Córcega, Bretaña, Saboya, Occitania y Alsacia; Italia, Cerdeña y Venecia; Holanda, Frisia; Reino Unido, Escocia, Irlanda del Norte y Gales; destacan entre sus objetivos y demandas el reconocimiento de su identidad nacional, incluido el uso y protección de su lengua, así como la promoción de su cultura centrada sobre todo en la lengua y el uso de ésta en diversos ámbitos de la vida pública.

El elemento de identidad cultural más fuerte para estas naciones sin Estado es la lengua. De ahí que sea una demanda de reconocimiento no sólo como un derecho cultural, sino como un reclamo político en tanto que la lengua y el uso de ésta en los ámbitos de gobierno y educativo implica el otorgamiento gradual de autonomía política. Si una nación sin Estado logra perpetuar el uso de su lengua en el ámbito público tendrá gran parte de la batalla, sobre reconocimiento y autonomía política, ganada. De ahí que la demanda central de los partidos políticos sea precisamente el relacionado con la lengua como parte de la identidad cultural, pero también como instrumento político. No hay que perder de vista lo expuesto por Kymlicka (2004) sobre el papel que juega la lengua y el uso oficial o no que se le dé en la vida política y social. La lengua es el elemento que evidencia la falsa neutralidad etnocultural de los Estados y, que además, cohesiona y unifica a una sociedad nacional; pero lo más importante es que “uno de los elementos determinantes para que una cultura logre sobrevivir radica en si su lengua llega a convertirse en lengua oficial del gobierno; por ejemplo, en los diversos centros de enseñanza, en los Tribunales, en la Cámara de Representantes, en las unidades de servicios sociales, en los centros de salud y hospitales, etc.” (Kymlicka; 2004:54).

Por otro lado, los partidos revisados, mayoritariamente, responden a una ideología nacionalista y fundamentan sus demandas en el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, el derecho a ejercer la soberanía nacional y el derecho a la autonomía política. Aluden al hecho de que como pueblos o naciones, sus exigencias políticas están protegidas y reconocidas en el derecho internacional. Consideran que la independencia es la vía más viable para lograr un verdadero desarrollo político, cultural, social y económico.

Es preciso acotar que los partidos políticos analizados son heterogéneos, pues responden a una ideología como partido, que si bien en la mayoría de los casos se puede considerar nacionalista e independentista, también está determinada por el contexto histórico y social en el que surgen como partido político. Aunado a ello, aún cuando prevalece una ideología nacionalista, hay partidos más radicalizados en sus posiciones, así como posturas liberales, socialistas, republicanas, ecologistas y aun comunistas. Pero no se debe perder de vista, que en el centro de estas ideologías o fundamentos impera el objetivo de alcanzar la independencia política.

Es interesante que para las minorías nacionales la exigencia de autonomía política se centra en la idea de que es un derecho político de todos los pueblos ser dueños de su destino político.⁷⁵ Aún cuando los partidos políticos que analizamos responden a diversos planteamientos ideológicos que tienen que ver con su contexto socio histórico, tienen elementos en común que responden a la búsqueda de un mayor reconocimiento de sus naciones o pueblos, como ellos mismos lo definen, y, sobre todo, al planteamiento de derechos que consideran inalienables y que obedecen a demandas más de tipo político que cultural.

Los partidos políticos representantes de minorías nacionales tienen en el centro de sus objetivos: a) apelar al derecho de la libre autodeterminación que implica el ejercicio de autogobierno y de que las naciones sean dueñas de su destino político; b) autonomía política, que va de la mano con el anterior, pero que también se puede entender en el marco de la pertenencia a un Estado federado o confederado; c) soberanía nacional, que tiene que ver con el establecimiento de formas de gobierno, instituciones y leyes instituidas soberana y libremente por la nación en cuestión y no ser impuestas desde el exterior; d) la cuestión territorial tiene un peso importante; y, e) la cuestión de la independencia como fin último.

Como se puede observar, los reclamos en los que se centra el proyecto político de los partidos independentistas y/o nacionalistas son aquellos que se encaminan a la construcción de una *cultura societal*, el derecho a utilizar su lengua, distintiva de su

⁷⁵ De ahí que los derechos culturales son considerados como reclamos políticos, pues la exigencia de desarrollarse plenamente como pueblo, como comunidad cultural, lleva implícito el derecho a la autodeterminación, el autogobierno y la independencia política. En la primera parte del presente escrito se habló ampliamente de las demandas de las minorías, en todo caso también se puede revisar a Kymlicka (2004 y 2007).

identidad etnonacional diferenciada, está implícito aquí, pues la lengua usada en el ámbito público, en las instituciones de gobierno y en las escuelas de todos los niveles educativos, permitirá que la *cultura societal* prevalezca.

Aún cuando los reclamos de las minorías nacionales representadas políticamente son independentistas, se centran en la idea de que la democracia es la mejor alternativa política para hacer efectivas sus demandas. Pertenecer a la ALE o a alguno de los grupos políticos del CdR obliga a estos partidos a apegarse a reglas democráticas; es posible, incluso, que tengan que obviar algunos de sus objetivos, como la construcción de un Estado independiente, aunque ello no necesariamente supone la renuncia a su objetivo último, la formación y perpetuación de la cultura societal. Es por ello que la vía armada o conflictiva queda descartada, eso no significa que algunos de estos partidos políticos tengan una postura más radical que otros.⁷⁶

Tomando en cuenta que las demandas de las naciones sin Estado en tanto reclamos de una comunidad cultural y política están representados por partidos políticos y/u organizaciones políticas, el medio para lograr sus objetivos es la vía democrática en la que no cabe la lucha armada o la violencia, al menos si quieren ser partícipes de la vida política y democrática de la UE, si quieren tener reconocimiento por parte de la UE y si quieren tener acceso a los beneficios, recursos económicos, por ejemplo, implica someterse a las reglas del juego impuestas por las instituciones y Tratados de la UE. Pero una democracia en la que la voz de los pueblos pueda expresarse ya no sólo en el ámbito nacional de los Estados a los que pertenecen, sino a nivel supraestatal, en la UE.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que las naciones sin Estado, y en general las

⁷⁶ Un ejemplo es el caso español con la ilegalización de partidos políticos vascos con la aprobación de la Ley orgánica de partidos políticos de España, el 27 de junio de 2002, que sustituyó a la anterior ley de partidos políticos, preconstitucional, estableciendo que los partidos deben tener un funcionamiento y unas actividades democráticas, y que únicamente la autoridad judicial podrá ilegalizar un partido político, de acuerdo con la ley. De ese modo, un partido será ilegalizado y disuelto cuando persiga "deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático". Entre las acciones que se consideran destinadas a este fin se encuentra el "dar apoyo político expreso o tácito al terrorismo, legitimando las acciones terroristas para la consecución de fines políticos al margen de los cauces pacíficos y democráticos, o exculpando y minimizando su significado y la violación de derechos fundamentales que comporta." Bajo estos argumentos y al amparo de dicha Ley el Juez de la audiencia española, Baltasar Garzón, ilegalizó formalmente al partido político Herri Batasuna por considerarse el brazo político del grupo terrorista vasco ETA. Cabe decir que en Francia no fue ilegalizado dicho partido político; pero la UE y Estados Unidos consideran a Herri Batasuna en la lista de agrupaciones terroristas o que apoyan a grupos terroristas.

minorías nacionales, no hayan tenido nunca cierta representatividad en la vida política de los Estados que las contienen; sin embargo, sí se observa una mayor presencia de éstas a nivel UE. De ahí que se pueda plantear que el proyecto político de las naciones sin Estado en la UE ha redireccionado sus objetivos políticos apelando a la participación política, y en otros ámbitos, dentro de la UE. Prueba de ello es el espacio que han ganado en el Parlamento Europeo.

Las naciones sin Estado apelan a la cuestión de la autodeterminación y de soberanía para fundamentar el derecho a tener una participación más activa y más democrática en el marco de una Europa de pueblos. Su interés se manifiesta en que como naciones detentan el derecho de tomar las decisiones que más convengan a sus aspiraciones políticas, a tener una participación más activa y real en la UE que les permita desarrollarse social, cultural y económicamente de acuerdo a sus intereses como nación y no a los del Estado que las contienen. Buscan reconocimiento, no sólo cultural, sino también político; por ello, partidos políticos nacionalistas, representantes de movimientos autonomistas, regionalistas e independentistas han buscado integrar un grupo parlamentario para velar por los intereses de las naciones sin Estado, y de las minorías en general, en el espacio de la UE.

Con relación a la Unión Europea, sobresale el apoyo de estos partidos a la integración de una Europa de pueblos que se defina por el principio de subsidiariedad, sus valores y principios democráticos, y que la toma de decisiones esté cada vez más próxima a los ciudadanos. Pero, sobre todo, que estas regiones tengan una mayor participación en las instituciones europeas e internacionales de manera directa. Es decir, que el proyecto político de estos partidos políticos contempla, de manera explícita, la relación con el exterior sin la mediación del Estado. Este último punto implica la construcción de instituciones propias que permitan la relación política directa con las instituciones y organismos de la UE y más allá. Ello también supone el reconocimiento internacional de dichas naciones como interlocutores, aunque ciertamente es algo que aún no ocurre de manera explícita.

En ese sentido los objetivos se han redireccionado, las estrategias se han modificado, pero en esencia las naciones sin Estado, bajo un discurso independentista y autodeterminista, buscan ser dueñas de su destino político y económico.

En este primer apartado realicé una exploración de las naciones sin Estado que tienen un reclamo independentista, pero que al mismo tiempo han replanteado sus objetivos y estrategias en tanto su interés de pertenecer a una Europa de pueblos. Para conocer cuál es el proyecto político de esas naciones sin Estado fue necesario analizar las demandas, objetivos, ideología y la relación que guardan con el proyecto de integración europea a través de partidos políticos (*intelligentsia*). Conociendo, a grandes rasgos, cuál es ese proyecto político, en el siguiente apartado revisaré de qué forma esos partidos políticos que representan a las naciones sin Estado se relacionan con las instituciones de la UE, a través de este análisis podré establecer si efectivamente la UE es un medio y un fin para el proyecto político de las minorías nacionales.

Movilidad y participación de las minorías nacionales en Unión Europea

Después de hacer un balance general y una revisión del proyecto político de los partidos autonomistas en la Unión Europea, en este apartado describo cuál es el papel y la posición que tienen dichos partidos, y las minorías nacionales, en el proceso de integración política de la UE. Para definir el rol que han jugado los partidos políticos autonomistas seguiré la siguiente estrategia: 1) revisar los Tratados de la UE con la finalidad de destacar los puntos en los que se haga mención al tema de las minorías nacionales, la diversidad, los derechos humanos que aborden la cuestión de las minorías nacionales y el rol político de estas últimas; y, 2) examinar a las instituciones políticas de la UE para destacar aquellas en las que participan las minorías nacionales.

Primeramente debo destacar que la participación más amplia de las minorías nacionales en la UE es en la Alianza Libre Europea. “La Alianza Libre Europea es un Partido político europeo que reúne a partidos de ámbito nacional, regional y autonomista de la Unión europea. Los partidos políticos miembros de la ALE tienen como referente el derecho a la autodeterminación y la adhesión a los principios de la democracia parlamentaria y la defensa de los derechos humanos. El objetivo principal de la ALE es el encuadrar el nacionalismo y el regionalismo democrático dentro de una estructura política que permita el desarrollo de iniciativas concretas a nivel europeo y facilitar la participación en la política europea de partidos que, por su propia

dimensión o por la dimensión del territorio al que representan, se verían ineludiblemente excluidos de la misma. La ALE está a favor de la solidaridad entre los pueblos, las lenguas y culturas. La defensa y promoción de la diversidad de lenguas y culturas en el seno de la Unión Europea que constituyen la base para la construcción de una Europa democrática y unida.

La Alianza Libre Europea se constituyó en 1981 como asociación de cooperación de partidos políticos cuya principal característica es la puesta en marcha de un regionalismo integral, los distinguía claramente de los esquemas tradicionales de pensamiento político. En la declaración de Bruselas de 1981, la ALE manifestaba que "la mejor manera de acceder, humanamente, a la dimensión europea era la de construir una Europa basada en los pueblos y en las regiones". Europa debe sustentarse en sus realidades de pueblo y no en un modelo de tipo centralista y unitario. En 1994, la ALE se constituyó oficialmente en federación de partidos. En 2004, se re-fundaba a sí misma como un partido político europeo, según la nueva reglamentación europea.

La ALE aboga por "una Unión Europea de pueblos libres y solidarios fundada en el principio de subsidiariedad". Sus principales objetivos son: la defensa de los derechos humanos y de los pueblos; seguir una línea política exclusivamente basada en la democracia, por lo tanto no violenta; la participación de las naciones/regiones constitucionalmente dotadas de competencias propias en las reuniones del Consejo de Ministros cuando se trate de cuestiones de su competencia; el acceso directo de las regiones/naciones históricas al Tribunal de Justicia europeo; reformas democráticas de las Instituciones europeas y el refuerzo del papel del Comité de regiones; la defensa y salvaguarda de la diversidad lingüística y cultural de la UE, entre otros".⁷⁷

De esta breve presentación del Grupo Político Alianza Libre Europea del Parlamento Europeo destaco algunos puntos. En primera instancia, la noción de derecho a la autodeterminación que es señalada por los partidos políticos miembros de la ALE como un referente central. Cabe aclarar que no todos los partidos miembros son independentistas, pero sí tienen una reivindicación autonomista en tanto búsqueda de

⁷⁷ Qué es la ALE?, 2005 [en línea]. Disponible en <<http://www.e-f-a.org/home.php>> [Consulta: Septiembre 2007].

mayor reconocimiento y participación política. Los partidos que en este estudio tomo como referencia, y que como he explicado, sí tienen una reivindicación autonomista.

También se señala que el objetivo principal de la ALE tiene que ver con “encuadrar el nacionalismo en un marco democrático que facilite la participación política europea.” En este sentido, se alude a un tipo de nacionalismo liberal⁷⁸ y ante ello, aún cuando las demandas de autonomía política de las naciones sin Estado sean de tipo secesionista, quien sea parte de este grupo político y quiera tener una mayor participación política a nivel Unión Europea tendrá que acatar las reglas democráticas y entre ellas se encuentra, aunque no son explícitas en el programa político de la ALE, el respeto a la gobernabilidad, la estabilidad democrática que incluye, en mi opinión, la no secesión por las implicaciones que el proyecto independentista supone para el Estado.

Asimismo, es interesante señalar que de acuerdo con Gupta (2008) los gobiernos deciden cuáles organizaciones son legítimas (y cuáles tienen o no acceso a las instituciones políticas y a los recursos) y cuáles son ilegítimas, a esto se le denomina certificación y su opuesto es la descertificación. Para las organizaciones nacionalistas, las cuales con frecuencia retan la soberanía o hasta la existencia de su Estado anfitrión, recibir la certificación representa a menudo una mayor capacidad para organizar, reclutar miembros, y presionar para llevar a cabo sus objetivos políticos sin temor, persecución o acoso. Las organizaciones que carecen de certificación de sus Estados miembros pueden verse seriamente limitados en sus actividades. La UE también tiene el poder de la certificación, la puede otorgar a los grupos que se adhieren a ciertas prácticas y principios democráticos, o retirar de las que violan sus normas. En la práctica, la certificación puede incluir la concesión de becas especiales o las oportunidades de financiación, las invitaciones a las conferencias, talleres y reuniones, y la capacidad de consultar o prestar asesoramiento a las instituciones de la UE como el Comité de Regiones. Aunque la certificación de la UE a menudo sigue los patrones establecidos por los gobiernos nacionales en sus propias prácticas de certificación, la UE también puede optar por conferir la certificación en los grupos que están bloqueados o ignorados a nivel estatal. De la certificación, sin embargo, parece seguir las decisiones tomadas por los gobiernos nacionales, a pesar de la UE-certificación

⁷⁸ Revisar capítulo I de este estudio.

acentúa la ilegitimidad de los grupos particulares y, sobre todo, de los descertificados en todos los Estados miembros (Gupta; 2008:65).

Por otra parte, el proyecto político de la ALE se enfoca en la búsqueda de reconocimiento y promoción de la diversidad, incluyendo a las lenguas y culturas de las minorías nacionales.⁷⁹ La pertenencia al grupo ALE ofrece proximidad y participación directa en las instituciones de la UE; pero al mismo tiempo, y de forma un tanto ambigua, supone cierto control y enmarca las demandas de las naciones sin Estado, en particular, y de las minorías nacionales en general, a condiciones democráticas de respeto, sobre todo, a la integridad territorial de los Estados.

Un dato interesante es la fecha en que la ALE se constituyó. La integración europea se inicia con la institucionalización de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 (Tratado de París), tuvieron que pasar 30 años para que surgiera una agrupación política a nivel europeo conformada por los partidos políticos que representan los intereses de las minorías nacionales. Dos décadas después, la ALE se constituye, primero, en una federación de partidos y más tarde en un partido político europeo.

Es así como se observa que la participación de los partidos políticos, que representan proyectos regionalistas, autonomistas y hasta nacionalistas, en el seno de las instituciones de la UE ha sido gradual y pausado. Considero que ello responde, en gran medida, tanto al proceso mismo de integración europeo como a la redefinición de los objetivos políticos de las naciones sin Estado, redefinición que a su vez obedece al proyecto de integración de la UE. Es probable que la pertenencia a la ALE suponga la renuncia a la construcción de un Estado etnoculturalmente homogéneo y ello es posible inferirlo de la idea de “construir una Europa basada en los pueblos y las regiones”, pero también se puede observar en algunos de los objetivos centrales de la ALE.

La existencia de la ALE, así como los grupos políticos del Comité de Regiones integrados por partidos políticos de las minorías nacionales, supone, en un primer

⁷⁹ Ha propuesta también que la Constitución Europea contenga cláusulas que reconozcan el derecho de autogobierno de todas las entidades en la Unión cuyos ciudadanos tengan un fuerte lazo y sentido de pertenencia nacional, lingüística, o de identidad regional. La propuesta nunca ha sido seriamente debatida. Ha habido esfuerzos fallidos por introducir en la Constitución Europea el reconocimiento de las naciones sin Estado.

acercamiento al primer argumento, que efectivamente la UE ha permitido el avance del proyecto nacionalista de las minorías nacionales; sin embargo, esta sola aproximación no nos permite definir con claridad si efectivamente la integración política de la UE favorece a las minorías nacionales. Por tanto, es preciso introducirnos, de manera quizá superficial pero operativa para los fines de esta investigación, a las Instituciones y Tratados que dan cuerpo político y jurídico a la UE y así observar si en éstos hay una presencia importante de las minorías nacionales como actores políticos. Para ello, en el siguiente apartado me enfoco en las instituciones más representativas de la UE, así como en los Tratados que dan cuerpo a la integración política para resaltar los ámbitos en los que destacan las naciones sin Estado para inferir cuál ha sido su movilidad, participación e incidencia en esos dos ámbitos (institucional y jurídico-normativo)

Las naciones sin Estado y las Instituciones y Tratados de la Unión Europea

Las Instituciones y Tratados de la UE tienen diferentes competencias en el ámbito político social, jurídico, económico y hasta cultural. Podemos decir que ha habido un desarrollo paralelo entre las Instituciones y los Tratados, pues estos últimos dan forma jurídica a las Instituciones y son su fundamento. Ahora bien, en las consideraciones preliminares a este capítulo señalé que no era el objetivo de esta investigación profundizar en el funcionamiento de las Instituciones y Tratados que dan cuerpo a la UE; sin embargo, elaboré una revisión de las competencias de las Instituciones de la UE que tienen relación directa con la integración política, la toma de decisiones, la legislación y la consulta (Comisión Europea, Consejo de la Unión Europea, Parlamento Europeo, Comité de Regiones y Consejo Europeo); asimismo me interesaba observar si había algún tipo de incidencia o participación de los partidos políticos de las minorías nacionales en estas instituciones. En el caso de los Tratados hice una revisión más exhaustiva con el fin de determinar si en éstos se aborda, y cómo se aborda, el tema de las minorías nacionales, en general, el tema de la diversidad, pero siempre poniendo mayor énfasis en las naciones sin Estado.

La Tabla No. 5 “Instituciones de la Unión Europea” muestra a las Instituciones de la UE, propiamente dichas, Comisión Europea, Consejo de la UE y Parlamento Europeo,

así como el Comité de Regiones, órgano consultivo, y el Consejo Europeo organismo que pertenece al Consejo de la UE. En este recuadro destaco sus competencias y características generales.

TABLA No. 5

INSTITUCIONES POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA⁸⁰

INSTITUCIONES UNIÓN EUROPEA	RESPONSABILIDADES	RELACIÓN CON MINORÍAS NACIONALES
Comisión Europea	Se encarga de iniciar, administrar y observar la implementación de las políticas y la legislación de la UE. Representa a la Unión en la escena internacional. Vigila que se respeten los Tratados europeos y el Derecho comunitario. Es, de alguna manera, el poder ejecutivo de la Unión, consta de 27 comisarios, uno por cada Estado miembro, obligados a representar los intereses de la UE en su conjunto y no a su Estado de origen.	Proyecto Multilingüismo: ⁸¹ Se promueve el multilingüismo para preservar la diversidad lingüística de Europa. A través de este proyecto se busca sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de los conocimientos de idiomas para la buena marcha de la economía y para la cohesión social. Considera a las lenguas oficiales y las lenguas regionales y minoritarias. ⁸²
Parlamento Europeo	Representantes elegidos directamente por los ciudadanos de la UE. Escudriña las operaciones y el trabajo de otras instituciones y, en ciertas áreas, comparte con el Consejo Europeo el poder para determinar y definir la legislación de la UE	Entre sus grupos políticos se encuentra la Alianza Libre Europea que aglutina a diversos partidos políticos que representan los intereses de las minorías nacionales de los países miembros de la Unión Europea. Por otro lado, ha emitido diversas resoluciones sobre la estrategia marco del multilingüismo. ⁸³

⁸⁰ Fuentes: Para elaborar la Tabla No. 5 consulté: Comité de las Regiones [en línea]. Disponible en <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx> [Consulta: Septiembre 2008]. Consejo de la Unión Europea [en línea]. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=es> [Consulta: Octubre 2008]. Consejo Europeo [en línea]. Disponible en http://europa.eu/european-council/index_es.htm [Consulta: Octubre 2008]. Parlamento Europeo, Fichas Técnicas [en línea]. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_es.htm [Consulta: Agosto 2008]. Comité de las Regiones, Introducción, Prioridades políticas y Ficha de identidad del Comité de las Regiones [en línea]. Disponible en <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx> [Consulta: Septiembre 2008].

⁸¹ Sobre el Proyecto Multilingüismo se profundiza en el Capítulo III.

⁸² “La Unión Europea reconoce que la lengua y la identidad se relacionan estrechamente y que la lengua es la expresión más directa de la cultura. Por ello se han elaborado políticas lingüísticas que respeten la diversidad lingüística, fomenten el multilingüismo y, si es necesario, protejan las lenguas amenazadas” en Las lenguas de Europa [en línea]. Disponible en http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/index_es.htm [Consulta: Octubre 2008].

⁸³ Sobre dichas resoluciones se comenta en el Capítulo III.

INSTITUCIONES UNIÓN EUROPEA	RESPONSABILIDADES	RELACIÓN CON MINORÍAS NACIONALES
Consejo de la Unión Europea	Representa la visión de los gobiernos nacionales. Principal órgano legislativo y de toma de decisiones. Busca el equilibrio entre los intereses de la Comunidad y de los Estados miembros. Es de su competencia las relaciones exteriores y el presupuesto. En ésta se reúnen los ministros, o secretarios de Estado, de los gobiernos nacionales de la UE, dependiendo de los temas que se van a tratar. Los ministros participantes pueden comprometer a su gobierno, es decir, que su firma es la de todo el gobierno. Es el principal centro de decisión política de la UE. Ejerce un poder legislativo en codecisión con el PE.	En el Consejo de la UE sólo participan ministros de los gobiernos nacionales, la participación de representantes de las minorías nacionales o de las regiones será de acuerdo a la organización política de los países miembros y dependerá de si éstos consideran dentro de sus ministros a representantes de las minorías nacionales o no.
Consejo Europeo	Se le denomina de esta forma a las reuniones regulares de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha pasado a ser una institución. (Es diferente al Consejo de Europa) ⁸⁴ . Su principal objetivo se centra en definir las orientaciones políticas generales de la Unión y en dar impulsos para su desarrollo.	En éste sólo participan los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión (27 países miembros actualmente)
Comité de Regiones	Comité Consejero que consta de 317 miembros representando el interés de las autoridades locales y regionales en la UE. Órgano de carácter consultivo.	La Comisión de Cultura, Educación e Investigación trabaja directamente en temas de cultura y diversidad cultural, así como en la promoción de las lenguas minoritarias. Asimismo, a través de los Fondos Estructurales se promueve el desarrollo económico de las regiones de Europa. Es decir, que a través del CdR es posible el acceso a los recursos económicos. Entre sus grupos de trabajo y/o miembros hay partidos políticos que representan los intereses de las minorías nacionales.

⁸⁴ Consejo de Europa, 2004-2010 [en línea] Disponible en <<http://www.coe.int/DefaultEN.asp>> [Consulta: Octubre 2008].

Es interesante observar que solamente en el Parlamento Europeo y en el Comité de Regiones, que no son órganos ejecutivos, ni de decisión, hay presencia de los partidos políticos de las minorías nacionales. Dicha presencia, se observa en ambos casos a través de los grupos políticos que los conforman. Pero es el caso específico del grupo Alianza Libre Europea el más interesante, pues la ALE es un grupo político que concentra a los partidos políticos de las minorías nacionales y/o naciones sin Estado.

La fecha en que se celebran las primeras elecciones directas del Parlamento Europeo coincide con la fecha, 1981, en que se forma el grupo político Alianza Libre Europea que concentra a los partidos políticos de las minorías. Se observa que hay un desarrollo paralelo entre el Parlamento y la conjunción en un sólo organismo de los partidos políticos que representan los intereses de las minorías nacionales ante la UE.

Un avance importante es que en el Tratado de Maastricht se reconoce el papel de los partidos políticos europeos en la integración europea que contribuyen a la formación de una conciencia europea y a la expresión de la voluntad política de los ciudadanos europeos.⁸⁵ Por otro lado, el Parlamento Europeo es elegido directamente por los ciudadanos y su función central es legislar en torno a los temas más importantes para la UE.⁸⁶ Cabe destacar, que a través del grupo político ALE ha sido posible establecer diversas resoluciones sobre el multilingüismo en la UE así como la introducción de temas del interés particular de las minorías nacionales en la agenda política de la UE, como el relativo al estatus de las lenguas minoritarias.

En general, los grupos políticos están a favor de la diversidad europea, pero aquí quiero resaltar que el Grupo de la Alianza Europea se pronuncia “por la libertad y el derecho a la autodeterminación, defensa de todas las lenguas, culturas y gobierno locales, una Europa abierta a las regiones autónomas y las naciones, defensa de los

⁸⁵ Unión Europea, Tratados y Legislación [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm> [Consulta: Octubre 2007].

⁸⁶ Antes de la elección por sufragio directo, los miembros del PE eran designados por cada Parlamento nacional, así, todos tenían un doble mandato. Pero en la conferencia de la cumbre celebrada en París, el 9 y 10 de diciembre de 1974, se señaló que a partir de 1978 deberían realizarse elecciones directas. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979 Parlamento Europeo, Fichas Técnicas [en línea]. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_es.htm> [Consulta: Agosto 2008]. “En cinco Estados miembros (Dinamarca, Grecia, Alemania, Países Bajos y Suecia), únicamente pueden presentar candidaturas los partidos u organizaciones asimilables a partidos. En los demás Estados, basta con recoger un determinado número de firmas o de electores para poder presentar una candidatura; en algunos casos (Francia, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido), se exige el depósito de una fianza. Los candidatos pueden presentarse individualmente en Irlanda y en Italia siempre que reúnan un determinado número de firmas.”

derechos humanos. Defensa de los derechos individuales y colectivos definidos por las naciones unidas. Soporte a la identidad nacional y protección de las lenguas y culturas, con respeto para las lenguas menos usadas, es decir, las lenguas minoritarias.”⁸⁷

Destaco a este último grupo pues hace alusión a los derechos colectivos, respeto de las lenguas minoritarias y, principalmente, al derecho de libre autodeterminación.

El Comité de Regiones, como órgano consultivo, representa el interés de autoridades locales y regionales en la UE y al mismo tiempo, a través de los grupos políticos y las comisiones, introduce temas del interés particular de las minorías nacionales en la agenda política de la UE. El CdR está organizado en seis comisiones especializadas: 1) Comisión de Política de Cohesión Territorial, 2) Comisión de Política Económica y Social, 3) Comisión de Desarrollo Sostenible, 4) Comisión de cultura y Educación, 5) Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea; y, 6) Comisión de Relaciones Exteriores. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la situación de las regiones y ciudades va a mejorar en el sistema político de la UE y se potenciará el papel del CdR.

Las principales innovaciones del Tratado de Lisboa con relación al papel de las regiones y las ciudades de Europa, y el Comité de las Regiones son:⁸⁸

- 1) Reconocimiento de la dimensión territorial de la UE, se reconoce la cohesión territorial como objetivo fundamental que se suma a la cohesión económica y social.
- 2) Se reconoce el derecho del CdR de interponer recursos judiciales, se refuerza el papel institucional del Comité de las Regiones. Lo anterior debido a que el Comité busca salvaguardar en todo momento el principio de subsidiariedad y de que las decisiones deben tomarse lo más cercanas a los ciudadanos.
- 3) El Parlamento Europeo también puede consultar al CdR.
- 4) Ampliación del mandato del CdR de cuatro a cinco años.

⁸⁷ Comité de las Regiones, Grupos Políticos UEN-EA Misión [en línea]. Disponible en <http://www.cor.europa.eu/> [Consulta: Octubre 2008].

⁸⁸ De Maastricht a Lisboa: Cómo el nuevo Tratado de la UE refuerza a las regiones y a las ciudades, 2009 [en línea]. Disponible en <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=detail&id=bbf4ad63-706c-43e8-9236-91d9e67acc0c> [Consulta: Enero 2010]

- 5) Importantes referencias a la autonomía local y regional. “El derecho de autonomía local y regional ha sido consagrado por vez primera en un Tratado de la UE, tal como declara el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la UE: La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional.”
- 6) Parlamentos regionales con competencias legislativas, los parlamentos regionales que posean competencias legislativas son considerados nuevos actores en la toma de decisiones: se involucran en el “procedimiento de seguimiento de la subsidiariedad”.

Es demasiado pronto para conocer a profundidad los alcances que tendrá la aplicación del Tratado de Lisboa, concretamente con la ampliación de competencias del PE y del CdR. Pero sí llama la atención el punto 5 en el que se hace referencia a la cuestión de la autonomía local y regional. Habrá que discutir a qué se refiere con autonomía y si efectivamente las modificaciones y ampliación de competencias del CdR favorece o no las demandas de las minoría nacionales o naciones sin Estado. Considero que, en lo que se refiere a su relación con la UE sí se están favoreciendo en tanto que es posible, y habría que analizarlo más a fondo, que puedan tener un mayor y mejor acceso a recursos económicos directamente del CdR. Insisto, es demasiado pronto para conocer los alcances que tendrán los cambios que se generen a raíz de la aprobación y puesta en marcha del Tratado de Lisboa.⁸⁹

Es interesante observar que tanto el Parlamento Europeo como el Comité de Regiones son los órganos institucionales más próximos a los ciudadanos, a través del principio de subsidiariedad, y los que, conforme a los Tratados, han ampliado sus competencias. En consonancia con la formación de las instituciones políticas de la Unión, a través de los diferentes Tratados y sus respectivos protocolos, las competencias del PE se

⁸⁹ Sin embargo, desde la aprobación y ratificación del Tratado de Lisboa comenzaron a manifestar algunas voces críticas sobre el mismo, ver por ejemplo Charasse, Pierre “El Tratado de Lisboa o el fin del sueño europeo” *La Jornada* 11/02/10, digital, [en línea]. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/02/11/index.php?section=opinion&article=021a1mun>> [Consulta: Febrero 2010].

ampliaron. Con el Tratado de Maastricht (1992) se pone en marcha la integración política de la UE, “al introducir el procedimiento de codecisión para determinados ámbitos legislativos y ampliar el procedimiento de cooperación a otros, Maastricht inició la evolución del PE hacia un papel de verdadero colegislador. Al concederle el poder de aprobar la composición definitiva de la Comisión ha dado un paso importante para el reforzamiento de su control político sobre el Ejecutivo europeo.”⁹⁰

Consecutivamente, los Tratados de Ámsterdam y de Niza refuerzan y amplían la participación del Parlamento en la toma de decisiones en el seno de la UE. Por ejemplo, el Tratado de Niza elaboró modificaciones al estatuto de los diputados al Parlamento y al estatuto de los partidos políticos europeos. El PE ha evolucionado desde una participación exclusivamente consultiva a una codecisión en pie de igualdad con el Consejo. Su participación se ha ampliado también en la consulta, cooperación, dictamen y derecho de iniciativa legislativa. Competencias de control del Ejecutivo: investidura de la Comisión, moción de censura contra la comisión, preguntas parlamentarias, comisiones de investigación, control en materia de política exterior, de seguridad común y de cooperación policial y judicial.⁹¹

Por otro lado, y siguiendo la Tabla No. 5, la Comisión Europea y el Consejo de la UE tienen representación directa de cada uno de los 27 Estados miembros. Particularmente, el Consejo de la UE se centra en la visión de los gobiernos nacionales y es el principal órgano en la toma de decisiones, entre sus principales funciones están las relaciones exteriores y el ejercicio del presupuesto. Otro órgano, que es parte del Consejo de la UE, es el Consejo Europeo, en el seno de este consejo se reúnen los jefes de Estado y de Gobierno para establecer la agenda de gobierno. A grandes rasgos, se observa que en estos organismos se concentra el poder ejecutivo de la UE.

Así, las naciones sin Estado carecen de una representación directa en estas instituciones, por tanto, en cierta forma quedan excluidas de la toma de decisiones que pueden convenir o no a sus intereses; sobre todo, en lo que se refiere a cuestiones que

⁹⁰ Parlamento Europeo, Fichas Técnicas [en línea]. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_es.htm [Consulta: Agosto 2008.]

⁹¹ Para más información sobre la ampliación de competencias del PE, después de la firma del Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Masstricht, remitirse a Parlamento Europeo, Fichas Técnicas [en línea]. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_es.htm [Consulta: Agosto 2008]

tienen que ver con legislaciones relativas a los derechos, a la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, a cuestiones relacionadas con el presupuesto, entre otras.

En la Comisión Europea, uno de sus 27 comisarios es el encargado del proyecto Multilingüismo.⁹² El objetivo del multilingüismo consiste en: a) fomentar el aprendizaje de idiomas y la diversidad lingüística en la sociedad; b) promover una economía multilingüe sana; y, c) dar a los ciudadanos acceso a la legislación de la Unión Europea en su propio idioma.

En el capítulo III de este estudio hago referencia al proyecto multilingüista de la UE y profundizo en la crítica a dicho proyecto en tanto que, a mi consideración, es excluyente al tomar en cuenta sólo las denominadas lenguas oficiales, es decir, las lenguas oficiales de los Estados miembros. Empero, el proyecto multilingüista contempla a las lenguas minoritarias y regionales, “el Programa de aprendizaje permanente aportará medios financieros para los proyectos lingüísticos y se dirigirá a todas las lenguas, incluidas las lenguas regionales y minoritarias.”⁹³

Hago un paréntesis para referirme al tema del multilingüismo, aún cuando en el capítulo siguiente profundizaré sobre la Estrategia Marco para el Multilingüismo. Desde el 2006, el Comité de las Regiones emitió una opinión sobre la Nueva Estrategia Marco para el Multilingüismo.⁹⁴ La cuestión del multilingüismo es, a mi juicio, limitativa en el sentido de que sólo se refiere a la diversidad de lenguas europeas que tienen un carácter oficial, es decir, las lenguas de los 27 Estados miembros.⁹⁵ El proyecto Multilingüista al que hace alusión este documento, en el que el Comité de las Regiones emite su opinión sobre dicho proyecto, refiere lo relativo a la enseñanza y aprendizaje de otras lenguas de la Unión, a la importancia del

⁹² “La cartera de multilingüismo se creó el 1 de enero de 2007 como una cartera separada a fin de reflejar su dimensión política en la UE...” Multilingüismo [en línea]. Disponible en <http://ec.europa.eu/about_es.htm> [Consulta: Octubre 2008]

⁹³ Una Agenda Política para el Multilingüismo [en línea]. Disponible en <http://ec.europa.eu/about_es.htm> [Consulta: Octubre 2008]

⁹⁴ OPINION of the Committee of the Regions of 14 June 2006 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A New Framework Strategy for Multilingualism [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>> [Consulta: Septiembre 2008]

⁹⁵ Alemán, búlgaro, checo, danés, eslovaco, esloveno, español, estonio, finés, francés, griego, húngaro, inglés, italiano, irlandés, letón, lituano, maltés, neerlandés, polaco, portugués, rumano, sueco

multilingüismo en tanto que permitirá un mayor acercamiento entre los ciudadanos europeos y las Instituciones y Tratados de la UE.

A pesar de ello, hay dos párrafos en el cuerpo del texto que aluden a las lenguas de poblaciones migrantes y a las lenguas minoritarias, también denominadas lenguas menos usadas. Estos dos párrafos son parte de los Comentarios específicos de la Estrategia Marco, subtítulo “Acciones para una sociedad multilingüe. Aprendizaje de Lenguas y Diversidad Lingüística en la Sociedad”. Sobre las lenguas minoritarias se puntualiza que el Comité de Regiones “cree que la identidad regional es reforzada a través de la salvaguarda y promoción de las lenguas regionales y minoritarias (menos usadas). El Comité sabe que existe apoyo para estas lenguas, pero considera que debido a su carácter minoritario tienen una posición vulnerable, por ello es necesaria una atención especial para que en el futuro estas lenguas puedan ser resguardadas.”⁹⁶

La *Nueva Estrategia Marco para el Multilingüismo* no contempla de manera amplia la cuestión de las lenguas minoritarias. Se considera, dentro de esta estrategia, la protección de dichas lenguas en tanto que son parte de la herencia cultural de Europa. Sin embargo, se aprecia, y creo aproximarme al señalamiento del Comité de las Regiones, que ambas temáticas, es decir el de la diversidad de lenguas en el seno de la UE y las lenguas minoritarias, son excluyentes entre sí, pues se les da un tratamiento distinto.⁹⁷

En este espacio revisé algunas instituciones de la UE y el órgano consultivo, Comité de Regiones, para establecer cuál y cómo es la participación de las naciones sin Estado en el ámbito político de la Unión. También, como lo he señalado, es importante identificar cuál es el tratamiento que se da a la cuestión de las minorías nacionales en los Tratados, que son el cuerpo jurídico, de la UE. Como se puede apreciar en la Tabla No. 6 “Tratados de la Unión Europea”, lo que me interesa destacar es una descripción general para establecer los temas centrales sobre los que habla el Tratado, asimismo

⁹⁶ OPINION of the Committee of the Regions of 14 June 2006 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A New Framework Strategy for Multilingualism, pág. 4 [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>>. [Consulta: Septiembre 2008]

⁹⁷ En el capítulo III abordo de manera más amplia el tema relativo al multilingüismo y retomo documentos resolutivos del Parlamento Europeo y las propuestas de la Comisión Europea sobre el multilingüismo y la cuestión de las lenguas minoritarias.

exploré si hay alusiones a la cuestión de las minorías nacionales o temas relativos (derechos de las minorías nacionales, derechos culturales, ciudadanía, participación en las instituciones de la UE, estatus, etc.). También me enfoco en el tema de los derechos humanos y en cómo a través de los Tratados se ha reforzado la integración política de la UE.

TABLA No. 6 TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA⁹⁸

TRATADO	DESCRIPCIÓN GENERAL	CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES	DERECHOS HUMANOS	INTEGRACIÓN POLÍTICA	OBSERVACIONES
Acta Única Europea (1987)	Revisa Tratado de Roma. Reactiva la integración y el mercado interior. Amplía competencias comunitarias en la política exterior común. Objetivo: instauración de la UE			Ampliación en las competencias de la Comisión, Parlamento Europeo y Comunidades. Modificación del procedimiento de toma de decisiones en el Consejo. Abre la vía de la integración política	
Tratado de la UE (Maastricht 1992)	Inicio de la integración política. Tres pilares de la UE: Comunidades Europeas, PESC, cooperación policial y judicial en materia penal. Ciudadanía europea. Refuerza competencias del Parlamento Europeo, puesta en marcha de la UEM. Principio de subsidiariedad: que la Unión adopte "las decisiones de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible".	Se reconoce el papel de los partidos políticos europeos en la integración europea. (incluye los partidos regionalistas). Creación del Comité de las Regiones, de carácter consultivo y compuesto por representantes de los entes regionales y locales. Alude a las regiones ultraperiféricas (departamentos franceses de ultramar, Azores, Madeira y las Islas Canarias)		Establece los tres pilares de la UE: 1) Comunidades europeas, ámbitos en los que los Estados miembros ejercen conjuntamente su soberanía a través de las instituciones comunitarias. 2) PESC, acciones comunes en materia de política exterior. 3) Cooperación en justicia y asuntos del interior, ofrece a ciudadanos elevado nivel de protección.	

⁹⁸ Para la elaboración de la Tabla me basé en la información del sitio web de la Unión Europea: Tratados y Legislación, [en línea]. Disponible en http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm [Consulta: Octubre 2007]. Para completar y actualizar la información sobre el recién aprobado Tratado de Lisboa, consulté El tratado en pocas palabras, [en línea]. Disponible en http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm [Consulta: Enero 2010].

TRATADO	DESCRIPCIÓN GENERAL	CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES	DERECHOS HUMANOS	INTEGRACIÓN POLÍTICA	OBSERVACIONES
Tratado de Ámsterdam (1997)	Modifica los Tratados anteriores en lo relativo a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo. Simplificación de documentos de la UE. Temas que prevalecen: Libertad, seguridad y justicia; ciudadanía nacional y unitaria; seguridad y política exterior común.	Se amplían competencias del Parlamento Europeo y del Comité de Regiones, busca ampliar el principio de subsidiariedad. Lucha contra la discriminación por: nacionalidad, origen racial o étnico. Define el concepto de ciudadanía unitaria y nacional. Garantiza el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los documentos de las instituciones de la UE y a comunicarse con ellas en su propia lengua	Confirma formalmente el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Establece procedimientos en caso de violación de un EM a los principios de la Unión. Lucha contra la discriminación por: nacionalidad, sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual	Refuerza la función del Parlamento Europeo. Funciones y competencias del Consejo de la UE y de la Comisión Europea. Función del Tribunal de Justicia en derechos fundamentales y seguridad interior. Refuerza el Comité de Regiones. Consolida el principio de subsidiariedad. Refuerza la noción de ciudadanía unitaria	
Tratado de Niza (2001)	El objetivo central de este Tratado es la preparación de la UE para la ampliación.			Ha sido calificado de «técnico» y «limitado». No introduce cambios importantes en el equilibrio institucional. Supone ajustes que giran en torno a dos ejes principales: el funcionamiento y composición de las instituciones y las cooperaciones reforzadas.	

TRATADO	DESCRIPCIÓN GENERAL	CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES	DERECHOS HUMANOS	INTEGRACIÓN POLÍTICA	OBSERVACIONES
Constitución Europea (2004)	Objetivo: conjuntar en una Constitución todos los Tratados que dan cuerpo a la UE.	Preámbulo "Convencidos de que los pueblos de Europa , sin dejar de sentirse orgullosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común"	La segunda parte del Tratado Constitucional comprende la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, divididos en siete títulos y un preámbulo.	Parte I: principios, objetivos y disposiciones institucionales por los que se rige la UE. Parte III: disposiciones relativas a las políticas y funcionamiento de la UE. Se establecen las políticas internas y externas de la UE. Por primera vez se definen los fundamentos democráticos de la UE, entre ellos, la democracia participativa.	Para entrar en vigor, debía ser ratificada por todos los Estados miembros, mediante ratificación parlamentaria o referéndum. Tras el No en Francia y Holanda, no pudo ser ratificado.
Tratado de Lisboa (2007-2009)	Objetivos: Europa más democrática y transparente. Más eficacia en la toma de decisiones. Especifica y consolida los valores democráticos, fundamento de la UE. Posibilidad de que un Estado miembro se retire de la UE.	Mayor Protagonismo del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. PE mayor competencia sobre legislación, presupuesto y acuerdos internacionales de la UE.	Conserva los derechos ya existentes e introduce otros nuevos. Garantiza las libertades y los principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales, cuyas disposiciones pasan a ser jurídicamente vinculantes, que contiene derechos civiles, políticos, económicos y sociales.	Busca mayor y mejor posicionamiento de la UE en la escena global.	El 1 de diciembre, entró en vigor. Modifica los actuales Tratados de la UE y la CE, pero no los sustituye. Brinda a la Unión el marco y los instrumentos jurídicos necesarios para afrontar los retos del futuro y responder a las expectativas de los ciudadanos.

La Tabla No. 6 muestra los Tratados de la UE por orden cronológico. El desarrollo de las Instituciones va de la mano de la firma y ratificación de los diferentes Tratados que dan cuerpo jurídico a la Unión. Particularmente, me interesa destacar el caso del Parlamento Europeo, pues conforme se redactaban, firmaban y ratificaban los Tratados, sus competencias se amplían. Esta ampliación de competencias, así como el rol que juega en el ámbito político de la UE, de alguna forma beneficia a las minorías nacionales, pues no hay que perder de vista que es este organismo en el que se observa una mayor participación y actividad de los partidos políticos de las minorías nacionales en el campo político de la Unión.

Sin duda, el documento que profundizó la integración política de la UE es el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht. No sólo se refuerzan las competencias del Parlamento Europeo, también se establece la creación del Comité de Regiones, el principio de subsidiariedad y la ciudadanía europea, asimismo se replantea el papel de los partidos políticos en la UE y se formula la necesidad de construir una Política exterior y de Seguridad Común. Con relación al tema de las minorías nacionales, aunque no se habla directamente sobre ello, considero que se manifiesta un importante avance en dos aspectos, el reconocimiento del papel de los partidos políticos en la integración europea y en la creación del Comité de las Regiones. Al mismo tiempo, con el Tratado de Ámsterdam (1997) se amplían las competencias del Comité de Regiones y se pretende extender el principio de subsidiariedad. En este Tratado se define el concepto de ciudadanía unitaria y nacional, es decir, que la ciudadanía europea no excluye a la ciudadanía nacional, por el contrario, serán complementarias una de otra.

El Tratado de Ámsterdam aclara el vínculo entre ciudadanía europea y ciudadanía nacional. En efecto, indica inequívocamente que "la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional". De esta adición se desprenden dos conclusiones prácticas: 1) es necesario disponer previamente de la nacionalidad de un Estado miembro para ser ciudadano de la Unión; 2) la

ciudadanía europea permite disfrutar de derechos adicionales y complementarios con respecto a los que reconoce la ciudadanía nacional. Asimismo, el Tratado de Ámsterdam garantiza el derecho de todos los ciudadanos a acceder a los documentos de las instituciones de la UE y a comunicarse con ellas en su propia lengua.

El tema de la ciudadanía europea evoca diferentes problemáticas para la cuestión de las minorías nacionales. Éstas no pueden, al menos así lo entiendo, renunciar a su ciudadanía o ‘nacionalidad’ del Estado en el que se concentran, pues de otra forma no tendrán acceso a la ciudadanía europea. Considero que aquí se pone de manifiesto, y que el Tratado a mi juicio no especifica, si hay una diferenciación entre el concepto de ciudadanía y de nacionalidad⁶⁷ y si es pertinente hacer dicha distinción o si el reconocimiento de esa diferencia supone un conflicto entre los Estados y sus minorías. Recordemos que Francia, por ejemplo, no reconoce al pueblo corso como tal, es decir, que para el Estado francés el único pueblo que existe en Francia es el pueblo francés.⁶⁸ Otro punto relevante que se destaca en el Tratado de Ámsterdam, relativo a los derechos humanos, es el reforzamiento de la lucha contra la discriminación por razones de nacionalidad, sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual. No me extenderé en hablar sobre el Tratado de Niza, pues el objetivo central de este tratado es la preparación de la UE para la ampliación. El Tratado de Niza se ha calificado como técnico, limitado y no incluye ningún tema nuevo.

Por su parte, el objetivo de la Constitución Europea (2004) era conjuntar en un sólo documento todos los Tratados que dan cuerpo a la UE. Hay dos aspectos que me interesa resaltar de la Constitución Europea, el preámbulo y la segunda parte, que comprende la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. El preámbulo señala “convencidos de que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse orgullosos

⁶⁷ Sobre la definición de ciudadanía y la distinción entre las acepciones ciudadanía y nacionalidad, remitirse a los trabajos de Francisco Colom (1998) y Kymlicka (1996). También discutiré un poco sobre el asunto de la ciudadanía europea en el capítulo IV.

⁶⁸ Para ampliar el ejemplo del caso francés y su relación con el tema minoritario, remitirse a Pierré-Caps et. al. (1999:247-277).

de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común”.⁶⁹ Es el preámbulo de la Constitución Europea lo que las minorías nacionales, en voz de la elite dirigente, consideran es la oportunidad para lograr sus objetivos autonomistas en tanto la Unión Europea sea considerada el ‘hogar’ de los pueblos de Europa.

Este párrafo ha sido retomado como instrumento político ideológico de los partidos políticos de las minorías, esa es su interpretación; sin embargo, “la referencia a los ‘pueblos europeos’ no piensa en otra cosa más que en los pueblos de los Estados miembros.” Por otro lado, “el esfuerzo de la cooperación intergubernamental, que es lo que significa la institucionalización del Consejo Europeo en el seno del Tratado de Maastricht, indica perfectamente que la instancia estatal es, hoy más que nunca, el interlocutor nacional privilegiado” Así, “los Estados miembros ponen cuidado en no dejar que se institucionalicen relaciones directas entre los niveles regionales y el comunitario” (Pierré-Caps; 1999:180). Sin embargo, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y la ampliación de las competencias del Comité de Regiones esto puede modificarse, aunque definitivamente, hasta ahora, no hay evidencia que permita dudar que hoy por hoy el actor central de la Unión Europea son los Estados y por tanto las naciones oficiales y las lenguas oficiales. Por supuesto que se hace referencia al regionalismo y a la cohesión territorial, más allá de la cohesión social y económica; pero también con el Tratado de Lisboa el Consejo Europeo adquiere estatus de institución en el seno de la Unión.

En el preámbulo de la Carta de la Unión Europea de Derechos Fundamentales, que comprende la segunda parte de la Constitución Europea, se menciona el “...respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de

⁶⁹ Constitución Europea, Preámbulo, Parte I, pág. 3 [en línea]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML> [Consulta: Marzo 2007]

sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local.”⁷⁰ Asimismo los artículos 21 y 22 de la mencionada Carta tratan el tema de la diversidad, acentuando el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, así como la No discriminación.⁷¹ Para entrar en vigor, el Tratado que se establece en la Constitución debía ser ratificado por todos los Estados miembros mediante ratificación parlamentaria o referéndum. Tras el NO en Francia y Holanda, este Tratado no pudo ser ratificado.

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Propone un mayor protagonismo para el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. Al PE lo coloca en pie de igualdad con el Consejo a través del procedimiento de codecisión. Por su parte, los parlamentos nacionales podrán participar más en las labores de la UE ampliando el principio de subsidiariedad. De esta forma, con la ampliación de competencias de los parlamentos, a nivel supranacional y nacional, se extiende la democracia y la legitimidad de las actuaciones de la Unión. De igual forma, los ciudadanos podrán solicitar propuestas de legislación a través de la Comisión Europea.

Con este Tratado se conforma el cargo de Presidente del Consejo Europeo, vincula la elección del Presidente de la Comisión a los resultados de las elecciones europeas, en general busca una mayor eficacia y legitimidad aproximándose más a la ciudadanía a través de su participación. Se subraya que con el Tratado de Lisboa se erige una “Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad que conceda rango de Derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales, establezca nuevos mecanismos de solidaridad y garantice una mejor protección a sus ciudadanos.” Cabe destacar que en cuanto a los Derechos de los ciudadanos y la Carta de los Derechos Fundamentales: el Tratado de Lisboa conserva los derechos ya existentes e introduce otros nuevos. En particular, garantiza las libertades y principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales, cuyas

⁷⁰ Constitución Europea, Preámbulo, Parte I, pág. 41. [en línea]. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:ES:HTML> [Consulta: Marzo 2007].

⁷¹ Sobre la *Carta Europea de Derechos Fundamentales* ahondo en el capítulo III.

disposiciones pasan a ser jurídicamente vinculantes. Asimismo, se consolida la libertad política, económica y social de los ciudadanos europeos.

Este último aspecto me parece muy relevante, pues los derechos ahí enunciados tendrían la característica de ser jurídicamente vinculantes, es decir, que los Estados miembros estarían totalmente obligados a cumplir y hacer cumplir dichos derechos. Lo anterior ¿supone, invariablemente, que países como Francia, por ejemplo, estarían obligados a reconocer la existencia de minorías en sus Estados y por tanto a fortalecer la protección de los derechos de dichas minorías a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE?, específicamente, de los artículos 21 No Discriminación y 22 Diversidad Cultural, Religiosa y Lingüística retoman la cuestión minoritaria. Hay que acotar que estos documentos no se refieren en absoluto a las minorías étnicas (migrantes).

Ahora bien, con la revisión del trabajo de las Instituciones de la UE y de los Tratados se infiere cuál es la participación de las minorías nacionales en el seno de la Unión y, por otro lado, qué tratamiento se da a dicha cuestión. En una conclusión preliminar se establece que aún cuando las minorías nacionales pueden participar directamente en la UE a través de los partidos políticos en el Parlamento Europeo y el Comité de Regiones, la actividad de estos organismos es de tipo legislativa y consultiva, quizá el PE tiene mayor incidencia en la toma de decisiones, pero no es quien establece la última palabra. Lo que sí puede beneficiar a las minorías nacionales es que, a través de estos órganos, los partidos políticos pueden introducir temas en la agenda política de la UE y al mismo tiempo emitir resoluciones y hay un trabajo de monitoreo sobre los temas que les afectan directamente. Sobre todo, se observa que tanto en el PE como en el CdR hay un interés particular en el tema de la lengua y su estatus. Como hemos señalado en los dos primeros capítulos, la cuestión de la lengua es fundamental si una minoría nacional pretende construir su propia *cultura societal*, pues la lengua es, no sólo un elemento de identidad cultural y diferenciación, sino que funciona para dar unidad y homogeneidad a una grupo social. Entonces, siguiendo a

Kymlicka (2004), si una lengua no logra perpetuarse a través de su uso en el ámbito de gobierno, posiblemente la comunidad nacional no logre establecer su propia *cultura societal*.

Por otra parte, el discurso de los partidos políticos que representan a las naciones sin Estado se centra en el derecho a la libre autodeterminación y la soberanía, este discurso se orienta a participar libre y soberanamente en una Europa de pueblos, de las regiones. En ese sentido, el objetivo último puede no ser la construcción de un Estado nacional, pero sí independencia política para ejercer un poder que les permita participar de la toma de decisiones dentro del proyecto unitario. Este reclamo se refleja, sobre todo, en la idea de sostener una relación directa con las instituciones de la UE, tener representación propia en el PE, así como relacionarse con el exterior sin la mediación del Estado.

No hay que perder de vista que la *intelligentsia* de las minorías nacionales observó en la UE un medio propicio para proyectar sus demandas, así como para tener un mayor desarrollo económico en sus regiones y una participación política más amplia que convenga más a sus intereses como entidad nacional diferenciada. En este sentido, ya no es necesaria la mediación del Estado para relacionarse con el exterior y manifestar su postura con relación a la toma de decisiones sobre temas de su interés; por ejemplo, seguridad, desarrollo de las regiones, derechos de las minorías, entre los que se incluyen principalmente, los derechos lingüísticos.

Las diferentes regiones dentro de la Unión Europea tienen acceso a recursos económicos a través de diferentes programas de financiación de las regiones que se refiere a los llamados Fondos Estructurales. Los Fondos Estructurales son “fondos comunitarios que sirven para financiar las acciones ‘estructurales’ de la Unión, es decir, las que tienen por objeto reducir las divergencias de desarrollo entre las regiones. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es la principal herramienta financiera. Su objetivo es fortalecer la cohesión económica y social en la UE corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones, y con esa

finalidad interviene en los tres nuevos objetivos de política regional: convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial europea.”⁷²

La cuestión del acceso a los Fondos Estructurales puede ser considerada como otra evidencia de que las minorías nacionales y en particular las naciones sin Estado observan en la UE un medio y un fin de sus fines políticos, que incluyen un mayor y mejor desarrollo económico. A través de la Unión es posible de hacerse de recursos que les permitan un mayor desarrollo. Un ejemplo puede ser el caso de la minoría bretona en Francia, que ha considerado a su región como una suerte de colonia interna, en tanto que la región donde se ubica esta minoría nacional en territorio francés no ha sido del todo beneficiada en lo que a desarrollo y crecimiento económico se refiere. En ese sentido, sus objetivos nacionalistas han estado orientados en esa dirección, más allá de una identidad bretona, que se centra sobre todo en la lengua y en la religiosidad, las primeras organizaciones bretonas comenzaron a buscar una respuesta y solución a la cuestión de desventaja económica y de desarrollo en que se encontraban los cinco departamentos de la región bretona (Boomgard, M.C.; 2008:283-288).

Boomgard (2008) hace un interesante recuento histórico del surgimiento de la militancia bretona, sobre todo se centra en los años 60's, década en la que tuvo más notoriedad. Sin embargo, el escrito no menciona en absoluto si la militancia bretona tuvo algún cambio en tanto la construcción del proyecto político de la Unión Europea. Pero es posible inferir que esta región ha podido, posiblemente, beneficiarse de los Fondos Estructurales, de cualquier forma, el propio autor concluye que la militancia bretona crece o decrece, en tanto se beneficia o no de recursos que son proporcionados por el gobierno central francés. Por un lado, tenemos el tema cultural, el uso de la lengua bretona en las escuelas y, en general en la vida política y cultural; pero un tema no menos importante y que de alguna u otra forma se relaciona con la cuestión cultural es el de los recursos económicos y

⁷² FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, 2007 [en línea]. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/160015_es.htm [Consulta: Enero 2010].

en ese sentido:

Los cambios en la militancia bretona marcaron un punto de inflexión en la comprensión de la política francesa. Mientras que los grupos extremistas pueden seguir insistiendo en que el control francés de la Bretaña es ilegítimo, con las propuestas de financiamiento a la cultura y la economía hace imposible una verdadera separación. Los recursos que aporta el gobierno central francés a la comunidad Bretona le da legitimidad. Así, a pesar de que pueden defender el regionalismo, los militantes bretones ya no pueden permitirse el lujo de la secesión (Boomgard; 2008:292).

Este es un ejemplo que puede trasladarse a la Unión Europea. Si se logra que las pequeñas comunidades o regiones tengan un mayor financiamiento para promover su cultura, ampliar su desarrollo en todos los rubros, no será necesario separarse de sus Estados. Aquí habría que cuestionarse hasta dónde el nacionalismo que enarbolan las minorías nacionales y/o naciones sin Estado sirve como movilizador para legitimar sus demandas, este tipo de nacionalismo es sólo de tipo ideológico, pero al final del día no es virulento, ni capaz de llevar al máximo su objetivo central, la secesión, siempre y cuando las minorías, en voz de su *intelligentsia*, logren hacerse de recursos económicos que no sólo sirvan para su desarrollo económico, sino también para perpetuar su cultura diferenciada a través de programas que permitan la enseñanza de sus lenguas, entre otras cuestiones. Digamos entonces que los objetivos del proyecto político minoritario no son inaccesibles o inamovibles, siempre y cuando obtengan beneficios económicos, sociales y políticos provengan de sus gobiernos centrales o de la Unión Europea. Esto no quiere decir que los líderes de las minorías caigan en una suerte de cinismo que les haga traicionar su demanda central, la independencia política; pero, al recibir los apoyos en diferentes rubros, los gobiernos centrales también obtienen cierto grado de legitimidad que, paradójicamente, hace que los movimientos nacionalistas minoritarios pierdan a su vez legitimidad a los ojos de

las poblaciones de esas regiones.

Es probable entonces que la UE puede considerarse un medio propicio para el desarrollo y el logro de los objetivos políticos de las naciones sin Estado, por las siguientes razones: a) ha sido en el marco de integración política que los partidos políticos nacionalistas y regionalistas han tenido una presencia importante en la toma de decisiones y de presentación de propuestas tendientes a lograr un mayor desarrollo social, político, cultural y como minorías en sus regiones; b) en el contexto de integración europea, las naciones sin Estado están teniendo un rol importante al conformar un grupo parlamentario y así velar por sus intereses en tanto minorías, c) la ampliación de la participación política de los partidos políticos que representan los intereses de las minorías nacionales al interior del parlamento europeo sugiere que dichas minorías obtendrán mayores beneficios para sus regiones y podrán ser partícipes de la toma de decisiones que les afectan directamente.

Sin embargo, también se observa que las únicas instituciones en las que participan los partidos políticos de las minorías nacionales tienen funciones menores, pues no tienen un poder de ejecución; pero también cabe resaltar que son estas instituciones las que a mi juicio son más democráticas y cercanas a los ciudadanos. Por otro lado, se observa que tanto los Tratados de la Unión como la agenda política de los grupos políticos cercanos a la cuestión minoritaria asumen el fenómeno minoritario como una relación entre el Estado y las minorías. Ello pone de manifiesto que el problema central, visto desde este enfoque, es el reconocimiento del fenómeno, pero, sobre todo, el respeto de los derechos de las minorías. Derechos que se traducen en la protección de las lenguas minoritarias como parte de la herencia cultural de Europa. Asimismo, se observa que el discurso relacionado a los derechos de las minorías y a la diversidad es limitado y excluyente. Afirmando lo anterior puesto que el proyecto Multilingüista se enfoca en las lenguas oficiales, las lenguas minoritarias son tratadas desde otra perspectiva. Con el replanteamiento de objetivos del nacionalismo de las minorías, que además

se enmarca en un contexto democrático, a través de reglas institucionales y democráticas, quizá obviando sí a los Estados que las contienen y apelando a una visión regional y global en el contexto de construcción de la UE. En este sentido, podemos estar hablando de una nueva era de nacionalismo, no necesariamente virulento, ni que atente contra la integridad de los Estados ya establecidos, pues el “nacionalismo puede también movilizar las energías para el desarrollo económico y el aplazamiento de la satisfacción, y proporcionar una razón para considerar las necesidades de generaciones futuras” (Keating; 1996:23).

La Unión Europea es una suerte de salvoconducto para las demandas de las minorías nacionales. Efectivamente la UE puede ser un medio y un fin del proyecto político de las minorías nacionales; sin embargo, si las minorías nacionales buscan tener mayor reconocimiento, mayor y mejor acceso a los recursos económicos, mayor participación política en las instituciones de la UE, acceso a los recursos que les permitan un mayor desarrollo para sus regiones tendrán que asumir que difícilmente la UE servirá como un medio para la secesión.

En este sentido, Keating (2007) señala que en el espacio europeo contemporáneo y a propósito de las demandas de las minorías nacionales, se adopta una postura post-soberanista, es decir, de soberanía compartida que ya no monopoliza el Estado. Abunda en el hecho de que para los años 90's “la mayoría de los partidos nacionalistas habían abandonado el objetivo de la independencia a favor de otras formulaciones, poniendo el acento en la autodeterminación, la inserción en Europa o el federalismo asimétrico”. Las naciones sin Estado redefinen sus objetivos buscando ser parte del concierto Europeo de naciones, de ahí que su discurso se ha modificado y hasta moderado. La radicalización de los movimientos pierde fuerza a la luz de la propia integración y por tanto se ha tenido que modificar.

Al mismo tiempo, se observa que “las demandas nacionales son algo más que demandas de reconocimiento cultural. Siguen implicando autonomía territorial y, ciertamente, el territorio está ganando importancia en muchos sentidos. Sin

embargo, el significado del territorio está cambiando a causa de varias transformaciones funcionales en los Estados y en los sistemas transnacionales. Ello ha permitido a movimientos nacionalistas de la Europa Occidental abrazar el “nuevo regionalismo”, que promete una base territorial para el autogobierno, pero sin las connotaciones exclusivas del control territorial inherentes a la doctrina nacionalista clásica.” (Keating; 2007:17).

Aunque en general, de manera no explícita, los partidos políticos minoritarios, que se definen a sí mismos como regionalistas, autonomistas y hasta independentistas, tienen como objetivo central tener una relación directa con las instituciones europeas e internacionales, esto supone el establecimiento de instituciones propias con capacidad para ejercer esas relaciones. Así, es difícil asumir que las naciones sin Estado con demandas independentistas ‘renuncien’ por completo a la idea de tener un Estado propio, pues hoy por hoy el actor central en la toma de decisiones de la UE sigue siendo el Estado nacional.⁷³

Después de revisar, de manera general, las instituciones de la UE se puede concluir que sí ha habido un avance gradual de la participación de las minorías nacionales en el ámbito político de la UE. Lo anterior se observa, sobre todo, en la intervención de los partidos políticos regionalistas, autonomistas y nacionalistas en el grupo Alianza Libre Europea en el PE y, por otro lado, en el Comité de las Regiones. Pero, a pesar de la ampliación de competencias del PE y del trabajo de

⁷³ Es interesante la propuesta de la “Coalición de los Pueblos”. Se destaca que “defiende una Europa de la diversidad basada en la soberanía, justicia social y subsidiariedad.” Afirma que “la era del Estado nación ha terminado, pero también rechazamos la Unión Europea monolítica que la ha sustituido, que deja el poder en manos de los grandes Estados miembros. El reto al que ahora nos enfrentamos es lograr una mayor participación de todos los pueblos en el proceso político.” Asimismo, reivindica que las instituciones europeas deben simplificarse y democratizarse a través de una estructura bicameral: el PE (constituido por partidos políticos) y el Senado de los Pueblos (una nueva cámara en la que estarán representados los Estados, las naciones sin Estado, los pueblos, las regiones y todos aquellos que consideren poseen la madurez necesaria para gestionar sus propios asuntos en Europa)”. Con relación al tema de la diversidad, señalan que la “UE necesita integrar en su marco institucional la realidad de las entidades territoriales con competencias legislativas y políticas. La existencia de un Estado no debe ser el único criterio para el reconocimiento de la representación política en el plano europeo. Esta contradicción resultará más evidente en el contexto del proceso de ampliación... Si la única garantía de existencia política a escala europea es la estatalidad, la única alternativa de las naciones sin Estado para su reconocimiento en el plano europeo será convertirse en Estados independientes en el seno de la UE”. Europa de los Pueblos, presentación, 05/11/2008 [en línea]. Disponible en <<http://www.europadelospueblos.net>> [Consulta: Noviembre 2008]

codecisión que realiza a la par del Consejo de la Unión Europea, el PE y el Comité de las Regiones tienen ciertas limitaciones.⁷⁴ Por su lado, el CdR sólo es un órgano consultivo y el PE sólo tiene carácter legislativo, es decir, que ambas instancias, más cercanas a las minorías nacionales, no tienen un poder total de toma de decisiones. Los organismos que trabajan como poder ejecutivo son representados directamente por las autoridades propuestas por los Estados miembros de la UE. Empero, el Parlamento Europeo y el Comité de Regiones han puesto en la agenda política de la Unión Europea la cuestión de las minorías nacionales, aunque ello se limite, en cierta forma, al reconocimiento de las lenguas minoritarias.⁷⁵

Pero, con la aprobación del Tratado de Lisboa se amplían las competencias del Comité de Regiones y del Parlamento Europeo. Tiene por objetivo lograr una

⁷⁴ “La creación del Comité de Regiones en nada cambia el asunto (relacionado con el hecho de que los Estados miembros permitan la institucionalización de las relaciones directas entre los niveles regionales y el comunitario). En su acepción comunitaria, el concepto de región es muy genérico, y abarca de igual modo tanto una realidad estatal, como el *Land* alemán; institucional, como la región italiana, o incluso una nacionalista, como Cataluña o Valonia” (Pierré-Caps et. al.; 1999:180).

⁷⁵ Enuncio algunos ejemplos sobre la introducción del tema de las minorías nacionales en la agenda política de la UE: “Una delegación de Eusko Alkartasuna encabezada por su presidente ha visitado el Parlamento Europeo para apoyar la resolución de protección de naciones sin Estado y minorías nacionales. El objetivo es que todas las minorías nacionales puedan tener una representación suficiente en las instituciones europeas, así como un encaje dentro del ordenamiento comunitario. La resolución tiene como objetivo llamar la atención a los Estados de que esta Europa es mucho más plural y de que un pueblo como el vasco, el escocés o el flamenco deben disponer de los mismos derechos.” Eusko Alkartasuna promueve en el Parlamento Europeo una resolución que defiende el derecho a decidir [en línea]. Disponible en <http://www.euskoalkartasuna.org/noticias/noticia-detalle.php?id=9449&l=es&s=ix> [Consulta: Octubre 2008]

También es importante destacar las resoluciones emitidas por el PE, relativas a la cuestión de las minorías nacionales, particularmente al tema de los derechos lingüísticos: Carta de la Comunidad sobre los derechos de las minorías étnicas (Arfe, 1981); Medidas en favor de las lenguas y culturas minoritarias (Arfe, 1983), Lenguas y culturas de minorías étnicas y regionales en la Comunidad Europea (Kuijpers, 1987); la situación de las lenguas en la Comunidad y la lengua catalana (Reding, 1991); Minorías Lingüísticas en la Comunidad Europea (Kililea, 1994); entre otros. PE, Moción de Resolución 11/12/2001 [en línea]. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=74832&language=EN> [Consulta: Octubre 2008] Sin embargo, los “intentos del PE por incitar a los Estados miembros a asentar en su artículo 128, en relación con la Carta para las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa, el principio de un reconocimiento de las minorías lingüísticas, a lo más, toma la forma de un apoyo financiero a las lenguas regionales y minoritarias, por la intermediación de la Oficina europea para las lenguas menos difundidas”. (Pierré-Caps et. al.; 1999:181). Otro ejemplo interesante es el de Coalición “Europa de los Pueblos”, integrada por partidos políticos del Grupo Político europarlamentario Alianza Libre Europea. Dicha coalición elaboró una propuesta centrada en la diversidad y el reconocimiento de las minorías nacionales y/o Naciones sin Estado, así como la búsqueda de una mayor presencia en el ámbito político de la UE de dichas minorías. Para más información remitirse a Europa de los Pueblos, presentación, 05/11/2008 [en línea]. Disponible en <http://www.europadelospueblos.net> [Consulta: Noviembre 2008]

Europa más transparente, democrática y eficaz aproximando cada vez más a los europeos a las instituciones al reforzar el principio de subsidiariedad. Como he señalado, es demasiado pronto para elaborar una reflexión profunda sobre los alcances del Tratado. Sería interesante profundizar en el análisis sobre las nuevas competencias y alcances que tendrá el Comité de Regiones en tanto su relación con las naciones sin Estado o las minorías nacionales; por otro lado, también me parece pertinente profundizar sobre el análisis de los alcances que tendrá la Carta de los Derechos Fundamentales, sobre todo en lo que se refiere a los artículos 21 y 22.

CAPÍTULO III

SEGURIDAD Y DERECHOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES, LA CONTENCIÓN DEL PROYECTO MINORITARIO

En el capítulo anterior desarrollé el argumento que supone que la UE es para las minorías nacionales un medio y un fin de su proyecto político. Había que establecer, en primer término, cuál es el proyecto político de las minorías nacionales en el contexto de integración política de la UE, cómo y quién lo formula y si efectivamente la UE es un medio y un fin de dicho proyecto político observando la actuación y/o movilidad de las minorías nacionales en el espacio político y jurídico de la Unión.

En este tercer capítulo desarrollo el segundo argumento-hipótesis, la UE constriñe las demandas de las minorías nacionales, ello se observa en el tema de la seguridad y los derechos de las minorías nacionales.

El capítulo está organizado en tres grandes subtemas, la seguridad, el debate actual sobre los derechos culturales y el marco jurídico normativo de Europa sobre los derechos de las minorías nacionales y/o naciones sin Estado. Esta disposición obedece a que la cuestión de la seguridad, como veremos en el desarrollo del capítulo, incide en la formulación y replanteamiento de documentos jurídicos normativos relativos a los derechos culturales y de las minorías nacionales.

Seguridad y reconocimiento de los derechos de las minorías

La redefinición conceptual y paradigmática de la seguridad, así como de las necesidades de seguridad, está íntimamente relacionada con la cuestión de las minorías nacionales. Los conflictos que se manifestaron, al fin de la guerra fría, en Europa del Este tenían un importante componente identitario, es decir, que a ellos subyacían cuestiones culturales tales como las diferencias etnonacionales, lingüísticas y religiosas. Esto permite observar que, de alguna manera, la reconfiguración en las agendas de seguridad planteaba la necesidad imperante de

reconocer y dar acomodo a una diversidad cultural cada vez más creciente, heterogénea y visible en la arena política. Sin embargo; por un lado, ese acomodo y reconocimiento supone un importante logro democrático, de pacificación y prevención de conflictos, pero al mismo tiempo también supone un riesgo. En ese sentido, parece que esta relación entre seguridad y justicia, presentada por Kymlicka (2007) como un dilema, en algunos momentos se manifiesta como virtuosa (frena los conflictos) y en otros como viciosa (origina conflictos).⁷⁶

La redefinición de las necesidades de seguridad y la reconceptualización del término seguridad se empiezan a dar con el fin de la guerra fría. Ello obedece a que en este periodo se manifiestan fenómenos antes poco observados; por ejemplo, conflictos en los que el componente cultural es muy visible y a los que subyacen ideologías nacionalistas. Durante la guerra fría dominaba la idea de la seguridad nacional planteada en términos militares, así como el sostenimiento y balance del poder. Más tarde, se estimó que esa definición no era suficiente para explicar nuevas formas de conflicto y amenazas para la paz y la seguridad; por tanto, se debían incluir aspectos no sólo militares, sino también políticos, económicos, sociales y ambientales.

Con el fin de la guerra fría cambia, de manera radical, el concepto de seguridad. Así, se habla de “seguridad societal”, es decir, la sustentabilidad de patrones tradicionales, lenguaje, cultura y religión e identidad nacional y costumbres, afectando otros sectores como el económico y el ambiental. El concepto de seguridad se expande más allá del sentido clásico que daba preeminencia al Estado y al poder militar. La cuestión de la seguridad, se afirma, tiene una dimensión objetiva y una dimensión subjetiva, como la identidad, la cultura, la lengua, etc. (Sheehan; 2005:83, 94).

⁷⁶ Las normas y estándares internacionales son un marco esperanzador para un futuro en el que las minorías étnicas y los pueblos indígenas sean reconocidos como actores legítimos en igualdad de circunstancias en los gobiernos de sociedades democráticas. Pero el deseo optimista de crear un espacio para las políticas multiculturales se mezcla con poderosos temores de que las políticas étnicas sean fuerzas desestabilizadoras, negando la democracia y el desarrollo; por lo tanto, deben ser contenidas si no es que suprimidas (Kymlicka 2007:9).

Esta transformación se da a partir de la emergencia del sistema económico global, la comunicación global y los elementos de la cultura global que al mismo tiempo han provisto de una amplia red de relaciones sociales que trascienden las fronteras estatales. Estos procesos han llevado a la obsolescencia de las guerras territoriales entre los grandes poderes. Pero al mismo tiempo, surgieron nuevos riesgos asociados con el medio ambiente, la pobreza, las armas de destrucción masiva, al tiempo que los Estados-nación entraban en crisis (Baylis; 2005:316).

Para algunos, el proceso dual de integración y fragmentación, que caracterizó a la posguerra fría, requiere que se preste mucho más atención a la seguridad societal. De acuerdo con esta visión, la creciente integración en Europa fractura el orden político clásico basado en Estados-nación, dejando a las naciones expuestas a pertenecer a estructuras políticas más amplias. De igual forma, la fragmentación de numerosos Estados, entre ellos la ex Yugoslavia, crearon nuevos problemas de fronteras, minorías y la organización de ideologías fueron causa de la inestabilidad regional. Lo anterior, fortaleció el argumento de que los grupos etnonacionales, más que los Estados, debían ser el centro de atención de los análisis sobre seguridad (Baylis; 2005:301).

En el ámbito académico, predominó la idea de que la fractura de los Estados (sobre todo los de Europa del Este como la ex Yugoslavia) tuvo como consecuencia un replanteamiento de los conflictos entre los grandes poderes y se propuso un nuevo enfoque que vislumbraba diversas formas de inseguridad causadas por nacionalismos, etnicidad, rivalidades religiosas en los Estados y a través de las fronteras estatales. Kaldor (2000) describe este tipo de conflictos como nuevas guerras, las cuales sólo pueden ser entendidas en el contexto de la globalización. Argumenta que la intensificación de las interconexiones ha significado que las divisiones ideológicas y/o territoriales de la etapa anterior han sido suplantadas por una división política emergente entre el cosmopolitanismo, basado en la inclusión, valores multiculturales y la política de la identidad

particularista.⁷⁷ Las nuevas guerras plantean un problema crítico para la comunidad internacional, la intervención, quiera o no, en los asuntos domésticos de Estados soberanos para salvaguardar los derechos de las minorías y los derechos humanos de los individuos.⁷⁸

Con las definiciones de “seguridad societal” y “nuevas guerras” se observa una creciente preocupación sobre la cuestión de los nacionalismos, fronteras, minorías nacionales y etnicidad. El tema de la seguridad ya no refiere a un sólo actor, el Estado, se consideran otros actores y variables que pueden ser causa de numerosos conflictos de consecuencias inimaginables. En este contexto, el sostenimiento de la paz no implica necesariamente la salvaguarda de la seguridad, como lo demostrarían, posteriormente, los eventos del 11/09/01 que tuvieron como consecuencia la llamada guerra contra el terrorismo que se caracterizó por ser una guerra contra un enemigo invisible, ubicuo, y que en gran medida obedece a la dicotomía propuesta por Kaldor (2000) cosmopolitanismo vs. particularismo.

En la última década del siglo XX, Europa se redefinió geográfica y políticamente. Cuatro eventos caracterizaron dicha redefinición: 1) unificación de Alemania; 2) expansión e integración europea; 3) la guerra en la antigua Yugoslavia; 4) la expansión de la OTAN. Los eventos enunciados tienen una relación directa con la cuestión de la seguridad. La expansión y la integración europea, es decir, el proceso de ampliación de la UE, requirió de una nueva arquitectura de seguridad, pues los países que se ‘reincorporaron’ a Europa y que más tarde fueron candidatos a la UE provenían de Europa del Este.⁷⁹ En 1990 algunos países europeos firman la *Carta de París para una nueva Europa* en la que se acuerdan

⁷⁷ Kaldor, Mary “Cosmopolitanism and organised violence”, 2000 [en línea]. Disponible en <http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010kaldor.htm> [Consulta: Enero 2009]

⁷⁸ La cuestión de los derechos de las minorías implica, por un lado el reconocimiento y la protección. Pero por otro, estimo, habrá de considerar las demandas de esas minorías, que no necesariamente tendrán congruencia con los derechos que se busca proteger, derechos que encontramos plasmados en instrumentos jurídicos internacionales y regionales. Las demandas de las minorías nacionales, naciones sin Estado, son de autodeterminación y autonomía política, reclamos difíciles de conciliar con los intereses del Estado.

⁷⁹ Ver Antal 1999 y Ferrero 2004.

los lineamientos a seguir para construir relaciones diplomáticas capaces, sobre todo, de mantener la paz en la región.

Los conflictos etnonacionales y la guerra en la ex Yugoslavia evidenciaron nuevas y viejas problemáticas que tendrían que ser tomadas en cuenta en la agenda de seguridad europea. A saber, las declaraciones de independencia, el conflicto bélico en Croacia, Bosnia y Kosovo, la intervención de la OTAN y el más reciente capítulo en los Balcanes, la declaración y reconocimiento de independencia de Kosovo. De esta forma, los conflictos etnonacionales, nacionalistas y separatistas en Europa del Este pusieron en la mesa de debate la cuestión de la autodeterminación, cuestión que está en el centro mismo del dilema entre la justicia (reconocimiento y protección de los derechos de las minorías nacionales) y la seguridad (integridad territorial, sostenimiento de fronteras, conflictos etnonacionales).

En este sentido, Europa presentó una imagen dual. En el ámbito económico y comercial se dio la apariencia de ser una fuerza dinámica. Sin embargo, en la arena de seguridad y diplomacia fue casi paralizada. La extensión de esta parálisis se hizo más evidente cuando se manifestó el conflicto en la antigua Yugoslavia. Dicho conflicto evidenció las profundas divisiones en Europa cuando algunos países se manifestaron en favor de la autodeterminación y el rompimiento de Yugoslavia, a diferencia de otros (Cox; 2005:149-150).⁸⁰

La característica común de estos conflictos es “escapar cada vez más a la lógica de los enfrentamientos tradicionales entre Estados. El fin de Yugoslavia y la Unión Soviética confirma la propensión histórica de las grandes naciones desarrolladas a

⁸⁰ Ver Arbitration Commission of the Peace Conference on the former Yugoslavia [en línea]. Disponible en: <http://www.la.wayne.edu/polisci/dubrovnik/readings/badinter.pdf> [Consulta: Septiembre 2008] También se puede revisar Pellet, Allain. “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples” [en línea]. En: *European Journal of International Law* 3 (1): 178–185. Disponible en <http://207.57.19.226/journal/Vol3/No1/art12-13.pdf> [Consulta: Agosto 2008]. La denominada Comisión Badinter emitió una serie de opiniones respecto a diferentes tópicos relacionados con el conflicto yugoslavo, entre otras, se menciona la cuestión de la autodeterminación y las fronteras. Pellet (1992) elabora un interesante análisis sobre las opiniones de la Comisión, particularmente se centra en la cuestión de la autodeterminación y las fronteras.

no recurrir a la guerra para zanjar sus diferencias. En este proceso, tres elementos se combinan y se sostienen: 1) la menguante pertinencia de las ganancias territoriales como fuente de fortalecimiento del poderío de una nación; 2) el peso de las interdependencias económicas; y, 3) la creciente convergencia de los sistemas políticos. Considerados por separado, ninguno de estos recursos garantiza el no recurso de la fuerza” (Laidi; 1999:130-137).

Por tanto, asistimos a una profunda alteración de la relación con el Otro. El campo de la alteridad se desplaza de ‘fuera’ hacia ‘adentro’. Privadas de referencias estables, las sociedades quedan ‘disponibles’ para dislocaciones interiores, dislocaciones resumidas en la expresión: ‘El enemigo está entre nosotros’. En Europa del Este se refiere al ‘regreso del nacionalismo’, “el problema radica en su posible extensión a Europa occidental” (Laidi; 1999:152-153).

Sin embargo, los ataques terroristas al Centro de Comercio Mundial (WTC por sus siglas en inglés) y al Pentágono en EUA, el 11 de septiembre de 2001, nuevamente replantearon las necesidades de seguridad, aunque la cuestión identitaria no debe desdeñarse en este replanteamiento. La agenda de la comunidad internacional, no sólo de Europa, puso como principal objetivo la lucha contra el terrorismo. Los eventos del 11 de septiembre de 2001 marcan una nueva era de violencia en un mundo donde la polarización, tanto vertical como horizontal, tanto de clase, como étnica, está desenfrenada y donde la violencia se hace más globalizada y fragmentada al mismo tiempo. Ya no se trata de guerras entre Estados, sino de conflictos subestatales, interconectados y financiados globalmente, en este tipo de conflictos los Estados serán sólo un actor más (Friedman; 2003:ix).

La concepción actual de seguridad tiene diversas dimensiones y a ella se unen otras, conflicto, riesgo, paz, etc., podemos estar frente a una situación de paz, que no necesariamente garantice la seguridad y viceversa.⁸¹ En este contexto, bajo el

⁸¹ “El Estado de paz –técnicamente la no beligerancia- se identificará cada vez menos con la seguridad de una nación. La Europa comunitaria vive, por ejemplo, de manera fuerte y simultánea con la idea de que la guerra en lo sucesivo es impensable entre las naciones de la UE y de que la guerra ruge en Europa (Yugoslavia). El carácter extremadamente contrastado y simultáneo de estas dos percepciones complica

esquema de seguridad colectiva, los Estados acuerdan acatar ciertas normas y reglas para mantener la estabilidad y cuando es necesario unificar fuerzas para detener la agresión. Definido en estos términos, la seguridad colectiva involucra un reconocimiento por parte de los Estados para aumentar su seguridad y para ello deben estar de acuerdo con tres principios fundamentales para llevar a cabo en sus relaciones interestatales: 1) deben renunciar al uso de la fuerza militar para modificar el *status quo* y estar de acuerdo en resolver los conflictos de forma pacífica; 2) deben ampliar su concepción de interés nacional para tomar en consideración los intereses de toda la comunidad internacional; 3) el último punto, y el más importante, plantea que los Estados deben superar los miedos que dominan la política mundial y aprender a confiar unos en otros. De manera que la seguridad colectiva se observa como una forma de proveer un mecanismo más efectivo y balanceado para enfrentar al agresor (Baylis; 2005:310).

Bajo el esquema de seguridad colectiva, que promueve el diálogo y la consideración de diferentes variables que inciden en el estallamiento de los conflictos y la inseguridad, se establece que la prevención de los conflictos es la mejor arma para dar respuesta a las nuevas amenazas. El imperativo de buscar estrategias que permitieran sostener la paz y la seguridad, al tiempo de dar cauce a las demandas legítimas de las minorías nacionales, los países de la UE, Europa Central y del Este signaron diversos acuerdos; entre ellos, *La Carta de París para una nueva Europa (1990)*.⁸² En dicho documento se establecieron los mecanismos para garantizar el sostenimiento de la paz y el resguardo de la seguridad en el contexto de fin de la guerra fría. El documento citado no sólo plantea un nuevo modelo para las relaciones entre los Estados de Europa, sino que aborda el tema de las minorías nacionales como fuente de conflicto y enuncia tres elementos que

en forma evidente de representaciones estables y amplifica el sentimiento de inseguridad: se podrá vivir en paz al mismo tiempo que se siente inseguridad” (Laidi; 1997:144-145). Ver también a Giddens (1999) y su tesis sobre el riesgo.

⁸² Los países que firmaron la *Carta de París* son los que integran la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea). La carta se centra en tres elementos básicos: democracia, como único sistema de gobierno viable, los derechos humanos y la prosperidad mediante la libertad económica.

considero centrales: autodeterminación, sostenimiento de fronteras, integridad territorial.

En la Carta se afirma que “la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales será protegida y que las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de expresar, preservar y desarrollar libremente esa identidad sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley”.⁸³ Se asume la necesidad de proteger la diversidad en todas sus expresiones, pero se centra en las minorías nacionales.⁸⁴

Asimismo, se sostiene que “para fortalecer la paz y la seguridad entre nuestros Estados, son indispensables el progreso de la democracia y el respeto y ejercicio efectivos de los derechos humanos. Reafirmamos la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la autodeterminación de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con las normas pertinentes del derecho internacional, incluidas las referentes a la integridad territorial de los Estados”.⁸⁵ El problema con esta afirmación es que nuevamente se elude definir a qué pueblos se refiere, cuáles son los pueblos en los que recae ese derecho. Por otro lado, es clara la noción de que siguiendo las normas internacionales deberá prevalecer la integridad territorial de los Estados europeos.

En el documento en cuestión se asegura que los Estados están decididos a “promover la valiosa aportación de las minorías nacionales a la vida de nuestras sociedades, nos comprometemos a mejorar más su situación. Reafirmamos nuestra profunda convicción de que las relaciones amistosas entre nuestros pueblos, así como la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia, exigen que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales sea protegida, y

⁸³ Carta de París para una nueva Europa, 1990:2 [en línea] Disponible en http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf [Consulta: Septiembre2008].

⁸⁴ En 1990, a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), se declara que el estatus y tratamiento de las minorías nacionales «son objeto de legítima atención internacional y, por lo tanto, no constituyen un asunto exclusivamente interno de sus respectivos Estados». los derechos de las minorías se desplazaron hacia el centro de la vida política postcomunista, convirtiéndose en una pieza clave del proceso de «reintegración en Europa» (Kymlicka; 2007:13).

⁸⁵ *Ibidem*, 3-4.

que se creen las condiciones para promover esa identidad. Declaramos que las cuestiones relacionadas con las minorías nacionales sólo pueden resolverse satisfactoriamente en un marco político democrático. Reconocemos asimismo que los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales deben ser plenamente respetados como parte de los derechos humanos universales.”⁸⁶

Como resultado de esta afirmación se construyen diversos instrumentos jurídico normativos con el objetivo de reconocer, promover y resguardar los derechos de las minorías nacionales y, particularmente, lingüísticas. A todo ello subyace un objetivo que considero muy importante, la prevención de conflictos etnonacionalistas. No hay que perder de vista que la *Carta de París* se redacta en un momento de transición política, económica, cultural y social que permitió observar nuevas formas de enfrentamientos que no obedecían a la visión clásica.

Bajo la definición de “nuevas guerras” y de los nuevos riesgos para la seguridad, que no necesariamente para la paz, se observa un incipiente interés por la cuestión de las minorías nacionales y, en general, por la identidad. Pero, considero, dicho interés no es de orden ético o moral, sino que obedece a una razón práctica y política. Europa occidental no olvida que en su propio territorio se encuentra un importante número de minorías nacionales que, en mayor o menor medida, tienen reclamos políticos; y, por otro lado, comparte fronteras con una región en la que los conflictos minoritarios marcaron una nueva era. En la Carta se afirma “si bien la amenaza de conflictos en Europa ha disminuido, otros peligros amenazan la estabilidad de nuestras sociedades. Estamos resueltos a cooperar en la defensa de las instituciones democráticas contra actividades que violen la independencia, la igualdad soberana o la integridad territorial de los Estados participantes.”⁸⁷ Entre esa cooperación, y como más adelante se constata en la propia Carta, se encuentran las actividades relativas a la prevención. Cabe decir que la nueva concepción sobre seguridad, surgida con el fin de la guerra fría, reafirmada y

⁸⁶ *Ibidem*, 5.

⁸⁷ *Ibidem*, 7.

replanteada con los ataques terroristas del 11/09/01, se centra en la prevención de los conflictos y en el sostenimiento de la estabilidad y la seguridad. Considero que, para el caso concreto de la cuestión minoritaria en Europa, un instrumento preventivo fueron los documentos de protección a los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales; sin embargo, estos documentos no hablan específicamente de las demandas esgrimidas por dichas minorías.

En ese sentido, en la *Carta de París (1990)* se establecieron diversos lineamientos para el sostenimiento de la paz y la seguridad. Pero no sólo eso, sino que puede considerarse el punto de partida para la construcción de un marco jurídico normativo que diera cauce a las demandas de las minorías nacionales y lingüísticas en un intento por prevenir posibles conflictos, dentro y fuera de las fronteras de Europa. Por tanto, considero que si los instrumentos de protección de los derechos a personas pertenecientes a minorías surgen con el establecimiento de nuevas reglas de convivencia relativas al tema de la seguridad, dichos documentos son una herramienta que ha permitido contener y dar cauce a las demandas de las minorías nacionales. Dado el contexto en el que surgen, era apremiante reconocer la cuestión minoritaria como una variable generadora de amenazas y conflicto. A pesar de lo anterior, actualmente no es posible afirmar tajantemente que las demandas de las minorías nacionales sean una causa posible de futuros conflictos o amenazas tangibles a la seguridad y la paz.

Las agendas políticas nacionales, regionales e internacionales sobre seguridad establecen como objetivo central la prevención de los conflictos, al considerar que las identidades étnicas, nacionales y religiosas pueden ser origen de conflictos. En primer lugar, tenemos que las nuevas guerras plantean un problema crítico para la comunidad internacional, la intervención, quiera o no, en los asuntos domésticos de Estados soberanos para salvaguardar los derechos de las minorías y los derechos humanos de los individuos (Kaldor; 2000). Pero, uno de los dilemas, el más complejo, que enfrenta la comunidad internacional sobre los derechos de las minorías se refiere a la relación entre justicia y seguridad.

Por un lado, las nuevas guerras tienen la impronta de la protección y reconocimiento de los derechos de las minorías. Pero al mismo tiempo, el imperativo moral y jurídico que conlleva la protección de las minorías puede conducir a la negación del orden democrático. Bajo este esquema, considero que la comunidad internacional, específicamente Europa y los países de la UE, construyeron un marco jurídico amplio que no sólo busca resguardar los derechos de las minorías nacionales, sino también limitar sus demandas políticas.

El planteamiento del dilema entre seguridad y justicia, para el caso del reconocimiento de los derechos culturales, lo replantearía en otros términos. Si la seguridad es entendida en un ámbito más amplio como seguridad societal o seguridad colectiva; entonces, la cuestión de seguridad y justicia podría suponerse una a la otra. La prevención, cuestión implícita en la redefinición de la seguridad, supone buscar instrumentos y mecanismos que coadyuven a contener los conflictos. Así es como entiendo en este momento la relación entre seguridad y justicia para el caso de las minorías nacionales en la UE.

En este sentido, ahondaré en la cuestión de los derechos de las minorías nacionales en el contexto europeo. Me interesa como primer punto referirme al debate actual sobre los derechos culturales, que de alguna manera engloban a los derechos de las minorías, para ilustrar cómo el tema de la diversidad, la identidad y la cultura, en general, ocupan hoy día un importante lugar en las agenda política internacional.

Debate actual sobre los Derechos Culturales

El objetivo de puntualizar el debate actual sobre los derechos culturales tiene que ver con dos cuestiones: por un lado la redefinición de la seguridad como categoría de análisis y la redefinición de las necesidades de seguridad y, por otro, el auge que han tenido en los últimos años el tema de los derechos humanos y la creciente necesidad de ahondar en su fundamento, categorización y tipificación. De ahí que un elemento central de este debate es el planteamiento de derechos que tienen que ver con el proceso de globalización, la creciente sociedad de la información, las

redes sociales, la movilidad de personas, el reposicionamiento de nuevos y viejos actores en la escena internacional, etc. y, por tanto, las nuevas problemáticas que implican estos fenómenos. Todo ello significa que también se deben redefinir algunas categorías que permitan explicar y entender lo que enunciamos cuando nos referimos, por ejemplo, a los derechos culturales. Pues todos aquellos cambios han incidido en un fenómeno, quizá no tan reciente, pero sí muy visible en los últimos años, me refiero al de la diversidad cultural.

Tomo como punto de partida las tres definiciones que hace Stavenhagen (2001) de cultura, no desde un punto de vista sociológico o antropológico, sino siguiendo la concepción de 'cultura' en los documentos jurídicos internacionales que abordan dicha cuestión. Las diferentes conceptualizaciones de cultura que se encuentran en tratados, pactos y acuerdos internacionales obedecen a diferentes contextos y necesidades de tratar la cuestión de la diversidad cultural. A partir de los conflictos entre diferentes minorías nacionales que provocaron la desintegración de la ex Yugoslavia el tema de la cuestión de las minorías nacionales tomó un importante papel en la agenda política internacional.⁸⁸

Aunado a lo anterior, en el ámbito académico los estudios sobre los derechos de las minorías étnicas y nacionales, el multiculturalismo y la multiculturalidad⁸⁹, el

⁸⁸ Sobre los conflictos etnonacionales en la ex Yugoslavia, cabe decir que uno de los últimos capítulos de esta trágica historia se escribió el 17 de febrero de 2008, día en que la provincia autónoma de Kosovo declaraba su independencia de Serbia. Las grandes potencias de la Unión Europea y Estados Unidos reconocieron esta declaratoria, no así España, aún siendo parte de la UE, que en sus fronteras tiene conflictos separatistas.

⁸⁹ La multiculturalidad es una condición, en términos empíricos, demográfica, de una sociedad que se caracteriza por contener dos o más grupos étnicos, cada uno con sus propios rasgos culturales, pero que puede compartir algunos de esos rasgos con otros grupos. Sin embargo, los elementos que los distinguen son suficientes para conformar una identidad cultural y una comunidad diferente (Tiryakian; 2004). El multiculturalismo se entiende como la política de la diferencia, es decir, que el multiculturalismo contemporáneo es radicalmente diferente de las nociones de pluralismo y diferencia cultural. El multiculturalismo no sólo es la afirmación de tolerancia, es, en cambio, una celebración de la diversidad. Habla de igualdad de culturas y su argumento es que en una democracia todas las comunidades culturales deben tener un estatus igual en el espacio público. Es decir, un tratamiento justo en condiciones de igualdad como ciudadano y no es, y no debe ser, basado en la benevolencia de la comunidad mayoritaria. Esto es algo que todos los individuos, como ciudadanos, y como miembros de diferentes comunidades, pueden legítimamente esperar y recibir en una democracia. Así, el multiculturalismo trata asuntos centrales para una democracia (Mahajan; 2002).

nacionalismo, los conflictos etnonacionales, naciones sin Estado, etc.⁹⁰ tuvieron un auge importante a la luz no sólo de esos procesos políticos, sociales, culturales y económicos, sino también a partir de la aceleración de la globalización. En ese contexto, el debate sobre los derechos culturales, de manera general, y de las minorías nacionales, particularmente, tomó una nueva dirección en los estudios sobre la diversidad cultural, el multiculturalismo, y la necesidad de dar acomodo a la diversidad y la diferencia.

Stavenhagen (2001) establece que el término cultura, en documentos, tratados, pactos, etc., se aborda desde tres enfoques. El primero define a la cultura como capital, como herencia material; el segundo como creación, es decir, el resultado de la creación artística y científica. El tercer enfoque es el que me interesa resaltar, pues en éste:

La cultura se percibe como una forma total de vida. Así, la cultura es la suma total de las actividades y producciones materiales y espirituales de un grupo social, que lo distingue de otros grupos similares. La cultura es un sistema de valores, símbolos y prácticas que un grupo cultural específico reproduce en el tiempo para proveer a los individuos de significados que se reflejan en las relaciones sociales de la vida diaria. Actualmente no hay un consenso sobre el número de culturas existentes o sobre los criterios para definir quién pertenece o no a tal o cual cultura, esto es un problema crucial para la cuestión de los derechos culturales.

El debate actual sobre los derechos culturales se centra, principalmente, en el tercer enfoque. Sin embargo, los documentos internacionales sobre los derechos culturales eluden la problemática que encierra esta visión, en tanto la dificultad que en sí misma tiene esta noción de cultura. En primer término, por la complejidad que entraña definir las fronteras entre una cultura y otra; por otro lado, porque en el mundo se contabilizan 192 Estados reconocidos por la

⁹⁰ Revisar a Guibernau (2001), Keating (1996), Kymlicka (2004, 2003, 1996), Smith (2001, 1995, 1981, 1979), entre otros.

comunidad internacional,⁹¹ pero hay cerca de 10 mil grupos étnicos distintos que centran su carácter único en las diferencias lingüísticas, criterio importante para distinguir entre una etnia y otra, pero no significa que sea el único, ni el más importante (Stavenhagen; 2001:89). A ello se suman las múltiples visiones sobre la definición de conceptos que se enmarcan en el tercer enfoque de los derechos culturales; por ejemplo, pueblo, etnia, nación, minorías culturales, nacionales y étnicas, libre autodeterminación de los pueblos, etc.⁹²

En el plano internacional, la primera aproximación a la visión de los derechos culturales como una forma total de vida se observa de manera general en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) que se centra en dos principios fundamentales, la igualdad entre todos los seres humanos y la no discriminación.

Art. 2.- Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.⁹³

Pero el documento jurídico, y vinculante, que alude a los derechos culturales desde el tercer enfoque es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976),

Art. 27.- En los Estados 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.⁹⁴

⁹¹ Estados miembros de las Naciones Unidas, 2006 [en línea]. Disponible en <<http://www.un.org/spanish/aboutun/memberstates.shtml>> [Consulta: Septiembre 2008].

⁹² Kymlicka (2007) señala que uno de los tres dilemas en el tratamiento de los derechos de minorías es precisamente la ambigüedad de las definiciones en los tratados internacionales.

⁹³ Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948 [en línea]. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>> [Consulta: Agosto 2007].

⁹⁴ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966-1976 [en línea]. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>> [Consulta: Agosto 2007].

El debate central sobre los derechos culturales y la visión del tercer enfoque tiene como eje la contradicción entre los derechos del individuo y los de la comunidad. La visión liberal en que surgen los derechos humanos, centrados en el individuo, se contraponen al tercer enfoque, pues supone que los derechos culturales deben ser ejercidos colectivamente. Se sugiere que los sujetos de derecho son comunidades, grupos o colectividades. Hasta ahora, el único documento vinculante que alude a los derechos culturales, específicamente hablando de minorías étnicas, religiosas y lingüísticas es el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; sin embargo, como lo especifica el artículo 27, se refiere a individuos que pertenecen a una minoría.⁹⁵ Entonces la problemática radica en que

Tras la segunda guerra mundial, era obvio que la cuestión de los derechos de las minorías debía abordarse de forma diferente. Muchos liberales creían que el nuevo énfasis en los ‘derechos humanos’ resolvería los conflictos de las minorías. Más que proteger directamente a los grupos vulnerables mediante derechos especiales para los miembros de grupos concretos y explicitados, las minorías culturales se protegerían indirectamente garantizando los derechos civiles y políticos básicos a todos los individuos, con independencia de su filiación o grupo de pertenencia. Los liberales dieron por supuesto que, allá donde se protegieran dichos derechos individuales, no era necesario atribuir derechos adicionales a los miembros de minorías étnicas o nacionales específicas (Kymlicka; 1996:15).

El problema de los derechos culturales no está resuelto, pues se pone de manifiesto la contradicción entre la visión liberal tradicional en que los sujetos de derecho

⁹⁵ “El Artículo 27, del PIDCP, proporcionaba un punto de partida, era comúnmente considerado insuficiente por dos razones. En primer lugar, el derecho a «disfrutar de su cultura propia», tal como se formuló originalmente, incluía solamente derechos negativos de no-interferencia, en lugar de derechos positivos de asistencia, financiación, autonomía o la oficialidad de la lengua. Efectivamente, se limita a reafirmar que los miembros de las minorías deben ser libres para ejercer sus derechos convencionales de libertad de expresión, asociación, reunión y conciencia. Aunque estas mínimas garantías son vitales, no dejan de resultar inadecuadas para afrontar las cuestiones asociadas a los conflictos étnicos violentos en la Europa postcomunista. El Artículo 27 articula un derecho cultural universal, que se aplica a todos los individuos (incluidos inmigrantes y turistas) y que éstos pueden invocar en cualquier país, no articula derechos que emanen del hecho que un grupo viva en lo que considera como su territorio histórico (Kymlicka; 2007:18).

son los individuos y la discusión actual que sostiene que los derechos culturales se ejercen desde la colectividad, es decir, que las comunidades son sujetos de derecho. Bajo este enfoque se construyó el corpus jurídico sobre la protección de los derechos humanos y se dio por sentado que con ello se garantizaban los derechos de comunidades étnicas y minorías nacionales. Sin embargo, hoy día esa visión no alcanza para dar respuesta a las demandas de acomodo, respeto y reconocimiento de la diversidad. En ese sentido, surge un amplio debate sobre los derechos culturales en las democracias liberales.

No es el objetivo del presente trabajo enunciar detalladamente las diferentes posturas y resultados sobre dicho debate, pero sí señalo de manera general de algunos instrumentos jurídico-normativos, no vinculantes, que han surgido como una necesidad de tratar la cuestión de la diversidad, la identidad, la otredad, desde una perspectiva más amplia. El debate actual sobre los derechos culturales ha tenido como resultado la concepción de una importante serie de documentos normativos, no vinculantes, que hacen especial énfasis en el tercer enfoque que define a la cultura como un elemento integrador que da sentido a la comunidad,⁹⁶ entre estos documentos están la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)*, *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001)*, la *Carta de Derechos Humanos Emergentes (2004)* y la *Declaración de Derechos Culturales de Friburgo (2007)*.⁹⁷

El primer documento jurídico internacional que se refería específicamente a la cuestión minoritaria, aunque no es vinculante, es la *Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (1992)*. La fecha de aprobación de la resolución de la

⁹⁶ En el discurso académico, el debate se ha centrado en las visiones de liberales y comunitaristas. La perspectiva liberal se enfoca en los derechos individuales, pone énfasis en el individuo. “Los comunitaristas ven los derechos de las minorías como una apropiada forma de protección de las comunidades frente a los erosivos efectos de la autonomía individual y como un modo de afirmar el valor de la comunidad” (Kymlicka; 2003:32).

⁹⁷ En la sección de ANEXOS se encuentra una copia completa de los documentos en cuestión para su consulta.

ONU, por la que se aprueba dicha declaración, revela que el documento se elaboró en un momento en el que la cuestión de las minorías re-surgía como una fuente de conflicto, o al menos así se observó en las guerras separatistas de la ex Yugoslavia, y en general en Europa Central y del Este. Pero no sólo eso, el tema de la diversidad se manifiesta como un fenómeno no sólo cultural, sino también político.

La Declaración elude la dimensión colectiva de los derechos de minorías y se centra en las personas pertenecientes a dichas minorías como los sujetos de derecho. La Carta considera “que la promoción y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas y lingüísticas contribuyen a la estabilidad política y social de los Estados en que viven,”⁹⁸ obedecía así, la declaración, a la necesidad imperante de aquel momento de prevenir conflictos en los que la cuestión identitaria jugaba un rol fundamental y la forma pacífica y democrática de hacerlo fue estableciendo la promoción y protección de derechos específicos para personas con características específicas. Sin embargo, la trascendencia del documento radica en que se reconoce el fenómeno minoritario, ya abordado en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, pero este documento es una declaratoria concreta sobre la necesidad de proteger y dar acomodo a las minorías.

Por su parte, la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural* (2001) hace una referencia más amplia de la cultura. Se aborda desde el tercer enfoque, en el que la cultura se observa como un sistema total de valores, creencias y formas de vida, poniendo mayor énfasis a las cosmovisiones y a las diferentes comunidades culturales. Desde el Preámbulo de la Declaración se pone de manifiesto la importancia que tiene el tratamiento de la diversidad cultural tomando en cuenta una dimensión más amplia de la cultura, retomando la idea de que la cultura es un tema actual de debate. Resalta que las cuestiones relacionadas

⁹⁸ Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, 1992 [en línea]. Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1424.pdf>> [Consulta: Marzo 2009].

al tema de la cultura, si no son tratados y manejados adecuadamente suponen una fuente de conflicto; así como la relación de la diversidad cultural con la mundialización y/o globalización.

La Declaración hace referencia explícita al tema de la identidad, diversidad y pluralismo, en el **Artículo 1.- La diversidad cultural, patrimonio común de la humanidad** y el **Artículo 2.- De la diversidad cultural al pluralismo cultural**, se subraya que la solución o la política más adecuada para el acomodo de la diversidad y la diferencia es el pluralismo cultural. El pluralismo propone la coexistencia pacífica y amistosa de las diferentes culturas, en cambio, el multiculturalismo se centra en el asunto de la igualdad, es decir, diferentes culturas; coexistiendo pacíficamente juntas como iguales en el espacio público. Otro punto que me interesa destacar es, a su vez, eje del debate actual sobre los derechos culturales, me refiero a la contradicción, si no es que a la oposición, entre el derecho del individuo, garantizado en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, frente al derecho de la colectividad. La Declaración de la UNESCO se concentra en las personas que pertenecen a un grupo minoritario, lingüístico o religioso y, aún cuando se aproxima a la visión de la cultura desde el tercer enfoque, elude el hecho de que esta visión supone que los sujetos de derecho serán las colectividades.

Sin embargo, la trascendencia de esta Declaración radica en que la comunidad internacional reconoce y da importancia a la cuestión de la diversidad cultural y lo que ello implica en las relaciones políticas, culturales, sociales y económicas a nivel internacional. Con este reconocimiento, a su vez se admite un reto, pero también destaca que debe considerarse como una cualidad y como una característica definitoria del mundo globalizado que no es posible sortear.

En esta tendencia, la *Carta de Derechos Humanos Emergentes (2004)*, que reconoce la DUDH de 1948 y se inspira en su espíritu y principios, surge como una necesidad de contextualizar los derechos humanos en un mundo globalizado. Se trata de un proceso normativo consuetudinario y del nuevo imperativo ético del

siglo XXI. Destaca que la definición de derechos humanos en general, y derechos culturales en particular, se ha modificado en tanto que “la noción de Estado-nación en la que se construyen las bases de la doctrina liberal de los Derechos Humanos ha cambiado”.⁹⁹

La Carta reconoce como sujetos de derecho a las minorías nacionales y los pueblos indígenas y resalta los valores de la solidaridad y la convivencia, es decir, la relación con el ‘otro’, el reconocimiento y aceptación del ‘otro’, conocimiento y libertad. Su eje son los principios transversales, como la coherencia, horizontalidad, solidaridad, participación política, seguridad humana, la no discriminación, género, inclusión social, exigibilidad; pero el principio que interesa resaltar aquí es el de promoción a la multiculturalidad que

Reconoce en el mismo plano de igualdad los derechos individuales y los derechos colectivos y busca rebasar el debate entre estas categorías, así como entre los derechos individuales y los derechos sociales; y, por tanto, reconoce tanto al individuo como a los pueblos como sujetos colectivos de derechos. Todos los derechos humanos son individuales y todos tienen a la vez una dimensión colectiva. (CDHE; 2004:9)

Siendo que la *Carta de Derechos Humanos Emergentes* plantea la necesidad, partiendo de la DUDH, de establecer “nuevos derechos”, por llamarle de alguna manera, en tanto los cambios dinámicos que se han manifestado en el mundo, sobre todo a partir de la última década del siglo XX, no se podía eludir aquí la cuestión de los derechos colectivos. La Carta propone ubicar en un mismo plano los derechos individuales frente a los colectivos y se plantea seriamente la necesidad de reconocer la dimensión colectiva de los derechos. Sugiere que la discusión sobre derechos individuales vs. derechos colectivos está superada,

⁹⁹ Carta de Derechos Humanos Emergentes 2004:3 [en línea]. Disponible en <<http://www.idhc.org/esp/documents/CDHE/DDHE.pdf>> [Consulta: Septiembre 2008].

aunque hasta ahora no hay un documento vinculante que establezca explícita o implícitamente que las colectividades son sujetos de derecho.¹⁰⁰

El debate liberal sobre los derechos culturales se ha centrado también en un punto que se destaca en la CDHE y que tiene relación con la dicotomía individuo/comunidad, el *Derecho individual a la libertad cultural*. El asunto de fondo en ese debate reside en cómo conciliar dos aspectos indisolubles del individuo, la libertad y la autonomía, que a veces pueden ser opuestos al interés de la comunidad.¹⁰¹ Esto es precisamente lo que ocurre en el marco de una *cultura societal* y que ya he señalado en apartados anteriores, los individuos pueden adscribirse a las expresiones culturales afines a sus intereses, incluyendo una lengua en particular; sin embargo, no olvidemos que la *cultura societal* encierra una paradoja, pues en ella es posible observar la falsa neutralidad del Estado y en este sentido los individuos, en cierta forma, se verán forzados a utilizar la lengua oficial, la que se use en oficinas de gobierno e instituciones.

También es importante resaltar que la CDHE, no vinculante, es un importante referente del debate contemporáneo sobre los derechos culturales. Considero que uno de los alcances de la CDHE es la promoción de los derechos culturales desde un enfoque más amplio y holístico, pues si se revisa en su totalidad asume la definición de cultura desde los tres enfoques expuestos por Stavenhagen (2001). Aún cuando la Carta no tiene un estatus vinculante, sí representa un instrumento importante en la medida que aborda cuestiones relativas a los derechos que no están contemplados en otros instrumentos jurídicos internacionales. Cabe decir,

¹⁰⁰ Es pertinente puntualizar que la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)* reconoce el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y en el cuerpo (artículos) hace referencia al derecho de las comunidades y/o pueblos indígenas y a las personas que pertenecen a esos pueblos y/o comunidades. Es decir, que en esta declaratoria se reconoce la dimensión colectiva de los derechos de los pueblos indígenas y, como también lo establece la CDHE, pone en un mismo plano de igualdad los derechos del individuo frente a los derechos colectivos.

¹⁰¹ “Los derechos culturales son adscritos a grupos y a veces directamente a la cultura de la minoría como objeto que se considera holísticamente dotado de un valor intrínseco. Estos derechos deben ceder sin entrar en contradicción con los derechos liberales, que son una expresión pragmática de la autonomía de los individuos y del valor que hay que atribuir a cada uno de ellos en cuanto a ser único e irrepetible” (Comanducci; 2000:41).

que refiere la necesidad de que los países democráticos, que conforman la comunidad internacional, observen la trascendencia del reconocimiento y acomodo de la diversidad y del 'otro' en un contexto global caracterizado por la creciente movilidad de personas y los conflictos en los que las cuestiones culturales tienen un peso insoslayable.

Por su parte, la *Declaración de Friburgo sobre los Derechos Culturales (2007)* surge como una propuesta que tiene como objetivo abarcar en un sólo documento los elementos, relativos a los derechos culturales, que se encuentran dispersos en los instrumentos jurídicos internacionales disponibles sobre la materia. Subraya la trascendencia de cuestiones relativas a la identidad en tanto que pueden ser fuente de conflictos y, sobre todo, intenta dar un lugar específico a los derechos culturales. Por ello, destaco la definición de cultura que se presenta en la Declaración de Friburgo. **Artículo 2.- (definiciones)**

Para los fines de la presente Declaración:

- a. El término "cultura" abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los conocimientos y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo;
- b. La expresión "identidad cultural" debe entenderse como el conjunto de referencias culturales por el cual una persona, individual o colectivamente, se define, se constituye, comunica y entiende ser reconocida en su dignidad;
- c. Por "comunidad cultural" se entiende un grupo de personas que comparten las referencias constitutivas de una identidad cultural común, que desean preservar y desarrollar. (DF; 1998:5)

Como lo muestra la definición de cultura en la Declaración de Friburgo, uno de los alcances más importantes del debate actual sobre los derechos culturales es la conceptualización de 'cultura' desde un sentido más amplio y holístico. Este debate puso en la agenda política internacional el tema de la cultura como un problema político y como resultado se observa la necesidad del reconocimiento de

la diversidad como una característica definitoria del mundo contemporáneo y de la necesidad de dar cauce a las demandas de las minorías. Otros elementos que se pueden destacar son las políticas de acomodo de la diversidad, la prevención de conflictos, la lucha contra el racismo y la xenofobia, entre otras.

Aún no es posible afirmar que el debate sobre los derechos culturales esté acabado o que no tenga sus limitaciones; por ejemplo, se sigue discutiendo sobre las definiciones y sobre quién es sujeto de derecho, los individuos o la colectividad. Por otro lado, una limitante de los documentos que revisé es que no son jurídicamente vinculantes y en ese sentido, es criterio de los Estados seguir o no lo que en ellos se plantea.

Tras enunciar los alcances y limitaciones de algunos instrumentos internacionales sobre los derechos culturales, revisaré, a la luz de las propuestas de dichos documentos y de los imperativos (seguridad) que llevaron a Europa a construir un marco jurídico normativo tendiente a reconocer y dar tratamiento al fenómeno de las minorías nacionales con el objetivo de prevenir posibles conflictos y dar cauce a las demandas de las minorías nacionales y lingüísticas, los instrumentos europeos.

Los derechos culturales en la UE, la cuestión de las minorías nacionales

El debate contemporáneo sobre los derechos culturales tiene como eje, por lo menos, dos elementos: 1) la definición del término cultura y 2) la discusión sobre quién o quiénes son sujetos de derecho, los individuos o las colectividades. Los instrumentos jurídicos europeos sobre los derechos de las minorías nacionales se suscriben en el enfoque sobre la cultura como herencia material y como forma total de vida y eluden la dimensión colectiva de los derechos de las minorías nacionales, es decir, que se refieren a las personas pertenecientes a minorías. En ese sentido, es posible señalar que si bien Europa tiene un amplio camino recorrido en el reconocimiento y promoción de los derechos de las minorías, el tema se ha desfasado del debate actual sobre los derechos culturales.

Por otro lado, sí es posible afirmar, que al igual que los instrumentos internacionales, los documentos europeos surgen ante la necesidad de dar acomodo y reconocimiento a la cuestión minoritaria y para dar respuesta y cauce a las demandas de las minorías en un contexto marcado por los conflictos etnonacionales en Europa Central y del Este y por la creciente visibilidad de la diversidad en un mundo que experimenta profundos cambios sociales, políticos, culturales y económicos.

Reiterando, la *Carta de París (1990)* establece la importancia de “promover la valiosa aportación de las minorías nacionales a la vida de nuestras sociedades, nos comprometemos a mejorar más su situación. Reafirmamos nuestra profunda convicción de que las relaciones amistosas entre nuestros pueblos, así como la paz, la justicia, la estabilidad y la democracia, exigen que la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales sea protegida, y que se creen las condiciones para promover esa identidad. Declaramos que las cuestiones relacionadas con las minorías nacionales sólo pueden resolverse satisfactoriamente en un marco político democrático. Reconocemos asimismo que los derechos de las personas pertenecientes a las minorías nacionales deben ser plenamente respetados como parte de los derechos humanos universales.”¹⁰²

En este sentido, se da paso a la construcción de un marco jurídico normativo de reconocimiento y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y/o lingüísticas en Europa. Para revisar los documentos en cuestión, establecí los siguientes criterios: a) documentos firmados y/o ratificados por países miembros de la UE; b) que trataran el tema específico de los derechos de las minorías nacionales, c) que fueran documentos de carácter regional, independientemente, de que los haya elaborado la UE como institución o no.

Los documentos revisados son: a) *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*. Consejo de Europa, Strasburgo (1995); b) *Carta Europea de*

¹⁰² Carta de París para una nueva Europa, 1990:5 [en línea] Disponible en <http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf> [Consulta: Septiembre2008].

Lenguas Regionales o Minoritarias. Consejo de Europa (1992); c) *Alto Comisionado para las Minorías Nacionales*. Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea, OSCE, (1992); d) la *Carta de la Unión Europea de los Derechos Fundamentales* (2000); e) *Estrategia Marco para el Multilingüismo* Parlamento Europeo (2006).

La estrategia metodológica para la revisión de los documentos mencionados se centró en: a) la revisión y análisis del preámbulo de cada uno de los documentos para conocer la descripción y especificaciones; b) destacar cuáles son los Estados adheridos, sobre todo, aquellos que son miembros de la UE y que contienen minorías nacionales que demandan autonomía política; c) revisar las definiciones que se manejan en cada uno de los documentos para conocer el tratamiento y enfoque que se da a la cuestión de las minorías nacionales. Las definiciones que revisé son: minoría nacional, minoría lingüística, minoría, lengua, pueblo; d) conocer cuáles son los objetivos de cada uno de estos instrumentos, con qué finalidad fueron concebidos para saber si se centran en el enfoque de la cultura como forma total de vida.

En general, exploré todos los documentos en sí mismos y documentos relativos a ellos. Destaco también algunos artículos en los que observo la contradicción entre los derechos individuales y colectivos, uso del lenguaje que evita tratar el tema de los derechos culturales desde una visión más amplia y la reivindicación del interés de los Estados frente a las demandas de las minorías que no se contemplan en los documentos revisados.

En primer término, estos instrumentos jurídico-normativos no son vinculantes. Son documentos, a mi juicio, hechos a modo que surgen para paliar y, quizá, evitar conflictos en las fronteras europeas; pues, dada la experiencia vivida en Europa Central y del Este, se vislumbra la necesidad de construir un marco normativo que pueda evitar futuros escenarios de conflicto que tengan como base ideologías nacionalistas minoritarias. En general, estos documentos tratan la cuestión de los derechos de las minorías nacionales y los derechos lingüísticos, pero eluden la

cuestión de las minorías étnicas, es decir, siguiendo la definición que hemos retomado para este estudio, aquellas minorías producto de la migración.

De manera particular, el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*, Consejo de Europa, Strasburgo (1995); tiene por objetivo que los Estados miembros aseguren la protección de la existencia de las minorías nacionales en su territorio, pues ello tendrá como consecuencia la estabilidad y la seguridad democrática de los países del continente. Enfatiza la necesidad de respetar y crear las condiciones necesarias para expresar y desarrollar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de toda persona que pertenece a una minoría.¹⁰³

En este párrafo del preámbulo, que describe la naturaleza del convenio se encuentran dos problemas que ya han sido analizados y criticados por otros autores, con relación a las definiciones y los sujetos sobre quienes recaen los derechos que se busca proteger; por un lado, los sujetos de los derechos son los individuos que pertenecen a..., eludiendo así la dimensión colectiva de los derechos de las minorías;¹⁰⁴ y, por otro lado, un punto que ya habíamos mencionado, la protección de las minorías tendrá como consecuencia el sostenimiento de la estabilidad democrática y de la seguridad. Con lo anterior, se pone de manifiesto, en mi visión, la necesidad de proteger los derechos de las minorías nacionales no con el fin de reconocer y afirmar dichos derechos, sino que el resultado de la protección y respeto de la identidad de las minorías será o es uno que beneficie o mantenga el orden establecido, se trata de dar cauce a posibles conflictos que tengan como base ideologías nacionalistas resultado de las demandas de las naciones sin Estado.

También es muy claro el documento al establecer que siempre se tratarán los temas de las colectividades locales y regionales respetando la constitución y la

¹⁰³ Consejo de Europa “Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales” 1995:2 [en línea] Disponible en <<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/157.htm>> [Consulta: septiembre-octubre 2007].

¹⁰⁴ Este punto es central en el debate contemporáneo sobre los derechos culturales.

integridad territorial de cada Estado, dando preeminencia al derecho, la integridad territorial y la soberanía nacional. Se observa que el objetivo último de este documento es sí la protección de las minorías siempre y cuando se mantenga el espacio social compartido y la integridad territorial del Estado. Ahora bien, sobre el concepto ‘minoría nacional’ se señala

No hay una definición precisa de lo que es una minoría nacional, se trata de una aproximación pragmática fundada sobre la constante de que no es posible, en el momento actual, elaborar una definición susceptible de ser global para todos los Estados miembros del Consejo de Europa. No implica el reconocimiento de derechos colectivos, se dispone a proteger a las personas pertenecientes a minorías nacionales que puedan ejercer sus derechos individualmente en conjunto con otros. Desde esta visión se aproxima a los textos adoptados por otras organizaciones internacionales.¹⁰⁵

En ese sentido, el Convenio Marco es muy claro al aseverar que no se centra en derechos colectivos, sino en derechos individuales que se ejercen en conjunto. Los sujetos de derechos no son las comunidades, sino los individuos que pertenecen a ellas. Esta visión que niega la dimensión colectiva de los derechos culturales, y en este caso el de las minorías nacionales, es una constante en los instrumentos revisados.

En el Art. 5.-, por ejemplo, se distingue que los derechos culturales de las personas que pertenecen a minorías nacionales tienen que ver con el desarrollo y preservación de la cultura, es decir, la cultura es vista como herencia material y como creación, aunque también resalta que deben protegerse todos aquellos elementos que dan forma a la identidad de esas minorías. Existe una vaga definición de lo que es una minoría nacional y es importante resaltar que uno de los elementos que conforman la identidad es la lengua. Con relación a la cuestión

¹⁰⁵ Reporte explicativo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Estrasburgo, 1995 [en línea]. Disponible en: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/157.htm>> [Consulta: Septiembre-octubre 2007].

de la lengua, los artículos 10 y 14 resaltan la importancia de que las minorías nacionales puedan utilizar su lengua en asuntos administrativos y que puedan recibir instrucción en su lengua. Sin embargo, ello no es aplicable en los Estados que contienen minorías nacionales o lingüísticas; por ejemplo, “ser bilingüe en Occitania no reditúa en beneficios económicos o sociales” (Contreras; 2006), aunque cada país tiene su propia legislación, difícilmente las leyes locales y hasta regionales redundan en un beneficio claro y concreto para las minorías, muchas veces la legislación no es aplicable a la vida diaria.

El Art. 18.- hace mención, teniendo en cuenta que las minorías nacionales pueden ubicarse en más de un territorio, de las medidas que las partes (Estados) deberán encontrar para la cooperación transfronteriza. Un caso a resaltar es el de Francia, que no ha signado ni ratificado el Convenio Marco y ello supone un problema en tanto que en sus fronteras se ubica una parte importante de la nación vasca y catalana; así como otras minorías nacionales. Aunado a ello se destaca el hecho de que al no firmar ni ratificar dicho convenio se entiende que no reconoce explícitamente la existencia de minorías nacionales en su territorio, es decir, obvia la realidad de que Francia no es una nación homogénea.

El Art. 20.- habla del respeto a las mayorías y ello supone que la protección de los derechos de los individuos que pertenecen a una minoría nacional no debe significar el oprobio de los derechos de las mayorías ni de la legislación nacional; así, se sugiere que debe mantenerse el espacio social compartido. El Art. 21.- remarca el respeto y cumplimiento del derecho internacional, la legalidad, soberanía e integridad territorial, así como la independencia política de los Estados, es decir, que estos últimos podrán aplicar las políticas que consideren más oportunas y convenientes para el tratamiento de la cuestión de las minorías nacionales; por consiguiente, el Convenio Marco sólo representa un lineamiento a seguir y no implica el cumplimiento formal o exigible.

El Convenio Marco no hace referencia a la pluralidad, multiculturalidad o diversidad, se centra, sobre todo, en la idea de que la protección de las minorías

nacionales resultará en la contención de posibles conflictos entre minorías y mayorías. Los países miembros de la UE también se aglutinan en el Consejo de Europa. La Tabla No. 7 “Países de la UE y el Convenio Marco para la Protección de las Minorías” nos muestra que la mayor parte de estos países han firmado y ratificado el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías*.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Para entrar en vigor eran necesarias por lo menos 12 ratificaciones.

TABLA No. 7
PAÍSES DE LA UE y el CONVENIO MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS
MINORÍAS

PAÍS	FIRMÓ	RATIFICÓ	NO FIRMÓ
Alemania	Sí	Sí	
Austria	Sí	Sí	
Bélgica	Con reservas	No	
Bulgaria	Sí	Sí	
Chipre	Sí	Sí	
Dinamarca	Sí	Sí	
Eslovaquia	Sí	Sí	
Eslovenia	Sí	Sí	
España	Sí	Sí	
Estonia	Sí	Sí	
Finlandia	Sí	Sí	
Francia			No
Grecia	Sí	No	
Hungría	Sí	Sí	
Irlanda	Sí	Sí	
Italia	Sí	Sí	
Letonia			No
Lituania	Sí	Sí	
Luxemburgo	Sí	No	
Malta	Sí	Sí	
Países Bajos	Sí	Sí	
Polonia	Sí	Sí	
Portugal	Sí	Sí	
República Checa	Sí	Sí	
Rumania	Sí	Sí	
Suecia	Sí	Sí	
Reino Unido	Sí	Sí	

Algunos de los países que han firmado y ratificado contienen en sus fronteras minorías nacionales y/o lingüísticas, me interesa resaltar el caso de España, por ejemplo, que firma y ratifica aún cuando en sus fronteras hay un conflicto separatista, País Vasco. Sin embargo, Francia no firma y, por supuesto, no ratifica el documento; Bélgica firma con reservas y no ratifica. He mencionado, en apartados anteriores, que la cuestión de las minorías nacionales no es homogénea y que su problemática obedece a la especificidad de las minorías en cuestión y

también a la de los Estados que las contienen. De ahí que no todos los Estados miembros de la UE hayan firmado y ratificado dicho documento.¹⁰⁷

Enunciaré dos casos para describir cuáles son esas especificidades y por las que infiero la postura de cada uno de los Estados frente a la cuestión de las minorías nacionales es diferente. España contiene en sus fronteras diferentes minorías nacionales que reclaman autonomía política, desde mayor reconocimiento hasta independencia y secesión (vascos, catalanes). En el preámbulo de la Constitución de España se establece que “la nación española, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones”. Más adelante, en el “Artículo 2.- La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.¹⁰⁸

Estimo que para el caso español no se manifiesta contradicción alguna entre lo establecido en su constitución y lo establecido en el convenio marco. De antemano hay un reconocimiento explícito a la especificidad de las naciones y regiones en las fronteras de España, se reconoce su derecho a la autonomía etc., aunque también se establece la unidad de la nación española y su indivisibilidad.

El caso francés es quizá más complejo. Siendo que el objetivo del convenio marco era reunir en una estructura única, elementos que hasta entonces figuraban en documentos dispersos, se fija la ambición de convertirse en el documento paneuropeo de referencia en materia de protección minoritaria, por más que se abstenga prudentemente de conferir a las normas que contiene otra dimensión que no sea la programática, no ha dejado de suscitar fuertes reacciones de rechazo,

¹⁰⁷ Algunos países, como Francia, Grecia o Turquía (candidato a ingresar a la UE), se limitan a negar que contengan minorías. Otros países admiten que tienen minorías, pero difieren acerca de qué grupos merecen tal calificativo. En algunos países, como el Reino Unido (RU), el término «minorías» suele aplicarse a grupos que inmigraron tras la Segunda Guerra Mundial, sobre todo desde el Caribe y el Sudeste Asiático, no a los grupos históricos galeses o escoceses (Kymlicka; 2007:16).

¹⁰⁸ Constitución Española [en línea]. Disponible en <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf> [Consulta: Agosto-Septiembre 2007].

particularmente de Francia (Pierré-Caps et. al. 1999:185). Aún cuando el documento no es justiciable, sí implica el reconocimiento de las minorías contenidas en las fronteras de cada uno de los Estados miembros.

En general, “la ausencia de reconocimiento equivale a la negación jurídica de la existencia de las minorías.” El caso francés es ilustrativo “el rechazo oficial al reconocimiento se relaciona con el estatuto de Córcega ‘considerando que Francia es, como lo proclama el artículo 2 de la Constitución de 1958, una República indivisible, laica, democrática y social que asegura la igualdad ante la ley a todos los ciudadanos, cualquiera que sea su origen; y que por ende la mención que hace el legislador del ‘pueblo corso, componente del pueblo francés’ es contraria a la Constitución, la cual no conoce más que al pueblo francés, compuesto por todos los ciudadanos franceses sin distinción de origen, raza o de religión” (Pierré-Caps et. al. 1999:212). La firma de este documento supone el reconocimiento de las minorías nacionales y por ende el respeto y aplicación de los derechos a dichas minorías, pero también supone reconocer que esos Estados no son homogéneos; por tanto, algunos Estados como Francia, se niegan a firmar dicho documento.

“Uno de los elementos determinantes para que una cultura logre sobrevivir radica en si su lengua llega a convertirse en lengua oficial del gobierno –por ejemplo, en los diversos centros de enseñanza, en los Tribunales, en la Cámara de Representantes, en las unidades de servicios sociales, en los centros de salud y hospitales, etc.,” (Kymlicka; 2004:54). Siguiendo esta idea, veamos lo que dice la *Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias (1992)*, que toma como base los principios del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y señala en el preámbulo que “la protección de las lenguas regionales y minoritarias en Europa contribuye a mantener y desarrollar las tradiciones y la riqueza cultural de Europa,” sin que con ello se pretenda el detrimento de las lenguas oficiales y enfatiza

Concientes del hecho de que la protección y promoción de las lenguas regionales o minoritarias en los diferentes países y regiones de Europa representa una contribución importante para la construcción de una Europa fundada sobre los principios de la democracia y la diversidad cultural, en el marco de la soberanía nacional y de la integridad territorial (CELM; 1992:2)

En este primer fragmento de la Carta acentúa que la diversidad lingüística es parte de la riqueza cultural europea, luego entonces esa diversidad es herencia cultural europea, por ello es trascendente fomentar el uso de estas lenguas, así como otorgar los recursos y facilidades para su protección y uso. En ese sentido, la lengua es vista no como un recurso político en el sentido que refiere Kymlicka (2004); se observa desde la visión del enfoque de la cultura vista como creación y no se da la importancia en tanto parte de la identidad de las minorías nacionales en el sentido que refiere el tercer enfoque, la cultura vista como una forma total de vida.

Sobre las definiciones sobre lengua regional y minoritaria, podemos destacar que se establece la no subjetividad de la lengua, pues se ratifica el uso de una lengua, por parte de cualquier individuo, como un derecho. Al rechazar la definición político social o étnica de la lengua, se elimina la posibilidad de que las lenguas minoritarias, puedan perdurar a través de las instituciones públicas. Asimismo, subraya que las lenguas desprovistas de territorio son excluidas de la categoría de lenguas regionales o minoritarias porque no se asientan en un territorio específico, por ejemplo, el yiddish y romaní. El objetivo de este documento es de orden cultural “destinado a promover y proteger las lenguas regionales o minoritarias en tanto que de no hacerlo se amenaza el patrimonio cultural europeo. Así como el reconocimiento de la existencia de esas lenguas y de la legitimidad de su utilización, pero este reconocimiento no debe confundirse con el reconocimiento de una lengua oficial.”¹⁰⁹

¹⁰⁹ Reporte explicativo de la Carta Europea sobre Lenguas Minoritarias; Estrasburgo, 1992 [en línea] Disponible en: <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/148.htm>> [Consulta: Marzo 2008].

El objetivo central de la *Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias* establece que las lenguas regionales o minoritarias son parte del patrimonio cultural europeo, busca el reconocimiento y la protección para la utilización de esas lenguas, pero hace énfasis en que no son reconocidas como lenguas oficiales. Estos tres elementos se traducen, en primer término, en que las lenguas minoritarias son parte de la herencia cultural de Europa y no se observan como un elemento de identidad de las minorías y mucho menos como vehículo o instrumento para posicionarse en el ámbito político. De igual manera, el reconocimiento y protección de las lenguas minoritarias y regionales para que, en la medida de lo posible, sean utilizadas en el ámbito educativo, público y administrativo no implicará que estas lenguas sean consideradas como oficiales, en este sentido, entre los objetivos de la Carta se destaca que se debe “mantener el empleo de estas lenguas regionales según lo razonablemente posible”, pero ¿qué es o a qué se refiere el documento con lo ‘razonablemente posible’?

En este punto, considero que se puede referir a que las medidas que se tomarán para la protección, reconocimiento y empleo de las lenguas regionales o minoritarias no deben trastocar el orden establecido por los Estados, de ahí que se protege a estas lenguas sin perder de vista su carácter minoritario, siendo éste un adjetivo que describe a las lenguas no oficiales y que hemos enunciado en las definiciones que hace la propia Carta.

Me interesa destacar la presencia e importancia que en la Carta se le da al Estado como garante de la protección, reconocimiento y promoción de las lenguas regionales y minoritarias. Las modalidades señalan que “cada Estado determinará cuáles lenguas minoritarias serán objeto de protección de la Carta” siguiendo las definiciones ofrecidas por el propio documento. En ese sentido, “todo Estado, al momento de la firma o en el momento de depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, podrá formular una o más reservas”.¹¹⁰

¹¹⁰ Reporte explicativo de la Carta Europea sobre Lenguas Minoritarias; Estrasburgo, 1992 [en línea]
Disponible en: <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/148.htm>> [Consulta: Marzo 2008].

Por último, la *Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias* enuncia sus propias limitaciones y alcances al señalar que

1. Si bien el proyecto de la carta no se ocupa del problema de las nacionalidades que aspiran a la independencia o las modificaciones de fronteras, deberá poder ayudar, de una manera mesurada y realista a atenuar el problema de las minorías cuya lengua constituye un elemento distintivo. Lejos de reforzar las tendencias de desintegración, las medidas posibilitan la práctica de las lenguas regionales o minoritarias en los dominios de la vida no podrán dominar/alentar a los grupos parlantes los resentimientos del pasado que aceptar su lugar en el país en el que viven y en la Europa unida.
2. Busca proteger y promover las lenguas regionales o minoritarias NO las minorías lingüísticas, por esta razón cabe acentuar la dimensión cultural.¹¹¹ La carta no considera los derechos individuales o colectivos para los hablantes de lenguas regionales o minoritarias.
3. La Carta no concede la relación entre las lenguas oficiales y las lenguas regionales o minoritarias en términos de concurrencia o de antagonismo. Contrariamente adopta voluntariamente una aproximación intercultural y plurilingüe.
4. No contempla lenguas producto de flujos migratorios.¹¹²

Son claros los alcances y limitación de la Carta, y resalta el hecho de que uno de sus objetivos es coadyuvar a la contención de conflictos ahí donde los derechos de los individuos que hablan otra lengua distinta a la oficial sean protegidos. Por otro lado, busca promover el uso y la protección de las lenguas minoritarias considerando a estas un bien material y parte de la herencia cultural europea, minimiza así el hecho de que dichas lenguas son

¹¹¹ Cuando se habla de acentuar la dimensión cultural, no se define o se ofrece un concepto claro de 'cultura', pero haciendo un interpretación no exhaustiva, ciertamente limitada, pero tomando como marco de referencia los enfoques sobre los cuales se han centrado los documentos jurídico-normativos internacionales sobre los derechos culturales, podemos afirmar que la *Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias* se refiere a las lenguas regionales, en su dimensión cultural, como la herencia cultural de Europa y de los pueblos que la integran.

¹¹² Reporte explicativo de la Carta Europea sobre Lenguas Minoritarias; Estrasburgo, 1992 [en línea] Disponible en: <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/148.htm>> [Consulta: Marzo 2008].

un fuerte elemento de identidad y diferenciación. Es muy clara al señalar que no busca la protección de las minorías lingüísticas, sino a las lenguas como tal. En la Tabla No. 8 “Países de la UE y la Carta Europea de Lenguas Regionales” se muestra que los países que firman y ratifican la *Carta Europea de Lenguas Regionales* difiere con relación a los que firman y ratifican el *Convenio Marco para la Protección de las Minorías*.

TABLA No. 8**PAÍSES DE LA UE y la CARTA EUROPEA DE LENGUAS REGIONALES**

PAÍS	FIRMÓ	RATIFICÓ	NO FIRMÓ
Alemania	Sí	Sí	
Austria	Sí	Sí	
Bélgica			No
Bulgaria			No
Chipre	Sí	Sí	
Dinamarca	Sí	Sí	
Eslovaquia	Sí	Sí	
Eslovenia	Sí	Sí	
España	Sí	Sí	
Estonia			No
Finlandia	Sí	Sí	
Francia	Sí	No	
Grecia			No
Hungría	Sí	Sí	
Irlanda			No
Italia	Sí	No	
Letonia			No
Lituania			No
Luxemburgo	Sí	Sí	
Malta	Sí	No	
Países Bajos	Sí	Sí	
Polonia	Sí	No	No
Portugal			No
Reino Unido	Sí	Sí	
República Checa	Sí	Sí	
Rumania	Sí	Sí	
Suecia	Sí	Sí	

Hay un mayor número de países que no firman, ni ratifican o que firman, pero no ratifican, como es el caso de Francia. Considero que este cambio se debe, principalmente, a que los países no firmantes, sobre todo, en sus fronteras contienen minorías lingüísticas o lo que también podemos definir como minorías de un Estado vecino, luego entonces sus reclamos se centran en mayor representación política, pero no suponen, un conflicto mayor en tanto que en general no hay un reclamo independentista. Sin embargo, el caso particular de Bélgica obedece, según mi visión, a que el tema de la lengua tiene un peso específico en el nacionalismo y los reclamos nacionalistas de las dos regiones que componen este país.

Francia no ha firmado dicho documento, pues considera que no es compatible con la Constitución Francesa. Ello generó, en 1999, un amplio y fuerte debate en la opinión pública. En Francia y sus regiones ultramarinas se hablan más de 75 lenguas minoritarias, alemán, vasco, bretón, catalán, corso, occitano, entre otras. También en Nueva Caledonia, un territorio ultramarino francés, se hablan 28 lenguas aborígenes y en los departamentos de Martinica, Guadalupe y La Reunión se hablan diferentes lenguas criollas. Así, “el argumento que se opone al impulso a la diversidad lingüística es que Francia es una república única e indivisible”. Algo similar ocurrió con Grecia y Turquía (Ibarra; 2005).

El instrumento de la Organización para la Seguridad y la Cooperación para la Seguridad y la Cooperación Europea, OSCE,¹¹³ *Alto Comisionado para las Minorías Nacionales* (1992) se instituye como respuesta a la necesidad de identificar y buscar pronta solución a las tensiones. El año en que surge el Alto Comisionado, 1992, es revelador. A inicios de la década de los noventa se manifiestan, en Europa Central y del Este, numerosos conflictos etnonacionales a los que subyacen ideologías nacionalistas. La violencia exacerbada fue característica definitoria de esos conflictos, aunque ello no significa que su causa única sean las relaciones interétnicas, o que su característica exclusiva sea la violencia.

Por ello, se dice que “los conflictos étnicos son una de las principales fuentes de conflicto de la escalada de violencia en Europa hoy día. En respuesta a este reto fue creado el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales.” Es, en ese sentido, un instrumento para la prevención de conflictos. Se aclara que “no es un

¹¹³ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, República Checa, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Kazajstán, Letonia, Lituania, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán, Eslovaquia, República de Macedonia (FYROM), Andorra, Rusia, Serbia y Montenegro.

ombudsman de las minorías nacionales, es sobre las minorías nacionales no para las minorías nacionales”.¹¹⁴

De igual forma y en congruencia con los instrumentos analizados anteriormente “se sabe que una protección adecuada de los derechos de personas que pertenecen a minorías nacionales contribuye en gran medida a que los Estados minimicen exitosamente las tensiones étnicas”.¹¹⁵ Define conceptualmente a las minorías y señala que

La existencia de una minoría es una cuestión de hecho y no de definición. Antes que nada, una minoría es un grupo con características lingüísticas, étnicas o culturales que la distinguen de la mayoría. Segundo, una minoría es un grupo que usualmente no sólo busca mantener su identidad, sino que trata de dar una fuerte expresión a esa identidad. Sin embargo, no hay una descripción o definición de lo que constituye una minoría nacional. No hay un acuerdo general sobre lo que constituye una minoría nacional.¹¹⁶

Por su parte, la *Carta de la Unión Europea de los Derechos Fundamentales* (2000)¹¹⁷ es uno de los documentos, en materia de derechos humanos, más significativo de la UE. En el preámbulo de este documento se puede leer

Respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local.

¹¹⁴ Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, OSCE [en línea]. Disponible en <<http://www.osce.org/hcnm/>> [Consulta: Abril 2008].

¹¹⁵ Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, OSCE [en línea]. Disponible en <<http://www.osce.org/hcnm/>> [Consulta: Abril 2008].

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ En 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa. A través de este Tratado se garantizan las libertades y los principios enunciados en la Carta de Derechos Fundamentales, cuyas disposiciones pasan a ser jurídicamente vinculantes. En esta Carta se contienen derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Tratado de Lisboa. Llevar a Europa al siglo XXI. El Tratado en pocas palabras [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm> [Consulta: Enero 2010].

La Carta consta de siete capítulos, el séptimo “Igualdad” se refiere a los derechos culturales y de las minorías. **Art. 21.- No Discriminación** y **Art. 22.- Diversidad Cultural, Religiosa y Lingüística**, la Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Con la Constitución Europea se pretendía introducir la Carta de la UE de los Derechos Fundamentales y en ésta resaltan tres cuestiones relativas al tema de las minorías en general, el preámbulo que alude a los ‘pueblos de Europa’ y los artículos relativos a la no discriminación y la diversidad.

El último elemento que revisaré es la *Estrategia Marco para el Multilingüismo* Parlamento Europeo (2006), que se refiere a la oficialización de lenguas en la Unión Europea, esta iniciativa refleja la diversidad cultural y lingüística de la UE. Cabe señalar que las lenguas que se están considerando en este proyecto multilingüista son las 23 lenguas oficiales de la UE, alemán, francés, italiano, holandés, inglés, danés, griego, español, portugués, finés, sueco, checo, eslovaco, esloveno, estonio, húngaro, letón, lituano, maltés, polaco, irlandés, rumano, búlgaro.

Con relación a las consideraciones de la resolución sobre el multilingüismo, en general, lo que se pretende es que haya “un compromiso de la Comisión de facilitar el acceso de los ciudadanos a la legislación, procedimientos e información de la UE en su propia lengua, aunque ello debiera incluir el mayor número posible de lenguas que usan los ciudadanos en la UE, en los Estados miembros; esta medida sería un paso importante para aproximar la UE a muchos de sus ciudadanos, que es el objetivo principal del Plan D, Democracia, Diálogo y Debate”.¹¹⁸ Destaca que “las lenguas regionales y minoritarias constituyen una importante fuente de riqueza cultural y que conviene darles un mayor apoyo para preservarlas como patrimonio cultura común”.¹¹⁹

¹¹⁸ Comisión Europea. Proyecto Multilingüismo [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/languages/es/chapter/18> [Consulta: Abril 2008].

¹¹⁹ La definición de la UNESCO sobre el patrimonio inmaterial señala que las lenguas no son sólo herramientas de comunicación sumamente adecuadas, sino que también reflejan una cosmovisión. Son vehículos de los sistemas de valores y las expresiones culturales, y constituyen un factor decisivo para la identidad de los grupos humanos y las personas. Son un componente esencial del patrimonio viviente

Subraya que “el multilingüismo es una característica especial de la UE, componente fundamental de la cultura europea”. Nuevamente se observa que la cuestión de la diversidad, en este caso centrada en la variedad y riqueza lingüística, es vista desde el enfoque de la cultura como herencia o bien material que debe preservarse, y se afirma que “la diversidad lingüística puede constituir un elemento de cohesión social y ser una fuente de tolerancia, de aceptación de las diferencias, de identificación y entendimiento mutuo entre los pueblos”.¹²⁰

Actualmente no existen normas jurídicas en el ámbito de la UE sobre las lenguas europeas regionales y menos difundidas.¹²¹ Cabe resaltar que la *Carta Europea de Lenguas Regionales Minoritarias* no es un instrumento de la UE, sino del Consejo de Europa al que si bien están adheridos los países de la UE se reconoce que en el cuerpo jurídico normativo de la UE no existe un documento específico sobre las lenguas minoritarias.

Asimismo, se resalta que “el multilingüismo también debería tener la finalidad de favorecer el respeto de la diversidad y la tolerancia, con el fin de evitar la aparición de posibles conflictos activos o pasivos entre las diferentes comunidades lingüísticas de los Estados miembros”,¹²² hay que destacar que este párrafo es una recomendación que se centra en la posibilidad de que uno de los objetivos del proyecto multilingüista sea la prevención de posibles conflictos, aún cuando

de la humanidad.

¹²⁰ Comisión Europea. Proyecto Multilingüismo [en línea]. Disponible en <<http://europa.eu/languages/es/chapter/18>> [Consulta: Abril 2008].

¹²¹ Es importante destacar las resoluciones emitidas por el PE, relativas la cuestión de las minorías nacionales, particularmente al tema de los derechos lingüísticos: Carta de la Comunidad sobre los derechos de las minorías étnicas (Arfe, 1981); Medidas en favor de las lenguas y culturas minoritarias (Arfe, 1983), Lenguas y culturas de minorías étnicas y regionales en la Comunidad Europea (Kuijpers, 1987); la situación de las lenguas en la Comunidad y la lengua catalana (Reding, 1991); Minorías Lingüísticas en la Comunidad Europea (Kililea, 1994); entre otros en Parlamento Europeo, Moción de Resolución 11/12/2001 [en línea]. Disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=74832&language=EN>> [Consulta: Octubre 2008]. Sin embargo, los “intentos del PE por incitar a los Estados miembros a asentar en su artículo 128, en ilación con la Carta para las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo de Europa, el principio de un reconocimiento de las minorías lingüísticas, a lo más, toma la forma de un apoyo financiero a las lenguas regionales y minoritarias, por la intermediación de la Oficina europea para las lenguas menos difundidas”. (Pierré-Caps et. al.; 1999:181).

¹²² Comisión Europea. Proyecto Multilingüismo [en línea]. Disponible en <<http://europa.eu/languages/es/chapter/18>> [Consulta: Abril 2008].

todavía no se incluye a las lenguas minoritarias o regionales. Quizá lo anterior se debe a que algunas de las lenguas, reconocidas como oficiales en la UE, son consideradas, a su vez, como minoritarias en algunos Estados miembros; por ejemplo, las de minorías miembro de un Estado vecino.

Entre las observaciones específicas se destaca que la *Estrategia Marco para el Multilingüismo* “considera que las propuestas para el multilingüismo no deberían limitarse a las lenguas oficiales principales de los Estados miembros”; así se insiste en la necesidad de contemplar a las lenguas minoritarias o regionales. Se proponen las siguientes medidas:

- 1) que las instituciones y órganos europeos que progresen en la comunicación con los ciudadanos en su propia lengua nacional, independientemente de que dicha lengua tenga estatus oficial;
- 2) que las instituciones y organismos europeos cooperen estrechamente con el Consejo de Europa en la promoción y protección de la diversidad lingüística y el aprendizaje de las lenguas;
- 3) prestar atención particular a la garantía del respeto de los derechos lingüísticos de los ciudadanos europeos, y que presente más soluciones para las situaciones de conflicto lingüístico en la UE.¹²³

¹²³ Ídem.

CAPITULO IV

LAS MINORÍAS NACIONALES Y LOS DILEMAS DE LA UNIÓN EUROPEA

El fin del siglo XX trajo consigo conflictos inéditos que representan nuevos y diferentes desafíos para la seguridad y el sostenimiento de la paz. La fragmentación (violenta o no) de Estados en Europa del Este y Central puso de manifiesto que la cuestión de la seguridad no tiene que ver solamente con el poder estatal y la seguridad nacional. Sheehan (2005:85) lo explica así: la transformación en las formas de comunidad como referentes del discurso de la seguridad, que pasa del Estado hacia la nación se denomina seguridad societal y se observa en el campo de la identidad cultural. Bajo esta lógica, hoy día se habla más de conflictos societales que entre Estados; por ejemplo, en las Repúblicas Bálticas, Yugoslavia, Sri Lanka, Moldava, etc. Esta visión busca explicar cómo un conflicto puede desarrollarse entre mayorías y minorías, entre grupos con diferentes concepciones de los íconos culturales e históricos, de lo que es la nación, sus argumentos pueden ser aplicables al cruce de fronteras más que a los Estados.

Con el fin de la guerra fría (90's), efectivamente, el no reconocimiento de las minorías nacionales, que se traduce en la protección y afirmación de sus derechos colectivos, culturales y políticos, expuso la seguridad del Estado y se observó en el riesgo de fracturar la integridad territorial, la soberanía, estabilidad y gobernabilidad, y, bajo los nuevos esquemas de seguridad, la nación. La cuestión minoritaria ocupó un lugar relevante y más visible en la agenda de seguridad de Europa, como se observa en *La Carta de París (1990)* que plantea la necesidad de reconocer a las minorías nacionales y lingüísticas. Este fue el punto de partida de la elaboración de mecanismos e instrumentos que dieron cauce a la cuestión minoritaria. Pero si la cuestión minoritaria representó un problema de seguridad, considero que el objetivo de los documentos regionales de protección a los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o lingüísticas no

tenía como finalidad práctica iniciar el establecimiento de políticas multiculturales; sino que estos documentos servirían como mecanismo para contener no sólo posibles conflictos, sino también las demandas minoritarias e introducirlas en un marco democrático.

“Probablemente las soluciones de la UE sean las más innovadoras para encauzar la protección de las minorías” reconoce Calduch,¹²⁴ quien destaca tres grandes aportaciones. En primer lugar, el éxito de la integración demuestra que muchos problemas y necesidades básicas que afectan a una sociedad, incluyendo las nacionales, sólo se pueden resolver de modo eficaz mediante la articulación de órganos y relaciones que superan a los Estados. Pero, reflexiona el autor

...semejante principio sustenta toda la filosofía y la práctica de la construcción minoritaria, también supone un ataque directo al principio ideológico y político fundamental de los nacionalismos según el cual el garante último de la existencia nacional no puede ser otro que el Estado independiente. Al demostrar que la mejor forma de resolver muchas de las necesidades existenciales de las naciones, consiste en la integración supranacional y no en la independencia estatal y que, además, ello es perfectamente compatible con el pleno respeto a la diversidad cultural, lingüística y religiosa de cada uno de los países miembros. La UE ha creado un marco internacional nuevo para abordar las reivindicaciones nacionales sin ampararse en las ideologías nacionalistas decimonónicas.

Resulta más o menos innovador que los problemas locales y nacionales tengan arreglo en el ámbito supranacional o supraestatal. También es paradójico porque deja de lado la razón de ser de los Estados y, aunque se encuentren inmersos en un proceso de transformación en el que pareciera que pierden fuerza y legitimidad, también es cierto que son, en muchos ámbitos, los actores centrales de la política y la economía. En todo caso, si el fin último del nacionalismo es el Estado, también

¹²⁴ Tomado del documento sobre la Conferencia pronunciada por Rafael Calduch “Nacionalismos y minorías en Europa” en el Curso de Verano titulado *La nueva Europa en los albores del siglo XXI. Conflictos, cooperación, retos y desafíos*. Palencia, España, junio/1998

somos testigos de la transformación de las expresiones nacionalistas, sobre todo de aquellas que se centran en perpetuar y exaltar a la nación étnica.

La segunda parte de la afirmación de Calduch es lo que supongo es la UE para el proyecto político de las minorías nacionales, 'medio y fin'. Tanto mi idea, como lo aquí expresado por Calduch, establece que las minorías nacionales obvian al Estado y buscan relacionarse directamente con los organismos supraestatales para lograr sus objetivos políticos y hasta económicos. Sin embargo, y siguiendo mi propia reflexión producto de lo expuesto en los capítulos I y II de este trabajo, puedo decir que si bien la UE es un medio y un fin para el proyecto político de las minorías nacionales, la misma UE produce mecanismos que contienen y constriñen dicho proyecto político, de ahí que también afirme que la relación entre las minorías y la UE es ambigua.

Aquí tenemos dos cuestiones, el replanteamiento político de la *intelligentsia* de las minorías nacionales ha presupuesto una modalidad diferente de nacionalismo transnacional, pero al mismo tiempo esta modalidad puede alejar a las minorías nacionales de sus objetivos más importantes, la autonomía política, por ejemplo, que está más enfocada a su relación con el Estado. Gupta (2008) analiza y muestra que la UE, con regularidad, se impone a sí misma una relación poco clara entre los movimientos sociales, en general, y en particular los nacionalistas, y los Estados a través de cinco mecanismos clave: intermediación, certificación, descertificación, transferencia de recursos y desplazamiento. A través de estos mecanismos, las minorías pueden lograr hacerse de recursos, participar políticamente en las instituciones de la UE, como en la ALE y el Comité de Regiones, los partidos políticos de las minorías nacionales se legitiman a través del proceso de certificación que otorga la UE, pero también se corre el riesgo de desplazar sus objetivos hacia una participación más activa en el seno de la Unión y dejar de lado sus demandas nacionalistas.

La UE, como institución supraestatal, promueve el desarrollo de las minorías nacionales, pero no hay que perder de vista que la UE sigue siendo liderada por los

representantes de los Estados miembro. Efectivamente, las minorías nacionales tienen participación política en el seno de la Unión, como lo describimos profusamente en el capítulo II; sin embargo, esa misma participación también las somete a cumplir y respetar reglas y ordenamientos establecidos por los Estados miembro para mantener la integridad territorial, la gobernabilidad y el espacio social compartido.

En ese mismo sentido, Keating (2007) establece que “la integración europea ha puesto en tela de juicio la relación entre Estado y nación. Socava la soberanía tradicional y debilita la necesidad de constituir un Estado. A menudo, los movimientos nacionalistas periféricos han adoptado el tema europeo, ajustando su ideología y estrategia en consecuencia. Europa ofrece oportunidades a los movimientos territoriales y proporciona cierta protección a las minorías”; este planteamiento también sostiene el argumento de que la ‘UE es un medio y un fin’ para el proyecto político de las minorías nacionales; pero también considero necesario analizar más profundamente qué pasa con el nacionalismo que se ejerce desde el Estado. En ese sentido, se puede plantear la tesis de que si la UE favorece a las minorías nacionales luego entonces el Estado frena el avance de la Unión. Digamos pues que en algunos momentos estas relaciones serán una especie de círculo virtuoso en el que la diversidad y la diferencia se promueve y respeta en todos los niveles, local, nacional y supranacional, y en otros momentos será un círculo vicioso, en tanto el avance de las demandas nacionalistas de las minorías nacionales se frena el proyecto de integración, pues la relación entre lo local y lo supranacional socava y debilita al Estado.

Pero las minorías nacionales y sus proyectos políticos no tienen total y absoluta libertad en el seno de la Unión, ello se muestra en las vías por las cuales tienen una mayor participación política.¹²⁵ Por ejemplo, el grupo político europarlamentario

¹²⁵ Gupta (2008) lo establece claramente en su análisis sobre la certificación o descertificación de los movimientos nacionalistas. Las minorías nacionales tendrán que adecuarse a las reglas democráticas si quieren ser movimientos reconocidos y tener legitimidad, misma que les otorga la UE, o de lo contrario podrán estar fuera de ese selecto grupo de partidos que participan de los procesos políticos de la UE,

ALE (Alianza Libre Europea) establece claramente en sus principios que sus objetivos de representación política de las minorías nacionales son y están en un marco democrático que no estimula ni acepta las demandas independentistas. Es así que todos los partidos integrados en la ALE podrán, a título personal, plantear la secesión o la independencia como parte de su proyecto político, pero la ALE no abanderará ese tipo de demandas. Sin embargo, es interesante observar que el tema de la libre autodeterminación sí está presente. En este sentido, considero que este planteamiento es al mismo tiempo simple discurso o se está manifestando en tanto una realidad y un contexto histórico, político y cultural muy particular en la Europa contemporánea.

En cierto contexto, “la autodeterminación no tiene que ver con establecer un Estado separado como con constituir una nación como sujeto de demandas políticas con ciertos derechos inherentes que deben ser negociados con un orden superior” (Keating; 2007:16). De esta reflexión se puede originar un interesante debate en tanto qué quiere decir hoy día “derecho a la libre autodeterminación”.

Retomando a Calduch, el segundo elemento del que habla se concentra en la movilidad social y cultural en el seno de la UE, que se refuerza con la idea de la ciudadanía europea, el defensor del pueblo y el Comité de las Regiones. Calduch afirma que “gracias a estas innovaciones jurídicas, la UE facilita que los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros, incluyendo aquellos que forman parte de las minorías, puedan compatibilizar sus singularidades culturales, lingüísticas, étnicas o religiosas con una serie de derechos políticos comunes que los igualan ante las instituciones comunitarias”.

Con relación a la cuestión de la ciudadanía, podemos decir que ésta es más de tipo normativo que político. Desde una perspectiva histórica, la nación siempre ha sido el referente central para la democracia y la voluntad política. Por tanto, cabe reflexionar sobre el planteamiento de Schnapper (2002:9) quien señala que tomó

como el caso de Herri Batasuna, partido político considerado brazo político del grupo terrorista ETA o la Lega Nord que se considera un partido político de extrema derecha contrario a los principios de la ALE.

siglos construir Estados nación, entonces cuánto tiempo tomará construir una Europa política. Y continúa señalando que la consecuencia práctica y el carácter particular de la concepción de ciudadanía siempre ha sido, hasta el momento, nacional. Cada población europea es adherida, normalmente, a sus propias instituciones políticas, y reflexiona sobre el tipo de ciudadanía según el Estado, pues cada Estado miembro de la UE tiene sus especificidades; por ejemplo, Francia modelo republicano de ciudadanía, Inglaterra, modelo liberal de ciudadanía. Más aún, afirma, la ciudadanía se vuelve un principio meramente formal si no es trasladado a la práctica por las instituciones políticas que organizan la vida común. No es una cuestión de borrar o erradicar las especificidades nacionales, sino de analizar los retos que presentan para la organización y la legitimización de la esfera pública europea.

El desarrollo de una verdadera ciudadanía europea puede significar la construcción de una esfera pública en la que los miembros de diferentes países europeos puedan reconocerse unos a otros como ciudadanos. Los debates y las instituciones deberán tener la forma de una esfera política común para todos. En términos concretos, esto significa que un votante francés o británico pudiera votar por políticos italianos, alemanes o españoles, no en términos de su identidad nacional, sino por su identificación política, porque comparten la misma visión del mundo, las mismas aspiraciones sociales y los mismos valores (Schnapper; 2002:9)¹²⁶

Por otra parte, la idea sobre el equilibrio entre los derechos culturales y los políticos puede ser engañosa. Siguiendo el análisis de los instrumentos sobre los derechos de las minorías nacionales, capítulo III, se observa que la noción “diversidad” es excluyente en sí misma, pues se refiere propiamente, como se afirma en la *Declaración de Bolzano*, a las culturas oficiales y deja de lado, hasta

¹²⁶ Resultaría interesante hacer este análisis a partir del cruzamiento de datos entre los votantes y los políticos votados, a partir de encuestas de salida o revisando los resultados de las elecciones europeas. Por ahora sólo lo comento así, habría que analizar la viabilidad de un estudio en este sentido para estudiar la cuestión de la ciudadanía europea.

cierto punto, a las culturas minoritarias, sobre todo cuando del tema lingüístico se trata.¹²⁷

El último punto expuesto por Calduch se refiere a “la potenciación de la participación política de todos aquellos partidos políticos democráticos. De este modo los partidos nacionalistas han logrado una representación y participación política en el Parlamento. La participación de los partidos nacionalistas dificulta su marginación política y, por tanto, la radicalización de sus discursos y estrategias de acción política”. Este es un planteamiento ambiguo, pues por un lado se refuerza y se permite el avance de las minorías políticas con su participación en el ámbito político de la UE; pero al mismo tiempo este reforzamiento constriñe el avance del proyecto político centrado en demandas independentistas que supongan cambio de fronteras, fractura del territorio, y en general, el ejercicio pleno de derechos políticos y económicos y la demanda de traer lo cultural al terreno de lo político.

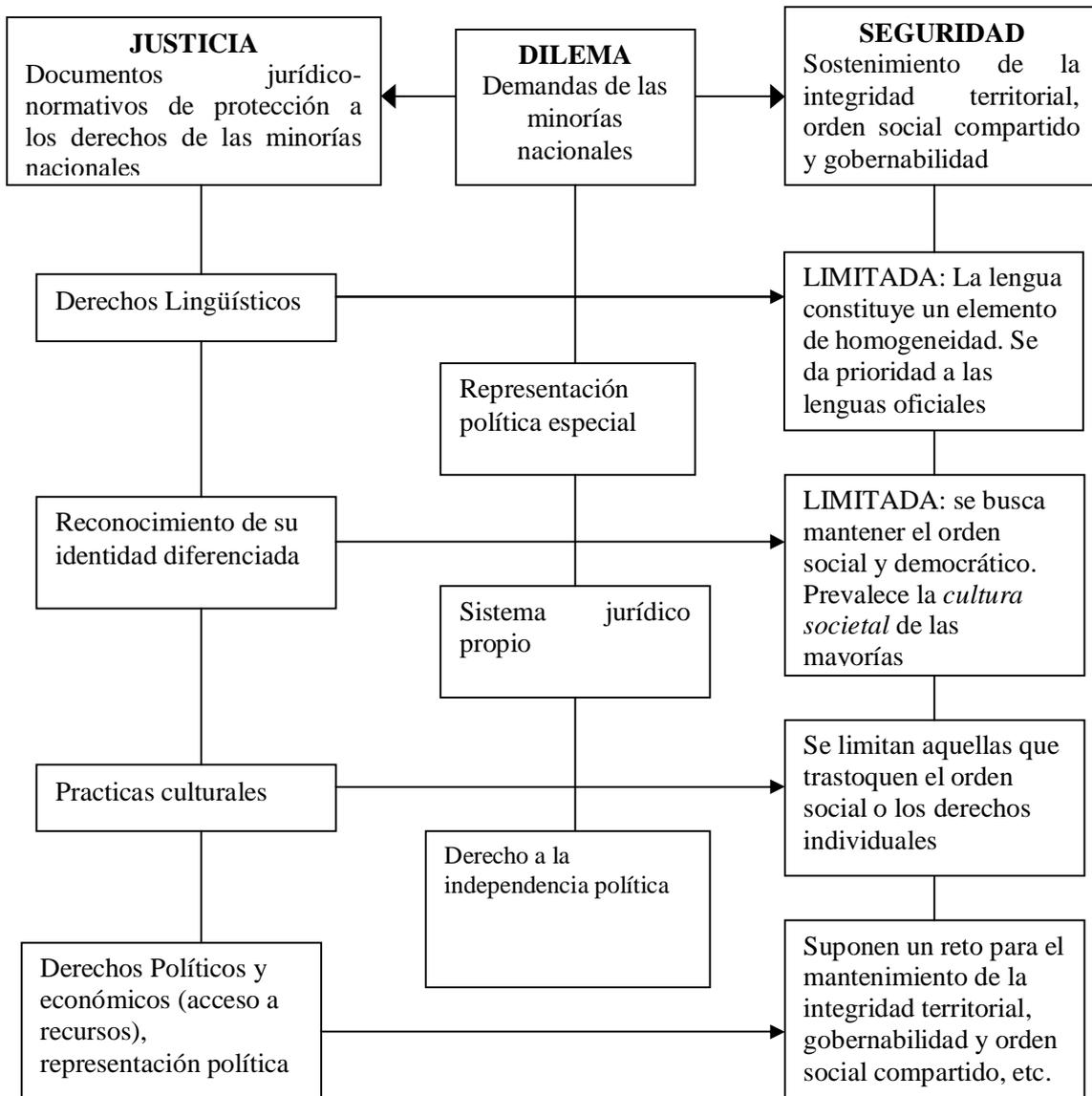
Siguiendo la reflexión anterior, podemos decir que, en cierta medida, el proyecto regional europeo favorece las demandas de las minorías nacionales, pues el marco jurídico e institucional de la UE ha puesto especial énfasis en tres elementos: garantizar y proteger los derechos humanos, la ciudadanía europea, que se ha materializado a través del Tratado de Maastricht, y el acceso de partidos nacionalistas en el juego democrático. Considero que los aportes descritos por Calduch encierran una paradoja, sobre la que el propio autor también reflexiona. Por un lado, la UE tiene los elementos que pueden dar solución o respuesta a las demandas de las minorías nacionales, pero al mismo tiempo no tiene la capacidad de resolver esas problemáticas de fondo, si consideramos que las demandas de carácter político como la autodeterminación, la autonomía política y la

¹²⁷ La UE promueve la integración nacional, pero el principio de intergubernamentalismo destaca el papel de los Estados-nación y tiende a reafirmar el peso de de las culturas nacionales. La UE ha tendido a considerar la cultura de la diversidad en el espacio europeo en una medida importante como la multidiversidad nacional. Al parecer, por ahora se da más prioridad a las identidades nacionales que a las identidades culturales alternativas (incluidas las regionales, locales y transnacionales) (Blokler; 2008:358).

independencia suponen una contradicción con el interés del Estado, que hoy día es el actor político central en la UE.

Para explicar lo anterior, retomo el planteamiento que hace Kymlicka (2007) con relación a que uno de los conflictos en el establecimiento de políticas multiculturales se centra en lo que denomina el dilema entre la justicia y la seguridad. Por una parte, de lado de la justicia se encuentra el corpus jurídico de protección a los derechos de las minorías, resultado de un amplio debate teórico y político que surge de la necesidad de dar acomodo a las minorías. Del otro lado, tenemos la cuestión de la seguridad que debe prevalecer ante todo para sostener al Estado. En el centro de este dilema encontramos las demandas de las minorías. Siguiendo el desarrollo de esta investigación, elaboré una tabla en la que intento, de manera más gráfica, establecer cuáles son los derechos ya presentes en los documentos jurídico normativos, cuáles las demandas de las minorías nacionales y cuál la respuesta que se da en nombre de la seguridad (que se traduce en el sostenimiento del orden social compartido, integridad territorial y gobernabilidad).

Esquema No. 1 El dilema entre seguridad y justicia



Siguiendo la idea del dilema de la relación entre justicia y seguridad, con el esquema No. 1 intento descifrar lo que considero es el punto crítico de dicho dilema. A mi juicio, lo que hace problemática la relación entre justicia y seguridad es que los derechos de las minorías, protegidos por documentos internacionales y regionales, implican diferentes niveles de riesgo; pero, al mismo tiempo tienen

poca o nula concordancia con las demandas de las minorías nacionales que se centran, sobre todo, en sus derechos políticos planteados desde su condición diferenciada. Por ello, considero que, más que un dilema se trata de una paradoja, en tanto que los documentos europeos, sobre protección de las minorías nacionales, son instrumentos que constriñen las demandas de las minorías nacionales que reclaman independencia política. Al mismo tiempo, la plena protección y reconocimiento de los derechos de las minorías nacionales implican un riesgo a la seguridad de los Estados, pues lo que está en la base de ese dilema y/o paradoja es el reclamo de autodeterminación, que en un grado máximo de expresión supone la posible desintegración del Estado y la disolución de las fronteras territoriales.

Kymlicka (2007:34) menciona que las organizaciones europeas se han implicado en la vigilancia de las minorías nacionales, a través de diversos instrumentos jurídicos normativos citados en el capítulo III de este trabajo, por la seguridad. “Además de supervisar el cumplimiento de las normas internacionales, las organizaciones europeas también se han comprometido en un proceso paralelo de vigilancia de los países de acuerdo con la amenaza potencial para la seguridad nacional que representan. En definitiva, presenciamos dos procesos paralelos de «internacionalización» de las relaciones entre el Estado y las minorías: uno supervisa el cumplimiento de las normas generales sobre los derechos de las minorías por parte de los Estados poscomunistas (lo que podría llamar «enfoque jurídico y de los derechos»); el otro vigila a los Estados poscomunistas desde el punto de vista de su potencial de amenaza a la estabilidad regional (el «enfoque de la seguridad»).

Viejos problemas, nuevos debates

En el momento más álgido de la Guerra Fría, los países europeos se comprometieron a sostener la paz y seguridad de Europa a través de diferentes mecanismos. El *Acta final de Helsinki* (1975) fue uno de esos mecanismos. El

documento versa sobre diferentes puntos, pero sobresalen los siguientes: igualdad soberana y respeto a los derechos inherentes a la soberanía, inviolabilidad de las fronteras, integridad territorial de los Estados, igualdad de derechos y derecho a la autodeterminación de los pueblos.¹²⁸ Destaco esos puntos para hacer hincapié en que la preservación de la paz y la seguridad, desde la guerra fría, ha mantenido como puntos medulares la soberanía, integridad territorial, inviolabilidad de fronteras y el derecho a la autodeterminación. Es decir, que dichas cuestiones no son un tema nuevo en la agenda europea sobre seguridad. Más bien, actualmente, estos temas no ocupan la principal preocupación, pero siguen presentes, aunque enfrentando nuevos retos.

La cuestión de la soberanía, integridad territorial, inviolabilidad de fronteras y derecho a la autodeterminación son conceptos maleables en el sentido de que en determinados momentos históricos, o según el contexto, tienen diferentes significados interpretaciones y usos discursivos. Por ahora ahondaré en la cuestión del derecho a la libre autodeterminación. El derecho a la libre autodeterminación de los pueblos se fundó bajo el principio de las nacionalidades, para dar cuerpo y forma a las naciones surgidas con el fin de la primera guerra mundial. Sin embargo, el derecho a la libre autodeterminación, en la década de los 50's y 60's,

¹²⁸ “Los Estados participantes respetarán la igualdad soberana y la individualidad de cada uno de ellos, así como todos los derechos inherentes a su soberanía y comprendidos en ella, incluyendo, en particular, el derecho de todo Estado a la igualdad jurídica, a la integridad territorial y a la libertad y a la independencia política.”

“Los Estados participantes consideran mutuamente como inviolables todas sus fronteras, así como las fronteras de todos los Estados en Europa y en consecuencia se abstendrán ahora y en el futuro de atacar dichas fronteras.” “Los Estados participantes respetarán la integridad territorial de cada uno de los Estados participantes. Por consiguiente, se abstendrán de toda acción incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, contra la integridad territorial, la independencia política o la unidad de cualquier Estado participante.” “Los Estados participantes respetarán la igualdad de derechos de los pueblos, y su derecho a la libre determinación, obrando en todo momento de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con las normas pertinentes del derecho internacional, incluyendo las que se refieren a la integridad territorial de los Estados. En virtud del principio de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos, todos los pueblos tienen siempre el derecho, con plena libertad, a determinar cuándo y como lo deseen, su condición política interna y externa, sin injerencia exterior, y a proseguir, como estimen oportuno, su desarrollo político, económico, social y cultural” en Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa. Acta Final, Helsinki, 1975:3-6 digital [en línea]. Disponible en http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/4044_es.pdf.html [Consulta: Noviembre 2008]

fue la bandera de los pueblos que buscaban emanciparse de sus colonizadores y, finalmente, en la década de los 90's es la bandera de los movimientos etnonacionalistas en Europa del Este.¹²⁹

Tenemos dos problemas a resolver, y sobre los que versa gran parte de la literatura que reflexiona sobre la cuestión de la libre autodeterminación. Por un lado, qué o quiénes son los 'pueblos' y quién es sujeto del derecho a la libre autodeterminación, es decir, quién puede ejercer dicho derecho. Por otro lado, cuáles son las implicaciones que ha tenido la cuestión de la libre autodeterminación en el ámbito político nacional e internacional.

En un primer momento, el hecho de que bajo la bandera del derecho a la libre autodeterminación se manifestaran conflictos tan disímolos, como los movimientos anticolonialistas y las guerras separatistas en la ex Yugoslavia, ha hecho pertinente la reflexión sobre el significado de dicho fenómeno. Así, tenemos que con relación a lo que se define como 'pueblo'

“...los únicos pueblos reales son etnias, naciones y nacionalidades. Unas y otras pueden acceder, o no, a la soberanía política. Pero un Estado no es un “pueblo”, sino un poder político que se ejerce sobre uno o varios pueblos, o sobre una parte de un pueblo. Unas y otras pueden acceder, o no, a la soberanía política. La autodeterminación y el derecho de no-injerencia son atributos de la soberanía, la cual se concede exclusivamente a los Estados. El derecho de los pueblos tendría por sujetos a las naciones con Estado, las nacionalidades que aspiran a tenerlo, así como cualquier comunidad cultural que se reconozca como un pueblo unitario y elija mantener su identidad, aunque sea minoritaria dentro de un país. La autonomía de las comunidades culturales minoritarias, que forman parte de un país, no implica, necesariamente su independencia política, no equivale a soberanía estatal, pero sí a la capacidad de elegir libremente su propia situación dentro del Estado.” (Villoro; 1993:15, 17).¹³⁰

¹²⁹ Remitirse al capítulo I, pág. 22-25, de este trabajo.

¹³⁰ Revisar Villoro (1993) y su propuesta de elaborar nuevas directrices en el ámbito del derecho internacional que contemplen la cuestión de los derechos de los pueblos sobre la base de los derechos individuales. Texto presentado en el III seminario Eduardo García Máynez sobre Teoría y Filosofía del

Bajo este esquema se anula la posibilidad de que los pueblos contenidos en un Estado ejerzan el derecho a la libre autodeterminación hacia el exterior. Se puede hablar de autonomía, sin que ello implique la independencia política. Pero ese ejercicio de autonomía permitirá a los ‘pueblos’, entendidos como etnias o naciones, a elegir libremente cuál será su situación dentro de un Estado. De esta forma se pretende solucionar la discusión, primero, sobre si todos los ‘pueblos’ tienen derecho a la libre autodeterminación y si es así luego entonces tienen derecho a la autonomía política. De esta forma se explica que sólo los ‘pueblos’ que tienen Estado son sujetos de ese derecho, los demás, siendo también ‘pueblos’ tienen derecho a la autonomía. De esta forma se da cauce a las demandas secesionistas, aunque cabe decir que esta solución ha sido mejor aceptada y más práctica para los pueblos originarios, sobre lo que Kymlicka (2007) también discute.

En ese mismo sentido, se ha planteado que hay dos formas o tipos de autodeterminación, la externa y la interna. Este planteamiento surge de la necesidad de resolver el problema que supone la cuestión de la libre autodeterminación. El problema se encuadra en el debate sobre si se puede aplicar a los pueblos nacionales un derecho pensado para los pueblos coloniales. Mientras que éstos lo tienen reconocido –autodeterminación externa–, los primeros sólo tienen reconocido el derecho a una autonomía –autodeterminación interna– que les impida ser perseguidos o excluidos del gobierno (Bermejo y Gutiérrez; 2008:1). Así,

El derecho de libre autodeterminación de los pueblos nacionales no coloniales les protege de no ser excluidos del gobierno del Estado ni perseguidos por su raza, credo o color. Por lo tanto, ni independencia, ni un régimen de autonomía, sino

Derecho, organizado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Escuela Libre de Derecho y la Universidad Iberoamericana (UIA). Ciudad de México, Septiembre 1993. Consulta Enero 2010.

derecho a ser tratado en pie de igualdad, de estricta igualdad, con el resto de la población del Estado. Algunos, aunque los términos nos parecen equívocos en este caso, lo sintetizan afirmando que los pueblos nacionales que viven en un Estado soberano tienen un derecho de *autodeterminación interna* pero no externa (Bermejo y Gutiérrez; 2008:2-4).¹³¹

Por tanto, el derecho a la libre autodeterminación subyace a conflictos que tienen que ver o no con la cuestión de la identidad. La soberanía, integridad territorial, e inviolabilidad de fronteras están íntimamente ligadas a la cuestión de la libre autodeterminación. Con el fin de la guerra fría, el tema del derecho a la autodeterminación toma un nuevo auge, en Europa Central y del Este. Un caso paradigmático, como ya se estableció en el capítulo I, fue el de la ex Yugoslavia. A través de la Comisión Badinter (Comisión de Arbitraje para la antigua Yugoslavia) se elaboró una amplia serie de discusiones sobre el particular y que ahora retomo por ser este caso el que, a mi juicio, es el origen en gran medida de lo que hoy día se discute profusamente en el campo académico y político. En el documento realizado por la Comisión, se dan a conocer diferentes opiniones relativas a la autodeterminación, las fronteras, la disolución de la ex Yugoslavia y, en general, de la situación de las repúblicas que la conformaron.¹³²

Particularmente, sobre el derecho a la autodeterminación de los pueblos, la Comisión planteó que el problema de esta noción parte de que desde la Carta de las Naciones Unidas no se establece claramente quién o quiénes son los pueblos sujetos de este derecho. Resalta el conflicto que implica el enlace entre los derechos de las minorías y los derechos de los pueblos, mostrando así que la noción de ‘pueblo’ ha dejado de ser homogénea y muestra que no se refiere a toda

¹³¹ Asimismo se puede revisar la Resolución 2625 de la ONU que trata sobre la cuestión de la autodeterminación y la secesión. Resolución 2625 (XXV), 1970, [en línea]. Disponible en <<http://www.ajol.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/resolucion2625.htm>> [Consulta: Febrero 2010].

¹³² En el primer capítulo de este trabajo se hace referencia a que el debate sobre quién o quiénes son los pueblos sujetos de derecho a la libre autodeterminación surge con la noción del “principio de las nacionalidades”.

la población de un Estado. Por lo que es necesario reconocer que los Estados contienen una diversidad étnica, religiosa o lingüística.

En este sentido, los Estados asumieron que hay un imperativo normativo vinculante para todos los sujetos del derecho internacional que puede ser utilizado para proteger, por ejemplo, los derechos de los gaugacios o chechenos sin fracturar a Moldavia o Rusia. Un desafío que, al menos en la década de los noventa, no se consideraba en torno a los corsos o los vascos.¹³³ Con este ejemplo se observa la pretensión de distinguir entre la autodeterminación interna y la externa. Si la autodeterminación interna, también definida como la autonomía que debe gozar un pueblo sin Estado al interior de otro Estado en el que ese pueblo en cuestión no es mayoría, se ejerce ampliamente no tendría porque haber conflictos, pero esto puede sonar ciertamente utópico en muchos casos.

Esta reflexión sobre la autodeterminación, a propósito de los conflictos etnonacionales en la ex Yugoslavia, pone en la mesa de debate no sólo la cuestión de las minorías en Europa del Este o Central, pues plantea que el tema en sí representa un desafío también para las democracias liberales y su cultura societal. La Comisión Badinter agrega que en la legislación internacional, el derecho a la autodeterminación supone el pleno respeto a los derechos humanos, entre ellos, el reconocimiento del derecho de los individuos a elegir su pertenencia a una minoría étnica, nacional, lingüística o religiosa. De este modo las minorías nacionales tienen salvaguardados sus derechos civiles y políticos; por ejemplo, su participación, como personas pertenecientes a minorías, en elecciones locales no implicará la fragmentación y la debilidad de los Estados.¹³⁴

¹³³ Pellet, Allain. "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples" [en línea]. En: *European Journal of International Law* 3 (1): 178–185. Disponible en <<http://207.57.19.226/journal/Vol3/No1/art12-13.pdf>> [Consulta: Agosto 2008].

¹³⁴ "En 1993 la autonomía territorial obtuvo un respaldo todavía más rotundo a través de la Recomendación 1201 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Su artículo 11 contiene una cláusula que establece que «en las regiones en las que constituyan una mayoría, los miembros de una minoría nacional deberían tener derecho a disponer de las autoridades locales o autónomas apropiadas o a gozar de un estatus especial de acuerdo con su situación histórica y territorial y con la legislación interna del Estado». A diferencia de la declaración de Copenhague de la OSCE, esta Recomendación reconoce la autonomía

Quiero subrayar algunos puntos sobre la espinosa cuestión de la autodeterminación y que resaltan en los comentarios a la opinión de la Comisión Badinter. Por un lado, que el derecho a la autodeterminación supone el respeto y reconocimiento de los derechos humanos, particularmente de aquellos que tienen que ver con la decisión individual de pertenecer a tal o cual grupo minoritario y que por tanto eso no implica la pérdida de los derechos políticos o civiles. Así, se reafirma la idea tradicional de que los sujetos de derechos minoritarios son los individuos y no las minorías nacionales, étnicas, lingüísticas y religiosas. Las opiniones de la Comisión invitan a la reflexión de tres puntos esenciales: 1) el alcance del principio de autodeterminación y su aplicación en contextos particulares; 2) la relación de dicho principio con otro igualmente importante, la estabilidad de fronteras; y, 3) el rol del arbitraje internacional en tales cuestiones.¹³⁵

Una discusión aparte es en qué momento debe interferir la comunidad internacional cuando el derecho a la autodeterminación (interna) no es respetado por un Estado miembro de la comunidad internacional y en qué momento la comunidad internacional debe o no reconocer una autodeterminación externa. Recordemos que la autodeterminación externa es la que se ejerce hacia el exterior y que tiene que ver con la liberación colonialista. Hoy día, sin temor a equivocarme, no conozco ningún caso de colonialismo, al menos no en el sentido en que se conoció en los años 50's y 60's. Se podría reflexionar sobre el caso de Kosovo, por ejemplo, otrora provincia autónoma de Serbia. A Kosovo le fue reconocida su independencia en 2008 y es interesante observar que la UE no definió una postura a nivel de Unión, sino que cada país miembro se proclamó

territorial como «derecho». Evidentemente, las recomendaciones parlamentarias no son más que eso: una recomendación, no un documento legalmente vinculante” (Kymlicka; 2007:25-26).

¹³⁵ Pellet, Allain. “The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples” [en línea]. En: *European Journal of International Law* 3 (1): 178–185. Disponible en <<http://207.57.19.226/journal/Vol3/No1/art12-13.pdf>> [Consulta: Agosto 2008].

sobre el particular, ya fuera a favor del reconocimiento o en contra.¹³⁶ Entre los países europeos que sí reconocen la independencia de Kosovo se encuentran Francia, Reino Unido, Latvia, Alemania, Estonia, Italia, Dinamarca, Luxemburgo, Bélgica, Polonia, Austria, Holanda, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Bulgaria, Lituania, República Checa, Portugal, Malta; los países que NO apoyaron la independencia de Kosovo, miembros de la UE, son Chipre, Grecia, Rumania, Eslovaquia y España.¹³⁷

Lo anterior revela una postura divergente entre los países miembro de la Unión de cara a la declaración de independencia. Prevalece la postura de que el reconocimiento de la independencia de Kosovo viola el derecho internacional y puede marcar un precedente para futuras declaraciones de independencia en Estados en los que se concentran minorías nacionales y/o naciones sin Estado.¹³⁸

¹³⁶ La UE no posee capacidad legal o diplomática para reconocer un Estado; por tanto, sus Estados miembro lo hicieron individualmente. La mayoría de los Estados miembro de la UE reconocieron la independencia de Kosovo. Para articular una postura común de apoyo u oposición a la independencia de Kosovo es necesaria la unanimidad de los 27 Estados miembro, la cual no existe hasta la fecha. Ver Vucheva, Elitsa "[EU fudges Kosovo independence recognition](http://euobserver.com/9/25684)" EUobserver. Retrieved digital 2008-09-26 [en línea] Disponible en <<http://euobserver.com/9/25684>> [Consulta: Marzo 2010]. De la misma forma, el PE no está facultado formalmente para dar forma a la política exterior de la UE. El 5 de febrero de 2009, el Parlamento Europeo adoptó una resolución que alentaba a los Estados miembro de la UE a reconocer a Kosovo. Ver "[Kacin: We have recognized independence](http://english.blic.rs/News/2236/Kacin-We-have-recognized-independence)" Clic, digital, 2008-05-30 [en línea]. Disponible en <<http://english.blic.rs/News/2236/Kacin-We-have-recognized-independence>> [Consulta: Marzo 2010].

¹³⁷ Los argumentos que prevalecieron para no reconocer la independencia de Kosovo son: que la declaración unilateral de independencia contraviene las leyes internacionales y es posible que marque un precedente en otras regiones con posturas independentistas. Asimismo, la independencia de Kosovo representa la violación de la integridad territorial y de fronteras y la soberanía. Los líderes de estos países han reafianzado su compromiso de no reconocer la independencia de Kosovo, a pesar de las resoluciones del PE.

¹³⁸ También, "es interesante como la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE) trata la cuestión de la autonomía territorial. Como hemos podido ver, después de su inicial recomendación de la autonomía territorial en 1990, la OSCE ha pasado a desaprobala, y ha aconsejado activamente a varias minorías, como los húngaros de Eslovaquia, que abandonen sus demandas de autonomía. Sin embargo, la OSCE ha apoyado la autonomía en varios otros países, entre los que se cuentan Ucrania (Crimea), Moldavia (Gaugazia y Transdniester), Georgia (Abkhazia y Osetia), Azerbaiyán (Ngrno-Karabakh) y Serbia (Kosovo). ¿Cómo se explica esta variación? La OSCE sostiene que estos casos son «excepcionales» o «atípicos» (Kymlicka; 2007:36).

Las minorías nacionales y las ampliaciones de la Unión Europea: ¿democratización o déficit democrático?

Con el fin de la Guerra Fría, el reordenamiento geográfico y político de Europa y la reunificación alemana, comenzó a darse la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este. A la luz de los acontecimientos se infiere que las ampliaciones tuvieron, entre otras, la finalidad de democratizar a los Estados de esa región y de alguna forma prevenir conflictos y mantener estables las fronteras de la UE.¹³⁹

Países del antiguo bloque socialista, en los que se identificaron conflictos minoritarios, tuvieron que apegarse a diferentes protocolos para poder ingresar a la UE. Ello supuso la adhesión a nuevas y estrictas reglas económicas y políticas que implicaron, sobre todo, democratizar las instituciones y prácticas políticas si se quería pertenecer a la Unión. La cuestión de las minorías nacionales en estos países, se supone, tendría un tratamiento distinto a partir de la propia transición a la democracia y del proceso de ingreso a la UE. Es decir, que a nivel interno, pero también externo, estos países se sujetaron a reglas democráticas tales como el respeto a los derechos humanos y los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales y lingüísticas.

Principalmente, los países que buscan sumarse a la Unión Europea tienen que cumplir con una serie de criterios establecidos en los Criterios de Copenhague (1993, 1995) que fueron diseñados para hacer un estudio cuidadoso y selectivo de los candidatos a ingresar a la UE. Los Criterios de Copenhague contemplan criterios ciudadanos, geográficos, políticos y económicos. En los criterios políticos se consideran los temas de democracia, Estado de derecho, derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. Con este criterio se busca que los miembros pertenecientes a estas minorías mantengan su cultura y tradiciones, sobre todo su lengua, y no sean sujetos de discriminación.

¹³⁹ El regreso de Europa del Este a Europa: significa al menos tres cosas: modernización política y económica, establecer o restablecer los derechos humanos y la democracia, inserción en la economía mundial y en el sistema de seguridad internacional (Antal; 1999:10).

Si bien es cierto que se hace un cuidadoso estudio, siguiendo dichos criterios, para adherir a nuevos miembros y para evaluar a los candidatos, las ampliaciones han generado también varias complicaciones para la UE. En primer término, la UE de ser un bloque regional, en 1951, de seis países, a lo largo de 50 años integró 27 países, ello genera diversos problemas en tanto el crecimiento de la población, no sólo en términos cuantitativos, sino también en la incorporación de una amplia diversidad de culturas, lenguas y tradiciones, pero sobre todo, en el funcionamiento de las instituciones unitarias, así como problemas económicos, de representatividad y legitimidad, de aproximación con los ciudadanos, de identidad, etc. Las ampliaciones han causado diversas tensiones, así

...tendrá que plantearse si puede existir una unión política después de todos los procesos de ampliación. Y si seguirá siendo manejable y eficaz, al hacerse cada vez más grande. Las ampliaciones de la UE han obedecido hasta ahora a la necesidad de mantener la estabilidad y la prosperidad en Europa. Pero tarde o temprano tendrá que pronunciarse sobre la disyuntiva que plantea una integración más profunda y la realización de su potencial geoestratégico. Como entidad política no ha logrado proyectarse como uno de los centros mundiales del poder político y militar, equiparable al de Estados Unidos. De ahí su incapacidad de asumir responsabilidades internacionales de un mayor peso y ello a pesar de ser una de las zonas más prósperas del Mundo (Piñón; 2005:382).

Particularmente, la cuestión minoritaria genera una problemática pues la pos-ampliación de la UE de cara a la diversidad bajo el acertijo (unidad en la diversidad) busca cómo reconciliar un orden democrático europeo bien fundamentado en los Estados nación democráticos con las múltiples formas de diversidad cultural (Blokker; 2008:359), esta problemática la observo como una paradoja: pues si las ampliaciones suponen la democratización de los países candidatos y nuevos adherentes, en tanto que los obliga a respetar ampliamente los derechos de las minorías, entre otros requisitos, pero si esta regla no es observada

en su totalidad por los países ya miembro se produce un déficit democrático. Ello se advierte en el hecho de que al parecer no hay manera, hasta ahora, de evaluar ampliamente si las reglas a las que son sometidos los nuevos miembros y los candidatos aplican de igual forma y con el mismo rigor a los países ya miembros de la Unión.

La *Declaración de Bolzano*, concebida en la conferencia “Protección de las minorías en la UE: el camino a seguir”,¹⁴⁰ sobre la protección de las minorías en el contexto de ampliación de la Unión Europea (2004) destaca cinco puntos: 1) mejorar la supervisión de los Estados miembros; 2) integrar la protección de las minorías al monitoreo de los derechos humanos en los Estados miembros; 3) fortalecimiento de la UE como una comunidad de valores; 4) mejorar la cooperación entre la UE, Consejo de Europa y la OSCE; 5) traer a la vida constitucional el lema de “Unidad en la Diversidad”. Destaco dos elementos, que además son abordados en la declaración: 1) la imparcialidad en la aplicación de medidas que tienen que ver con la protección de los derechos de las minorías nacionales, específicamente de las personas que pertenecen a esas minorías; y 2) la inexistencia de instrumentos, surgidos en el marco institucional de la UE, para la protección de los derechos de las minorías.¹⁴¹

En la *Declaración de Bolzano* se hace especial énfasis en el hecho de que las reglas establecidas para los países candidatos, con relación al reconocimiento y protección de las minorías nacionales, no aplican en igual medida para los países miembros

Existe una discrepancia entre la ley y la realidad en lo que respecta al tratamiento de los grupos minoritarios en los nuevos Estados miembros de la UE. Varios antiguos Estados miembros de la UE tampoco han logrado reunir suficientes datos sobre la situación de sus propias poblaciones minoritarias vulnerables y no han adoptado una

¹⁴⁰ The Bolzano/Bozen Declaration on the Protection of Minorities in the enlarged European Union, 2004 [en línea]. Disponible en <http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/FA123734-21DE-47E6-BC28-1C41CB5278B9/0/dichiarazione_last.pdf> [Consulta: Septiembre 2007].

¹⁴¹ Declaración de Bolzano (2004:1)

legislación específica y políticas para garantizar una amplia protección de las minorías.¹⁴²

En el discurso se refleja el interés de dar tratamiento a las demandas minoritarias a través del respeto de sus derechos; sin embargo, en los hechos se observa que no existen los mecanismos que permitan evaluar si los Estados cumplen las reglas que ellos mismos han establecido. La crítica central de la *Declaración de Bolzano* muestra que hay dos medidas distintas para tratar la cuestión de las minorías nacionales; por un lado los países candidatos y nuevos adherentes tienen que someterse a reglas estrictas, pero los ya establecidos obvian las reglas que ellos mismos diseñaron. Por tanto, afirmo que es posible que a este nivel se manifieste en los Estados miembro un déficit democrático que para los países candidatos y los nuevos miembros se define como un proceso de democratización. Lo que llamo déficit democrático se puede observar o no en otros aspectos de la vida política de la UE y que la variable cultural (respeto a los derechos las minorías) no es, ni debe ser el único indicador de dicho déficit; sin embargo, sí considero que debe considerarse en tanto que la misma UE lo ha establecido como un criterio político de adhesión a través de los Criterios de Copenhague.

Al mismo tiempo, la *Declaración de Bolzano* saca a la luz un elemento central para el debate sobre la protección de los derechos de las minorías nacionales en el contexto de integración de la UE. Destaca la necesidad de que todos los Estados miembros, viejos o nuevos, deben ser medidos de igual forma en el tema de los derechos de las minorías nacionales. Este tratamiento equitativo e igualitario para todos los países miembros supone un reto, pero también refuerza la democracia de la UE.¹⁴³

¹⁴² *Ibidem*, 4-5.

¹⁴³ “El trato a las minorías nacionales en varios países occidentales sigue siendo un tema delicado desde el punto de vista político, y muchos países no desean que sus acuerdos con las minorías, que a menudo son el resultado de un largo y costoso proceso de negociación, sean renegociados bajo los auspicios de agencias internacionales. En resumen, mientras que estaban dispuestos a insistir en que el trato a las minorías en los Estados postcomunistas debía ser supervisado, no estaban dispuestos a aceptar que lo fuera su propio trato a las minorías.” (Kymlicka: 2007:31).

El punto dos, inexistencia de instrumentos, surgidos en el marco institucional de la UE, para la protección de los derechos de las minorías, se centra en la escasez de resoluciones oficiales de la UE que se ocupen de la protección de los derechos de las minorías nacionales. Aunque, cabe acotar que con la aprobación del Tratado de Lisboa, la Carta Europea de Derechos Fundamentales se hace un documento jurídicamente vinculante y hay que recordar que los artículos 21 y 22 se refieren a la No Discriminación y a la Diversidad Cultural, Religiosa y Lingüística, respectivamente.

Asimismo, en la *Declaración de Bolzano* se sostiene que la Comisión Europea, a la par que otros observadores, ha tomado nota de una grave y persistente falta de aplicación de medidas oficiales. La Comisión ha sido poco eficaz para hacer frente al problema por dos razones. En primer lugar, la UE ha desarrollado suficientemente las normas sobre la protección de las minorías, que la propia Comisión reconoció, en una forma vaga, cuando se refiere a normas externas, principalmente por parte del Consejo de Europa. En segundo lugar, la Comisión carece de la capacidad de supervisión. En este sentido refiere que

Se incluye la protección de las minorías entre la UE con los valores constitucionales, de manera explícita en la lengua y eso sería de gran importancia simbólica y ayudaría a aumentar la certeza legal. Aún así, deja a la Unión sin una competencia legislativa en lo que se refiere a la protección de las minorías.¹⁴⁴

Hay una preocupación generalizada que tiene que ver con la definición de diversidad, al respecto se señala que

No queda claro hasta qué punto la noción de "diversidad" se extiende más allá de la diversidad entre los Estados miembros o sirve para cubrir los niveles cruciales de la diversidad cultural, religiosa, y la diversidad lingüística dentro de los Estados miembros. En ese sentido, "la diversidad" se refiere sólo a las culturas nacionales reduciendo

¹⁴⁴ *Ibíd.*, 7.

considerablemente la importancia de este concepto para decenas de millones de ciudadanos europeos.¹⁴⁵

En el lenguaje de la UE, la diversidad alude a los países miembros y sus culturas nacionales, excluyendo tácitamente a los grupos minoritarios. Recordemos el Proyecto Multilingüismo del Parlamento Europeo, que si bien hace mención de la inclusión de las lenguas minoritarias, se concentra en trabajar con las lenguas oficiales reconocidas por las instituciones de la UE.¹⁴⁶ De ahí que surja la reflexión sobre qué refiere el discurso europeo cuando se habla de la diversidad europea, y en ese sentido la declaración hace énfasis en una redefinición clara y precisa, pero también incluyente que supondría el reconocimiento explícito de las minorías nacionales y por tanto de las culturas no oficiales.

Por otro lado, es importante mencionar que no hay, como tal, instrumentos jurídicos de la UE que traten, de manera explícita, el tema de los derechos de las minorías. Ello se observa a partir de la revisión de las implicaciones que tiene la cuestión de las minorías nacionales con el tema de las ampliaciones. También se evidencia un trato diferenciado entre los países miembros y los candidatos en cuanto al tema de la protección de las minorías nacionales.

En ese sentido, el tema de la ampliación de la UE devela: 1) la deficiencia de los instrumentos de la UE sobre el tema específico de los derechos de las minorías nacionales; 2) la ausencia de equidad en tanto que las medidas para los países candidatos, no se aplican a los países miembros; 3) el tema de la diversidad es excluyente en sí mismo; 4) por lo tanto, todo ello supone un déficit democrático.

Por otro lado, es necesario aclarar que en la actualidad no hay evidencia, ni empírica ni teórica, de que la cuestión de las minorías nacionales y sus demandas sean un riesgo a la seguridad. Aunque ello no signifique que las minorías nacionales hayan claudicado. Efectivamente, como he señalado, los partidos políticos, representantes de las minorías nacionales, tienen un proyecto político

¹⁴⁵ *Ibíd.*, 10.

¹⁴⁶ En el capítulo III se explica ampliamente en qué consiste el Proyecto de Multilingüismo.

nacionalista y autonomista; sin embargo, para tener acceso a las instituciones de la Unión Europea, se han sometido a reglas democráticas que les obligan a renunciar a algunas de sus demandas; por ejemplo, el separatismo.

En ese sentido, el documento *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad (2003)* establece que “Europa sigue encarando amenazas y desafíos en materia de seguridad. El estallido del conflicto de los Balcanes fue un recordatorio de que la guerra no ha desaparecido de nuestro continente. El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad.”¹⁴⁷

En dicho documento se establece que las agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables. En cambio, Europa tiene que afrontar nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles: 1) Terrorismo, amenaza estratégica para toda Europa;¹⁴⁸ 2) proliferación de armas de destrucción masiva, la amenaza más grave para la seguridad europea; c) conflictos regionales, en este punto se mencionan “los conflictos violentos o enquistados que persisten también en nuestras fronteras que amenazan la estabilidad regional. Destruyen vidas e infraestructuras sociales y materiales; constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. El conflicto puede degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado”. Propone que “la forma más práctica de encarar las nuevas amenazas, a menudo esquivas, consistirá a veces en hacer frente a los antiguos problemas de los conflictos regionales;”¹⁴⁹ d) descomposición del Estado, asociado con la

¹⁴⁷ Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad, 2003:1-2 [en línea]. Disponible en <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>> [Consulta: Enero 2009]

¹⁴⁸ Se explica que “la más reciente oleada de terrorismo tiene un alcance mundial y está relacionada con el extremismo religioso violento. Surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad.”

¹⁴⁹ Sobre este tipo de conflictos, se refiere a conflictos en Cachemira, región de los Grandes Lagos y la península de Corea, así como el Oriente Próximo” Pág.4

amenaza de la delincuencia organizada o el terrorismo; e) delincuencia organizada.

Sostiene que “la integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará a Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas de cooperación. Los Balcanes constituyen la región que mejor ilustra la importancia de este objetivo. Gracias a nuestros esfuerzos concertados con EU, Rusia, la OTAN y otros interlocutores internacionales, la estabilidad de la región ya no está amenazada por el estallido de un conflicto grave.”¹⁵⁰ Se establece que la mejor protección para la seguridad es la democracia, el buen gobierno, reformas políticas y sociales, combate a la corrupción y el abuso de poder, y protección de los derechos humanos.

El reporte sobre la Estrategia de Seguridad (2003-2008) señala que las amenazas y desafíos identificados desde 2003, aún no han desaparecido. La proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, crimen organizado y Estados fallidos continúan amenazando la seguridad europea. Pero estas amenazas se han hecho mucho más complejas y están interconectadas. La distinción entre las dimensiones externas e internas es más borrosa. Hay diferentes asuntos, como la seguridad energética y las implicaciones del cambio climático en la seguridad; por ejemplo, la crisis del gas entre Ucrania y Rusia. De igual forma los ataques cibernéticos, utilizados a gran escala como arma política o económica, son un fenómeno que se ha vuelto cada vez más preocupante.

La estrategia sobre seguridad de la UE no menciona la cuestión minoritaria como un riesgo de seguridad, parece que el riesgo es más de orden internacional. Tomo como referencia el *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence, 2009* de Estados Unidos, para

¹⁵⁰ Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad, 2003:8 [en línea]. Consulta en <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>> [Consulta: Enero 2009].

complementar lo establecido en la *Estrategia Europea de Seguridad (2003-2008)*. En dicho documento se señala que las principales amenazas o riesgos para la seguridad: 1) la crisis económica global y su impacto desestabilizador, 2) el impacto global y local del cambio climático, 3) el acceso seguro a los recursos y el manejo de ellos, 4) ciber seguridad.¹⁵¹

Concluyendo, es innegable que los instrumentos existen y que aún con sus múltiples deficiencias han servido para dar cauce a las demandas minoritarias y que los instrumentos jurídico-normativos de Europa son, quizá, los únicos en su tipo. “Mientras un Estado trate a una minoría conforme a lo que establece el derecho, es decir, atienda su responsabilidad de conservar y fomentar la identidad particular de las minorías, el derecho internacional vigente no le permite a la minoría ejercer su derecho de autodeterminación de forma ofensiva, es decir, separarse. Este concepto se justifica principalmente porque crea el equilibrio necesario entre el derecho de todo pueblo a la autodeterminación, por un lado, y el derecho de todo Estado a mantener la unidad de su territorio. Esto tiene como consecuencia que las minorías que no han formado su propio Estado, casi siempre por razones históricas, no lo pueden hacer desde la perspectiva jurídica” (Ibarra; 2005:61). Por tanto, habrá que reflexionar aún más en el tema de la autodeterminación interna y externa y buscar propuestas para dar solución a esta problemática sumamente compleja. La complejidad de este fenómeno radica en que si bien no es un tema totalmente nuevo, sí se contextualiza en un mundo cada vez más intrincado y no sólo ello, sino que hoy día somos testigos de la vertiginosidad con que se manifiestan los sucesos que obedecen a nuevas y hasta ahora poco conocidas formas de interacción social, política y cultural. Aunado a ello, la dificultad de la problemática parte del hecho de que aún se discute sobre qué es una ‘minoría’, ‘pueblo’, ‘etnia’, etc. y a pesar de que se hable de la crisis de

¹⁵¹ Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence, 2009 [en línea]. Disponible en <http://www.cfr.org/publication/18530/annual_threat_assessment_of_the_intelligence_community_for_the_senate_select_committee_on_intelligence_2009.html?breadcrumb=%2Fregion%2F255%2FUnited_states> [Consulta: Febrero 2009].

los Estados nación, su debilitamiento o transformación hoy por hoy, al menos en la UE, siguen dirigiendo los hilos del destino político, económico y cultural de 495 millones de europeos.¹⁵²

¹⁵² ¿Cuánta gente vive en la UE?, población en millones, 2007 [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/howmany/index_es.htm#chart3> [Consulta: Marzo 2010]. Se pronosticó que para enero de 2010 el número de habitantes en la UE ascendió a 501,259,840.

CONCLUSIONES

Abordar la cuestión de las minorías nacionales y, en general, de la diversidad étnica, cultural y religiosa que caracteriza a las sociedades contemporáneas y que revela la condición heterogénea de los Estados nación, no es asunto fácil. De inicio, aún no hay una convención generalizada sobre qué o quién es ‘minoría’, ‘pueblo’, ‘etnia’, ‘libre autodeterminación’. La categoría de minoría, por ejemplo, es, ciertamente, maleable. Empero, generalmente se usa para adjetivar, sustantivar o enunciar la condición de un grupo social frente a otro. En ese sentido, se puede hablar de una minoría lingüística, étnica o nacional; sin embargo, aún no hay un consenso generalizado sobre qué es una ‘minoría’ o a qué o quién debe otorgársele esa definición.

Al mismo tiempo hay pocos estudios sobre la cuestión minoritaria en tanto construcción histórica y política. Por un lado, existen las definiciones jurídicas establecidas en diversos instrumentos del derecho internacional; y, por otro, las definiciones teórico-conceptuales provistas por la academia. Las distintas definiciones, con frecuencia, son sometidas a diversas interpretaciones que hacen difícil la comprensión del fenómeno para su posterior explicación. Pero la complejidad de la temática aquí expuesta no sólo se refleja en la dificultad de definir la esencia del fenómeno. El problema a estudiar no es estático, pues manifiesta diversos y profundos cambios definidos por un contexto histórico, social, cultural, político y diría que hasta económico.

A pesar de ello, y tras desarrollar cuatro extensos capítulos, es posible sostener que la hipótesis sobre la relación ambivalente entre la cuestión de las minorías nacionales y de la Unión Europea es cierta. Afirmo lo anterior en tanto que a través del análisis de dos cuestiones: a) la integración europea como medio y fin del proyecto político de las minorías nacionales y b) la constricción de ese proyecto político con el fin de mantener el orden político y social, se demuestra una relación de ambivalencia. A continuación, recapitulo algunos puntos centrales que permiten hacer tal aseveración.

Siguiendo la exposición del primer capítulo, *Minorías Nacionales en la Unión Europea: Génesis y aproximación teórico metodológica al problema de estudio* se puede señalar que

1. La cuestión de las minorías nacionales y su relación con la Unión Europea no es un fenómeno acabado. Afirmando lo anterior siguiendo tres ideas: a) con la firma y puesta en vigor del Tratado de Lisboa aún no es posible determinar qué impacto tendrá, por ejemplo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, ahora vinculante, en la relación entre la UE y las minorías nacionales; b) por ahora, no es posible aseverar si la cuestión de las minorías nacionales es una variable que interfiere radicalmente en el proceso de integración de la UE en tanto su relación con el Estado; y, por último, c) el tratamiento que se da a la cuestión minoritaria en los países miembro de la Unión Europea frente a los requerimientos que se hacen a los países candidatos; así como a los nuevos miembros.

Al mismo tiempo, la Unión Europea, como proyecto de integración regional y supranacional, y la cuestión minoritaria, por separado, tampoco son fenómenos concluidos. Ambos procesos están sometidos a profundas transformaciones. Por ejemplo, diferentes Estados miembro de la UE han sufrido la crisis económica que profundiza las diferencias entre ellos; la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, del que todavía es muy pronto para determinar los efectos que tendrá en el proceso de integración, etc. Por su parte, la cuestión de las minorías nacionales también es objeto de cambios que tienen que ver con el tratamiento de dicha cuestión en el seno de la UE, pero también de factores endógenos, es decir, de su relación con los Estados que las contienen.

2. La construcción teórica para el análisis de este fenómeno a partir de dos tesis, la falsa neutralidad etnocultural del Estado y las relaciones étnicas de centro y periferia, permitió comprender que la relación de tensión, en mayor o menor medida, entre las minorías nacionales y el Estado tiene que ver con los intereses y objetivos que persiguen ambos. Esa relación de intereses opuestos se manifiesta de manera no explícita en las democracias occidentales, pero está presente. Lo

anterior se observa en lo que Kymlicka define como la falsa neutralidad etnocultural del Estado; por ejemplo, a través de la oficialización de una lengua (España-español; Francia-francés, etc.), dando mayor importancia a esas lenguas por encima de la lengua de las minorías (catalán, vasco (euzkera), corso, occitano (lengua d'oc), etc). De esta forma, las minorías nacionales buscan construir su propia identidad nacional centrada en sus diferencias, en el caso de las minorías nacionales en los estados miembros de la UE, lingüísticas y etnonacionales.

3. La relación entre las minorías nacionales y el Estado, marcada por el conflicto de intereses, tendrá repercusiones en el ámbito más amplio de la integración regional. Hipotéticamente puedo señalar que dichas repercusiones se observarán en el avance o freno del proceso de integración de la Unión. Podríamos decir que la relación minorías-Estado-Unión Europea fluctúa entre ser un círculo virtuoso y un círculo vicioso. Es decir, que mientras la UE promueve el reconocimiento de los derechos de las minorías, su participación política en el seno de la Unión, da cierta protección y reconocimiento a sus demandas y hasta legitimidad. Por otro lado, el Estado frenará el avance integrador si éste supone el debilitamiento del mismo Estado en tanto el avance del proyecto político de las minorías. Lo anterior lo planteó como algo posible, pero aún improbable. Es interesante, en ese sentido, observar la permanencia del rol histórico del Estado y de ahí que también se manifieste una relación ambivalente entre la UE y las minorías nacionales, pues hoy por hoy el Estado es el actor central de la Unión.¹⁵³

En el segundo y tercer capítulo desarrollo dos cuestiones, que consideré, me permitirían demostrar la relación de ambivalencia entre la Unión Europea y las minorías nacionales. Con lo anterior me refiero al acceso de las minorías nacionales, a través de la *intelligentsia*, a las instituciones y tratados de la UE y la

¹⁵³ El Estado, actualmente, parece retomar su rol histórico, no sin antes experimentar diversas transformaciones. Tres fenómenos, por lo menos, me permiten afirmar lo anterior: a) la crisis económica mundial y que en últimas fechas se ha manifestado con mayor impacto en los países de la UE, Grecia es un claro ejemplo; b) las amenazas a la seguridad, y, c) el hecho de que hoy por hoy, el Estado es el actor central de la política y la economía en la Unión Europea.

situación de los derechos de las minorías y el tema de la seguridad. Con estos dos capítulos concluyo que:

1. La *intelligentsia*, los partidos políticos, que construye y promueve el proyecto político de las minorías nacionales (naciones sin Estado) ha redireccionado sus objetivos bajo la premisa de pertenecer a una Europa de Pueblos. Bajo este esquema, busca participar directamente en las instituciones de la UE y obtener ventajas y beneficios, sobre todo de tipo político y económico, sin la mediación del Estado. Este propósito se ha logrado, quizá de manera parcial, al participar en el Parlamento Europeo, a través del grupo político Alianza Libre Europea, que agrupa a todos aquellos partidos políticos que representan a las minorías nacionales, y en su intervención en el Comité de las Regiones. De esta forma, ha sido posible poner en la agenda política de la UE la cuestión de las minorías nacionales.

2. Lo anterior me permite afirmar que la UE es un medio y un fin para el proyecto político de las minorías nacionales. Sin embargo, paradójicamente, su participación política en las instituciones de la UE constriñe sus demandas, pues tienen que ajustarse a un juego democrático que implica respetar las instituciones y reglas de la UE. Ello supone que tendrán que ‘renunciar’ en cierta forma a algunas de sus demandas centrales como la autonomía política o secesión.

3. En ese sentido, la Unión Europea limita el avance de las demandas políticas de las minorías nacionales. La contención del fenómeno minoritario se manifiesta, principalmente, bajo el discurso de la seguridad que se traduce en el sostenimiento de fronteras y en la integridad del Estado. Lo anterior se observa, sobre todo, en las políticas relacionadas con el tratamiento que se da a la cuestión minoritaria, enfocada a resguardar sus derechos y a preservar su identidad diferenciada, pero no resuelven de fondo las demandas políticas de las minorías nacionales, específicamente, la autonomía política y en algunos casos la secesión. Aún cuando explícitamente se manifiesta la intención de resguardar los derechos de las minorías nacionales, es evidente que hoy por hoy el actor central en el ámbito

político de la UE es el Estado. La UE, a través de diferentes instituciones y organizaciones políticas, como el Comité de Regiones o la Alianza Libre Europea (grupo político del Parlamento Europeo) legitima o deslegitima a las minorías nacionales en tanto su relación con el Estado. Es verdad que las minorías nacionales tienen una participación, más o menos activa, y que enarbolan demandas de autonomía política y soberanistas, pero de eso a que las ejerzan hay una gran distancia. Las minorías tendrán que adecuarse a las reglas democráticas y en todo caso manifestar un nacionalismo liberal, incluyente, democrático y abierto si quieren seguir jugando en el tablero europeo.

Por último, y a partir de lo expuesto en el capítulo IV *Las minorías nacionales y los dilemas de la Unión Europea* propongo, a manera de reflexión final, algunas cuestiones sobre las que sería interesante profundizar en investigaciones posteriores:

1. La categoría ‘minoría’ en sí misma supone diversas problemáticas, así como la necesidad de responder preguntas como en qué momento surge una minoría. Profundizar sobre qué o quién determina qué o quiénes son una minoría. Analizar cuáles son los aspectos subjetivos y objetivos que implican la definición de ‘minoría’. Establecer si la cualidad de minoría es en tanto características cuantitativas o cualitativas, o es sólo un adjetivo que define las condiciones de un grupo humano frente a otro. Como se observa en esta última reflexión, utilizar el término ‘minoría’ supone definir y caracterizar a un grupo social. Considero que aún no hay claridad sobre quién o qué es una minoría y en tanto qué. A mi juicio, el problema de elaborar una definición más general, pero al mismo tiempo precisa, se centra en dos aspectos: a) la carencia de análisis o estudios sobre la construcción política, cultural, económica e histórica de las ‘minorías’, y b) la relación de esta categoría o la construcción de la misma en tanto su relación con el ‘otro’, que puede ser un grupo étnico, lingüístico o nacional y hasta el Estado mismo y, quizá, en un sentido más amplio, en el caso que nos ocupa, con la UE.

Cabría preguntarse también, cómo se trata o debiera tratarse esta categoría de análisis a la luz del proyecto de integración europea.

2. Profundizar en el análisis sobre el hecho de que la pertenencia a grupos como la Alianza Libre Europea, la participación en el seno de las instituciones políticas de la Unión Europea, como el Parlamento Europeo y el Comité de Regiones, otorgan o no legitimidad a los movimientos nacionalistas. En este punto, considero importante estudiar, por un lado, en qué radica la legitimidad de los objetivos políticos de las minorías nacionales, pero al mismo tiempo quién o qué otorga esa legitimidad y cómo para obtenerla es preciso que, las minorías nacionales, modifiquen su proyecto político, discurso, etc., en tanto las reglas marcadas por la UE. En este sentido, es probable que se observe más claramente la tesis de que la UE es también un freno para los objetivos de las minorías nacionales. Pues si las minorías nacionales quieren participar en la vida política de la Unión tendrán que someterse a sus reglas y ello supone renunciar a sus demandas originales. Así, lo anterior genera una contradicción sobre la que Gupta (2008) discute sucintamente, es decir, el desplazamiento de las demandas y el proyecto político de las minorías nacionales de un campo nacional a uno supranacional, lo que probablemente lleve a desenfocar las demandas de las minorías nacionales y dejar de lado su proyecto político nacionalista.

3. El discurso de la Unión Europea frente al tema de la diversidad, en general, y en particular de cara a la cuestión de las minorías nacionales, con frecuencia, no refleja la realidad. Me parece que sería interesante hacer un análisis más profundo sobre los diversos discursos que se construyen en torno al tema de la diversidad cultural y etnonacional, sobre todo, en el seno del proyecto de integración política de la Unión Europea. Por un lado, estudiar el discurso de las instituciones políticas de la Unión y de los documentos que le dan cuerpo jurídico y político. Al mismo tiempo, analizar el discurso de las élites dirigentes, políticas y culturales. Es probable que en esencia estemos frente a un discurso excluyente más que inclusivo y frente a una situación en la que los Estados sigan siendo los garantes del

reconocimiento de las minorías, así como la figura que establece cuáles derechos sí y cómo se protegen. Otro tamiz sería el discurso de las élites políticas locales y regionales y también el que se construye desde la academia. Así, se podría observar cómo se correlacionan todos estos discursos en que divergen, en qué convergen, etc.

4. La cuestión de las ampliaciones de la Unión Europea hacia los antiguos países del bloque socialista, que tienen sus propios problemas en cuanto al tema de la cuestión de las minorías nacionales se refiere, con frecuencia exportarán al centro mismo de la UE dichas problemáticas. Pero, de igual forma, someterán a esos nuevos miembros a respetar diversas reglas democráticas, por ejemplo, la protección de los derechos de las minorías. A mi juicio esto supone una paradoja, sobre la que hablé en el capítulo cuarto de este texto. Por un lado, los países recién adheridos y candidatos han acatado un extenso y riguroso proceso de democratización, pero al mismo tiempo los países, antiguos miembros, revelan un déficit democrático al no cumplir las reglas, sobre todo en lo que se refiere al reconocimiento y respeto de los derechos de las minorías nacionales. Cabe resaltar que no es tanto que no cumplan esas reglas, sino que no se someten a mecanismos que permitan observar si se respetan dichos derechos.

5. Otro punto adicional tiene que ver con la cuestión de la ciudadanía europea. Según el Tratado de Maastricht, para ser ciudadano de la Unión Europea es preciso ser ciudadano de cualquiera de los 27 Estados miembro. Ello supone una relación entre ciudadanía y nacionalidad. En ese sentido, me pregunto si los vascos, corsos, bretones, occitanos, etc., tienen que renunciar a su nacionalidad vasca, corsa, bretona u occitana y referirse a sí mismos y asumirse como españoles y franceses para adquirir la ciudadanía europea. Por otro lado, pero en ese mismo sentido, la cuestión de la ciudadanía también evidencia un problema con relación al tema de la identidad europea, sobre todo si sigue sin hacerse la distinción entre ciudadanía y nación.

Finalmente, es importante señalar que con base en lo aquí expuesto puedo afirmar que sobre el tema de la cuestión de las minorías nacionales y su relación con la Unión Europea queda mucho por decir. Por ejemplo, reflexionar sobre la categoría de ‘minoría’ y profundizar sobre la noción de la construcción histórica y política de las minorías; ahondar sobre la inferencia, brevemente expuesta en el capítulo IV de este trabajo, del fenómeno de las minorías nacionales en el déficit democrático en los países miembro de la UE y en la democratización de los países candidatos. Otro aspecto interesante tiene que ver con el discurso que se construye sobre la cuestión de las minorías nacionales desde el ámbito institucional, particularmente cuando se habla de la diversidad, pero se excluye a las minorías nacionales de ese discurso. El asunto tiene profusas y diversas aristas que explorar y en ese sentido cabe puntualizar que esta ha sido una investigación exhaustiva, más no acabada, que presenta un panorama general sobre la cuestión y que su aporte más importante, a mi juicio, es que servirá como punto de partida para realizar investigaciones posteriores.

Tras la crisis económica en Grecia, que devino en crisis política y social, se han expuesto algunas reflexiones a propósito de la situación actual de la integración regional de la Unión Europea. Dichas reflexiones versan sobre los diferentes problemas que atraviesa la UE no sólo en el ámbito económico, sino también en el político y social, incluido el de la cuestión de las minorías nacionales. Algunos analistas plantean que el fenómeno minoritario no ha sido debidamente atendido y que en medio de crisis económicas pudieran resultar conflictos de otra índole.

Al mismo tiempo, en la difusión masiva de información se describe la situación que se vive, particularmente, en España y sus dos regiones autónomas más importantes, el País Vasco y Cataluña. De alguna forma, los medios de comunicación permiten observar que la cuestión de las minorías nacionales y sus demandas políticas es un tema actual y que debe ser atendido desde lo político.

Como se planteó a lo largo del presente análisis, hay un gran avance desde el aspecto jurídico-normativo para dar cauce a la cuestión minoritaria; sin embargo,

los instrumentos disponibles no dan respuesta a la demanda central de las minorías nacionales, en este caso de las naciones sin Estado, que es el de la autonomía política. En ese sentido, pareciera que desde el punto de vista institucional el asunto se trata desde una postura que va en contrasentido de los objetivos políticos de las minorías nacionales, por ello los conflictos, de mayor o menor grado, se vuelven irresolubles e interminables.

Cabe decir que lo expuesto en estas páginas es un breve esbozo de cómo se observa la relación entre la cuestión de las minorías nacionales y la integración de la UE. Ahí radica la aportación del presente escrito, en la exploración del fenómeno minoritario a la luz de otros procesos que rebasan al Estado nación, como la integración regional. Otra aportación, considero, es el planteamiento en estas conclusiones de otros problemas que pueden ser analizados a la luz de estos procesos y que tienen que ver directamente con el fenómeno de las naciones sin Estado. La propuesta final es que el tema minoritario exige un tratamiento político en el que las partes en conflicto puedan obtener iguales beneficios en los diferentes terrenos en los que se manifiestan sus diferencias, específicamente la cultural y la que tiene que ver con la autonomía política, un terreno difícil de atravesar. Sin embargo, considero que en la UE podrían encontrarse respuestas adecuadas para dar un tratamiento novedoso y creativo a la cuestión minoritaria. Estimo que la UE cuenta con los instrumentos políticos para diseñar diversos mecanismos que tengan como base los ya establecidos; pero, al mismo tiempo, considero necesario discutir, por lo menos, sobre cuatro cuestiones: 1) el rol altamente centralizado de los Estados, a través de sus dirigentes políticos, en el seno de la UE; 2) el trato diferenciado que se da a los miembros y no miembros de la UE cuando del tema de las minorías nacionales se refiere y que ello resulta, paradójicamente, en lo que he expuesto como el déficit democrático para unos y la democratización para otros; 3) revisar la categoría de ciudadanía, que históricamente se ha asociado a la de nación; y, por último 4) el discurso y

lenguaje construido por la UE para referir el tema de la diversidad cultural y que atañe directamente a la cuestión de las minorías nacionales.

El camino que se ha recorrido en este trabajo, reitero, no ha sido fácil. Sin embargo, explorar un sendero pantanoso y salir adelante, siempre es motivo de gratificación y satisfacción personal, pues el esfuerzo aquí plasmado ha valido la pena. Para concluir, quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo otorgado para la realización de los estudios de doctorado; a la Universidad Nacional Autónoma de México, mi *alma mater*, y a los miembros de mi Comité tutorial, Dr. Fernando Vizcaíno, Dra. Edit Antal y Dra. Graciela Arroyo, por su paciencia, confianza y siempre precisos y oportunos comentarios a esta investigación.

FUENTES DE CONSULTA

Antal, Edit. *Europa del Este después de la Guerra Fría*. Revista Humanidades: Tecnológico de Monterrey, ITESM, México. No. 007, (1999):9-30.

Baylis, John. *The Globalization of world politics*. Oxford University Press, 1995.

Bermejo García, Romualdo/ Gutiérrez Espada, Cesáreo. *La independencia de Kosovo a la luz del derecho a la libre autodeterminación*. Real Instituto Elcano. Documento de Trabajo No. 7, 2008.

Blokker, Paul “Rights, Identities and Democracy in an Enlarged EU”. *Perspectives on European Politics and Society* Vol. 9, No. 3, (Sep. 2008).

Boomgard, M.C. “The rise of militant Bretonité”. *National Identities* Vol. 10, No. 3, (September 2008): 281-293.

Bou I Novensà, Marc. “Naciones sin Estado: ¿Acomodación en democracias plurinacionales o secesión?”. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Año/vol. 4, No. 002. Universidad de Santiago de Compostela, España. (2005): 167-181.

Colom, Francisco. *Razones de identidad; pluralismo cultural e integración política*. Anthropos. Barcelona, 1998.

Comanducci, Paolo. “Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado”. *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Num. 3 (octubre 1995): 21-42.

Contreras Romero, Valente. “Volem Viure: Nacionalismo occitano en el sur francés” en *Política y cultura*. No. 25, UAM Xochimilco, México (2006): 113-142.

Cox, Michael. “From the cold war to the war on terror” en Baylis, John and Smith, Steve *The Globalization of world politics*. Oxford University Press, 2005.

Dávila, Ruth *El horror del etnocidio en Yugoslavia, víctima de una guerra civil. Crónica Histórica*. México ENEP Aragón, UNAM, 2000.

De Blas Guerrero, Andrés. *Nacionalismos y naciones en Europa*. Editorial Alianza, 1995.

Duchesne, Sophie. "Waiting for an European Identity. Reflections on the process of Identification with Europe". *Perspectives on European Politics and Society*. Vol. 9. No. 4 (December 2008): 397-410.

Dunkerley, David et al. *Changing Europe. Identities, nations and citizens*. Routledge. London and New Cork, 2002.

Ferrero, Ruth. *Nacionalismos y minorías en Europa central y oriental*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona, 2004.

Ferrero, Ruth. "Cuestión nacional y problemas de Europa del Este". *Papeles del Este*. No. 1, 2001.

Friedman, Jonathan. *Globalization, the State and violence*. Rowman, Altamira, 2003.

Gellner, Ernest. *Nations and Nationalism*. Wiley-Blackwell, 2006.

Gupta, Devashree. "Nationalism across borders: Transnational Nationalist advocacy in the European Union". *Comparative European Politics*, 6, (2008): 61-80.

Grindhem, Jan Erik/Lohndal, Terje. "Lost in Translation? European Integration and Language Diversity en *Perspectives on European Politics and Society* Vol. 9, No. 4, (December 2008): 451-465.

Hall, John. "Conditions for National Homogenizers" en Ozkirimli, Umut, *Nationalism and its futures*. Mcmillan. Nueva Cork, 2003.

Ibarra, Laura. "Las políticas europeas de protección a las minorías" en *Espiral*, mayo-agosto, año/vol. XI. No. 03. (2005): 43-67. Universidad de Guadalajara, México.

JJ Mearsheimer. *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*. International Security, JSTOR, 1990.

Kurth, Cronin Audrey. Brown. "Transnational Terrorism and Security" en Michael E. *Grave new world. Security Challenges in the 21st Century*. Georgetown University Press, 2003.

Keating, Michael. "La integración europea y la cuestión de las nacionalidades". *Revista española de Ciencia Política*. No. 16 (abril 2007): 9-35.

Keating, Michael. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*. Ariel. Barcelona, 1996.

Kymlicka, Will. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford University Press, 2007.

Kymlicka, Will “La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías: los derechos a la cultura, la participación y la autonomía” en *Revista Española de Ciencia Política*. Num. 17, (octubre 2007): 11-50.

Kymlicka, Will. *Estados, naciones y culturas*. Almuzara. Córdoba, 2004.

Kymlicka, Will. “Conclusion: the futures of nationalism” en Ozkirimli, Umut, *Nationalism and its futures*. Mcmillan. Nueva York, 2003.

Kymlicka, Will. *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Paidós. México, 2003.

Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós. México, 1996.

Llobera, Josep. *Recent Theories of nationalism*. Institut de Ciènces Politiques i Socials. Barcelona, 1999.

Mahajan, Gurpreet. *The multicultural path. Issues of diversity and discrimination in democracy*. Sage Publications. India, 2002.

Minahan, James. *Nations without states*. Greenwood, Press. London, 1996.

Mommsen, Wolfgang J. “The varieties of the nation State in modern history: liberal, imperialist, fascist and contemporary notions of nation and nationality” en Mann Michael *The rise and decline of the nation state*. Basil Blackwell, 1990.

Ozkirimli, Umut. *Nationalism and its futures*. Mcmillan. Nueva York, 2003.

Pierré-Caps, et. al. *Derecho de minorías y de pueblos autóctonos*. Siglo XXI, México, 1999.

Piñón Antillón, Rosa María. *Economía Global e Integración regional: Las experiencias de América Latina y de la Unión Europea*. ECSA México, Proyecto Jean Monnet, Comisión Europea, Fundación Friedrich Ebert, UNAM, 2005.

Sheehan, Michael. *International Security*. Lynne Rienner Publishers. London, 2005.

Smith, Anthony D. "Nations and History" en Gibernau, M./Hutchinson, John *Understanding Nationalism* Blackwell. Massachusetts, 2001.

Smith, Anthony D. *Nationalism: theory, ideology and history*. Malden. Massachussets, 2001.

Smith, Anthony D. "Structure and persistence of ethnies" en Guibernau, Montserrat/Rex, John. *The ethnicity reader: nationalism, multiculturalism and migration*. Cambridge, United Kingdom, 1997.

Smith, Anthony D. *Nations and nationalism in a global era*. Polity Press. Cambridge, 1995.

Smith, Anthony D. *The ethnic revival*. University Press. Cambridge, 1981.

Smith, Anthony D. *Nationalism in the Twentieth Century*. New York University. New York, 1979.

Stavenhagen, Rodolfo. *Cultural rights a social science perspective*. Kluwer Law International, Holanda, 2001.

Stavenhagen, Rodolfo. "El marco internacional del derecho indígena" en Gómez Magdalena, coord. *Derecho Indígena*. INI AMNU, 1997.

Tiryakian, Edward. "Assessing Multiculturalism. Theoretically: 'E pluribus Unum, Sic et Non'" en *Governance in Multicultural Societies*. Ashgate. UK, 2004.

Veiga, Francisco. "Europeos no tan balcánicos: nacionalismos, minorías y 'comunidades étnicas' entre el Este y el Oeste" en Ferrero, Ruth *Nacionalismos y minorías en Europa central y oriental*. Institut de Ciències Politiques i Socials. Barcelona, 2004.

Villoro, Luis. *Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos*. III Seminario Eduardo García Mynez. ITAM, ELD, UIA. México, 1993.

Vizcaíno, Fernando. *El nacionalismo mexicano en los tiempos de la globalización y el multiculturalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Wallace, Claire/Stromsnes Kristin. "Introduction: European Identities". *Perspectives on European Politics and Society* Vol. 9, No. 4, (December 2008): 378-380.

ALE, partidos políticos, Partido de la Nación Corsa, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.e-f-a.org/party.php?id=7>> [Consulta: Noviembre 2008].

Alianza Neo-Flamenca [en línea]. Disponible en <http://www.n-va.be/nva_ca.asp> [Consulta: Abril 2010].

Almeyra, Guillermo. “Las muy diversas autonomías” [en línea]. En: La Jornada digital, 2008. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2008/09/07/index.php?section=opinion&article=016a2pol>> [Consulta: Septiembre 2008].

Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, OSCE [en línea]. Disponible en <<http://www.osce.org/hcnm/>> [Consulta: Abril 2008].

Arbitration Commission of the Peace Conference on the former Yugoslavia [en línea]. Disponible en: <<http://www.la.wayne.edu/polisci/dubrovnik/readings/badinter.pdf>> [Consulta: Septiembre 2008].

Bloque Nacionalista de Galicia, objetivos, programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.bng-galiza.org>> [Consulta: agosto 2007].

Carta de Derechos Humanos Emergentes, Instituto de Derechos Humanos de Cataluña [en línea]. Disponible en <<http://www.idhc.org/esp/documents/CartaDHE.pdf>> [Consulta: febrero 2008].

Carta de París para una nueva Europa, 1990 [en línea] Disponible en <http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_es.pdf> [Consulta: Septiembre 2008].

Centro de Aland, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.alandsframtid.ax>> [Consulta: Septiembre 2008].

Charasse, Pierre “El Tratado de Lisboa o el fin del sueño europeo” *La Jornada* 11/02/10, digital, [en línea]. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/02/11/index.php?section=opinion&article=021a1mun>> [Consulta: Febrero 2010].

Comanducci, Pablo *Derechos Humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado* [en línea]. Disponible en

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371963122385973092257/isonomia03/isonomia03_02.pdf> [Consulta: Enero 2008].

Comisión Europea. Proyecto Multilingüismo [en línea]. Disponible en <<http://europa.eu/languages/es/chapter/18>> [Consulta: Abril 2008].

Comité de las Regiones [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>> [Consulta: Septiembre 2008].

Comité de las Regiones, Grupos Políticos UEN-EA Misión [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu/>> [Consulta: Octubre 2008].

Comité de las Regiones, Introducción, Prioridades políticas y Ficha de identidad del Comité de las regiones [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>> [Consulta: Septiembre 2008].

Comité de las Regiones. Prioridades Políticas 2008-2010 [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu>> [Consulta: Octubre 2008].

Comisión Europea, Agenda política del multilingüismo [en línea]. Disponible en <http://ec.europa.eu/about_es.htm> [Consulta: Octubre 2008].

Consejo de la Unión Europea [en línea]. Disponible en <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=es>> [Consulta: Octubre 2008].

Consejo Europeo [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/european-council/index_es.htm> [Consulta: Octubre 2008].

Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Consejo de Europa 1995 [en línea] Disponible en <<http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/157.htm>> [Consulta: septiembre-octubre 2007].

¿Cuánta gente vive en la UE?, población en millones, 2007 [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/abc/keyfigures/sizeandpopulation/howmany/index_es.htm#chart3> [Consulta: Marzo 2010].

De Maastricht a Lisboa: Cómo el nuevo Tratado de la UE refuerza a las regiones y a las ciudades, 2009 [en línea]. Disponible en <http://www.cor.europa.eu/pages/PressTemplate.aspx?view=detail&id=bbf4ad63-706c-43e8-9236-91d9e67acc0c> [Consulta: Enero 2010]

Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, 1992 [en línea]. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1424.pdf> [Consulta: Marzo 2009].

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948 [en línea]. Disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm> [Consulta: Agosto 2007].

Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, 2001 [en línea]. Disponible en <http://portal.unesco.org/es> [Consulta: Abril 2008].

Derechos Culturales, Declaración de Friburgo [en línea]. Disponible en <http://www.unifr.ch/iiedh/droits-culturels> [Consulta: Febrero 2008].

Eusko Alkartasuna promueve en el Parlamento Europeo una resolución que defiende el derecho a decidir [en línea]. Disponible en <http://www.euskoalkartasuna.org/noticias/noticia-detalle.php?id=9449&l=es&s=ix> [Consulta: Octubre/2008].

Estados miembros de las Naciones Unidas, 2006 [en línea]. Disponible en <http://www.un.org/spanish/aboutun/memberstates.shtml> [Consulta: Septiembre 2008].

Estrategia Marco para el Multilingüismo, Parlamento Europeo, 2006 [en línea]. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2006-0372+0+DOC+XML+V0//ES&language=ES> [Consulta: Septiembre-Octubre 2007].

EPP Action Programme 2004-2009, 20/04/05, Basic Programme, 21/04/05 [en línea]. Disponible en <http://www.cor.europa.eu/presentation/down/epp/index.htm> [Consulta: Septiembre 08].

Europa de los Pueblos, presentación, 2008 [en línea]. Disponible en <http://www.europadelospueblos.net> [Consulta: Noviembre 08].

European Democracy and Diversity, Miembros del PES, PES Group opinions [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu/pesweb/>> [Consulta: Septiembre 08].

Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, Aug. 1, 1975, 14 I.L.M. 1292 (Helsinki Declaration). VIII. *Equal rights and self-determination of peoples* [en línea]. Disponible en <<http://www1.umn.edu/humanrts/osce/basics/finact75.htm>> [Consulta: Octubre 2008].

Instituto de la Unión Europea de Estudios para la Seguridad, 2009, *Estrategia Europea de Seguridad 2003-2008. Construyendo Intereses Comunes* [en línea]. Disponible en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf> [Consulta: Marzo 2009].

Izquierda Republicana de Cataluña, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.esquerra.org/>> [Consulta: agosto 2008].

"Kacin: We have recognized independence" Clic, digital, 2008-05-30 [en línea]. Disponible en <<http://english.blic.rs/News/2236/Kacin-We-have-recognized-independence>> [Consulta: Marzo 2010].

Kaldor, Mary (2000): *Cosmopolitanism and organised violence* [en línea]. Disponible en <<http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010kaldor.htm>> [Consulta: Enero 2009].

Las lenguas de Europa [en línea]. Disponible en <http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/index_es.htm> [Consulta: Octubre 2008].

Libertad del Sur del Tirolo, ¿quiénes somos? y programa 2010 [en línea]. Disponible en <<http://www.suedtiroler-freiheit.com/content/view/15/28/>> [Consulta: Marzo 2010].

Liga de Saboya, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.ligue-savoisienne.org>> [Consulta: Septiembre 2008].

Minorías nacionales en Europa, Partidos Políticos de Minorías [en línea]. Disponible en <<http://www.eurominority.org>> [Consulta: Agosto 2007-Octubre 2008]

Movimiento de la Región de Saboya, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.sav.org/fmvm.html>> [Consulta: Octubre 2008].

Multilingüismo [en línea]. Disponible en <http://ec.europa.eu/about_es.htm> [Consulta: Octubre 2008]

OPINION of the Committee of the Regions of 14 June 2006 on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on A New Framework Strategy for Multilingualism [en línea]. Disponible en <<http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>> [Consulta: Septiembre 2008]

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966-1976 [en línea]. Disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>> [Consulta: Agosto 2007].

Parlamento Europeo, Fichas Técnicas [en línea]. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/default_es.htm> [Consulta: Agosto 2008].

Parlamento Europeo, Moción de Resolución 11/12/2001 [en línea]. Disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?objRefId=74832&language=EN>> [Consulta: Octubre 2008].

Partido de Gales, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.plaidcymru.org/>> [Consulta: Septiembre 2008].

Partido Nacionalista Escocés, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.snp.org>> [Consulta: Octubre 2008].

Partido Nacionalista de Frisia, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://www.fnp-fryslan.nl>> [Consulta: Octubre 2008].

Partido Nacionalista Vasco, programa político y objetivos [en línea]. Disponible en <<http://www.eaj-pnv.eu/esp/index.asp>> [Consulta: Marzo 2009].

Partido Occitano, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <<http://partitoccitan.org>> [Consulta: Octubre 2008].

Partidos políticos, Unión del Pueblo de Alsacia, objetivos políticos [en línea]. Disponible en <<http://www.e-f-a.org/party.php?id=27>> [Consulta: Octubre 2008].

Partido Sardo de Acción [en línea]. Disponible en <<http://www.psdaz-fedca.it/>> [Consulta: Julio 2008].

Partido Unidad Catalana [en línea]. Disponible en <<http://unitatcatalana.over-blog.com/categorie-10004879.html>> [Consulta: Agosto 2008].

Pellet, Allain. "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples" [en línea]. En: *European Journal of International Law* 3 (1): 178–

185. Disponible en <http://207.57.19.226/journal/Vol3/No1/art12-13.pdf> [Consulta: Agosto 2008].

Petras, James. "Separatismo y construcción imperial en el siglo XXI" [en línea]. En: *Rebelión digital*, 2008. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=69327> [Consulta: Junio 2008].

Programa político, ALDE [en línea]. Disponible en <http://www.alde.cor.europa.eu> [Consulta: Septiembre 2008].

Qué es la ALE, 2005 [en línea]. Disponible en <http://www.e-f-a.org/home.php> [Consulta: Octubre 2008].

Reporte explicativo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales, Estrasburgo, 1995 [en línea]. Disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/157.htm> [Consulta: Septiembre-octubre 2007].

Resolución 2625, (XXV), 1970, [en línea]. Disponible en <http://www.aloj.us.es/eulalia/derecho%20internacional/materiales%20dpto/resolucion2625.htm> [Consulta: Febrero 2010].

Solidaridad Vasca, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <http://www.euskoalkartasuna.org/> [Consulta: Junio 2008].

Spirit, objetivos, programa político [en línea]. Disponible en <http://www.vlaamsprogressieven.be/> [Consulta: Junio 2008].

The Bolzano/Bozen Declaration on the Protection of Minorities in the enlarged European Union, 2004 [en línea]. Disponible en http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/FA123734-21DE-47E6-BC28-1C41CB5278B9/0/dichiarazione_last.pdf [Consulta: Septiembre 2007].

Tratado de Lisboa. Llevar a Europa al siglo XXI. El Tratado en pocas palabras [en línea]. Disponible en http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm [Consulta: Enero 2010].

Tratados y Legislación, [en línea]. Disponible en http://europa.eu/abc/treaties/index_es.htm [Consulta: Octubre 2007].

Una Agenda Política para el Multilingüismo [en línea]. Disponible en http://ec.europa.eu/about_es.htm [Consulta: Octubre 2008].

Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad, 2003:8 [en línea]. Consulta en <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf> [Consulta: Enero 2009].

Unidad Democrática Bretona, objetivos y programa político [en línea]. Disponible en <http://www.udb-bzh.net> [Consulta: Octubre 2008].

Unión Democrática de Cataluña, estatutos y manifiesto [en línea]. Disponible en <http://www.unio.org/partit/index.asp> [Consulta: Marzo 2009].

Vucheva, Elitsa "EU fudges Kosovo independence recognition" EUobserver. Retrieved digital 2008-09-26 [en línea] Disponible en <http://euobserver.com/9/25684> [Consulta: Marzo 2010].

What is Self-determination?, 2006 [en línea]. Disponible en <http://www.unpo.org/content/view/4957/72/> [Consulta: Agosto 2007].