

# Minorías nacionales e integración de la Unión Europea, aproximación teórico metodológica

RUTH A. DÁVILA FIGUEROA\*

RESUMEN: El texto es una aproximación teórico-metodológica al estudio de la cuestión de las minorías nacionales en el contexto de integración de la Unión Europea. Para analizar la relación entre las minorías nacionales y la UE se considera: 1) la redefinición de los objetivos de las minorías nacionales; 2) la naturaleza del nacionalismo; 3) el debate actual sobre los derechos culturales; 4) las minorías nacionales como actores políticos; y 5) las ampliaciones de la UE.

ABSTRACT: The text is a theoretical and methodological approach to the study of national minorities within the context of the integration of the European Union. In order to analyze the link between national minorities and the European Union, the author considers: 1) the redefinition of the objectives of national minorities; 2) the nature of nationalism; 3) the current debate on cultural rights; 4) national minorities as political actors and 5) the enlargement of the EU.

*Palabras clave:* minorías nacionales, Unión Europea, derechos de minorías nacionales, nacionalismo, naciones sin Estado.

*Key words:* national minorities, European Union, rights of national minorities, nationalism, stateless nations.

\* Candidata a doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Dirección electrónica: <ellerutb@gmail.com>.

## INTRODUCCIÓN

En Europa tienen lugar conflictos entre mayorías y minorías nacionales relacionados con representación política, derechos lingüísticos, federalismo y autonomía territorial e, incluso, con los símbolos nacionales, tanto en Europa Central y del Este como en algunos países miembros de la Unión Europea (UE). Por ello, “es imposible pensar en la Europa moderna sin hacer referencia al nacionalismo” (Ferrero, 2004: 11-12). Lo anterior refleja la importancia de analizar la cuestión de las minorías nacionales a la luz del proyecto de integración europea. En la academia han predominado los estudios sobre nacionalismo étnico, etnicidad, minorías, etc., centrados en Europa Central y del Este; sin embargo,

los países miembros de la UE también han presenciado un resurgimiento del sentimiento nacional. El nacionalismo y la cuestión nacional no es algo que afecte de manera específica a los 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).

Actualmente, la UE integra 27 países. Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Bulgaria, República Eslovaca y Rumania, de más o menos reciente adhesión, formaron parte del bloque socialista y geográficamente se ubican en Europa Central y del Este.<sup>1</sup> Para sumarse a la UE tuvieron que cumplir con los Criterios de Copenhague, que incluyen el respeto a los derechos de las minorías. Sumadas a los 27 estados miem-

<sup>1</sup> Eslovenia es una ex república yugoslava; Estonia, Letonia y Lituania pertenecieron a la extinta URSS; las repúblicas Checa y Eslovaca conformaban Checoslovaquia. Los candidatos oficiales a formar parte de la UE son Turquía, Croacia y la República de Macedonia; estas dos últimas, valoradas de manera positiva, son ex repúblicas yugoslavas.

bros, se contabilizan minorías nacionales con diferentes estatus culturales y políticos en los países que las contienen, es decir, naciones sin Estado, minorías miembros de un país vecino, minorías lingüísticas y, en pocos casos, minorías religiosas. Así, por ejemplo, España tiene naciones sin Estado con reivindicaciones más de tipo político y autonómico que cultural; son los casos de Cataluña, País Vasco y Galicia; lo mismo en Francia y el Reino Unido con Córcega, Bretaña y Occitania, y Escocia y Gales, respectivamente. Las minorías miembros de un país vecino y las minorías lingüísticas rara vez tendrán reivindicaciones autonomistas; sus demandas frecuentemente se centran en el reconocimiento de su identidad diferenciada y en el derecho a usar su lengua.<sup>2</sup>

En suma, se puede afirmar que los países de la UE son estados binacionales cuando no multinacionales; a ello hay que añadir que la diversidad de culturas se manifiesta no sólo a nivel de minorías nacionales que ocupan territorios históricos, sino en las poblaciones migrantes externas (provenientes de países no miembros de la UE) e internas (de países miembros de la UE) que, si bien por ser ciudadanos europeos tienen libertad de viajar y establecerse en cualquier país de la UE, son parte de la cada vez más diversa población en términos culturales. De lo anteriormente expuesto se establece la trascendencia de este análisis.

Tradicionalmente, los estudios sobre la cuestión de las minorías se centraron en la relación de la etnia con el Estado (Kymlicka: 2007); sin embargo, aun cuando esta tendencia predomina, se ha modificado a partir de dos fenómenos: la globalización y la integración regional. En ese sentido, es importante ahondar en el análisis de: 1) la relación entre la cuestión minorita-

<sup>2</sup> *Eurominority* contabiliza 94 naciones sin Estado y/o pueblos minoritarios en toda Europa, las cuales pertenecen a las categorías de minorías nacionales, culturales y lingüísticas, pueblos nativos y grupos étnicos. Véase “Todas las Minorías Europeas, 1999-2009” [en línea]. Disponible en <<http://www.eurominority.eu/version/spa/index.asp>> [consulta: agosto-octubre de 2007].

ria y el Estado en el contexto de la globalización y la integración regional, y 2) la relación de las minorías con el proceso de globalización y con las instituciones supranacionales y supraestatales. Así, el propósito de este texto es describir los elementos que se estima deben considerarse para el análisis de la relación de las minorías nacionales con la integración política de la UE.

Como punto de partida, establezco una definición operativa, no exhaustiva, de minoría nacional. “Resulta básico distinguir a 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). Las minorías nacionales y los grupos étnicos se distinguen de los que suelen denominarse nuevos movimientos sociales —asociaciones y movimientos de gays, mujeres, pobres, ambientalistas y discapacitados— que han sido marginados dentro de su propia sociedad nacional o de su grupo étnico” (Kymlicka, 1996).

Las minorías nacionales ocupan territorios históricos, tienen un reclamo político sobre ese territorio y en términos etnoculturales y lingüísticos se asumen como diferentes del grupo dominante o mayoritario; esta acepción se aproxima a la definición de nación sin Estado.<sup>3</sup> Las minorías étnicas se diferencian de las minorías nacionales en tanto que son producto de las migraciones, condición que propicia la integración voluntaria a la sociedad y a la cultura receptoras. Esta definición permite subrayar que la cuestión de las minorías nacionales y la cuestión de las minorías étnicas son sustancialmente distintas.

Las minorías nacionales tienen diversos reclamos, desde la petición de cierta autonomía política y/o cultural hasta la secesión o independencia, es decir que las demandas son graduales. Esa gradualidad obedece a que, aun cuando podemos identificar

<sup>3</sup> Véase Minahan, 1996.

a las minorías nacionales como naciones sin Estado, no siempre tendrán un reclamo político y de autogobierno sobre un territorio. En algunos casos, las minorías sólo quieren autonomía para ejercer algunos derechos, como usar su lengua, resguardar su identidad cultural diferenciada o tener mayor representación en las instituciones públicas y en el gobierno, etcétera.<sup>4</sup>

La cuestión de las minorías nacionales no es homogénea y es gradual, se manifiesta en función del contexto particular de cada país y lo que interesa analizar es cómo se ha transformado este fenómeno a la luz del proyecto de integración regional. Por otro lado, responde a los intereses de la *intelligentsia*, líderes religiosos, intelectuales, políticos y/o culturales, y a la politización de la cultura, es decir, al uso político que se da a reclamos de carácter cultural,<sup>5</sup> y en ese sentido, no sólo son los reclamos de carácter cultural los que aquí interesan, sino los de carácter político, como autonomía, independencia y autodeterminación; y en algunos casos, si no es que en todos, demandas de mayor ventaja económica. Tras señalar lo anterior, a continuación se presentan los elementos que deben atenderse para analizar la cuestión de las minorías nacionales en el contexto de integración de la UE.

#### REDEFINICIÓN DE OBJETIVOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES

El proyecto de integración europea incide en la redefinición de objetivos políticos de las minorías nacionales, es decir, en el proyecto político de la *intelligentsia*. Esta afirmación se sustenta en la idea de que la UE como “Europa de pueblos” es un medio y un

<sup>4</sup> Véase “Minority by type of claims, 1999-2009” [en línea]. Disponible en <<http://www.eurominority.eu/version/eng/minority-claims.asp>> [consulta: agosto-octubre de 2007].

<sup>5</sup> Véase Smith, 1995.

fin para las minorías nacionales.<sup>6</sup> Así, se modifican los objetivos nacionalistas de las minorías nacionales a la luz del proyecto integrador, supranacional, que diluye las fronteras, redefine la noción de ciudadanía y obliga a reflexionar sobre la territorialidad y la soberanía de los estados-nación, pero también sobre su autodeterminación.

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. Buscan construir nuevos sistemas de acción tanto por debajo del Estado como más allá de éste. Europa ofrece oportunidades a los movimientos territoriales y proporciona cierta protección a las minorías (Keating, 2007).<sup>7</sup>

Lo anterior es ciertamente probable; sin embargo, hoy por hoy es innegable que los estados son los actores centrales de la Europa unificada. En el mismo sentido que Keating (2007), Calduch (1998) señala que “probablemente las soluciones de la UE sean las más innovadoras para encauzar la protección de las minorías”.<sup>8</sup> Destaca tres grandes aportaciones; primero, el éxito de la integración demuestra que muchos problemas y necesidades básicas que afectan a una sociedad, incluyendo las naciones, sólo se pueden

<sup>6</sup> “Europa proporciona una estructura de oportunidades a los movimientos nacionalistas. El impacto de estos cambios en los movimientos nacionalistas y la capacidad de sacarle provecho a éstos puede variar” (Keating, 2007: 10).

<sup>7</sup> Si la integración europea pone en tela de juicio la relación entre Estado y nación y debilita la necesidad de constituir un Estado, entonces hay que analizar y revisar la naturaleza del nacionalismo a la luz de este proceso. Sobre esto hablaré más adelante.

<sup>8</sup> No concuerdo totalmente con esta postura; pero retomo el argumento de Calduch en tanto que sus apreciaciones me permiten argumentar sobre lo que considero es la UE para las demandas de las minorías. Por una parte, el proceso de integración incide en la redefinición de los objetivos del nacionalismo de las minorías nacionales y, al mismo tiempo, como proyecto integrador y supraestatal, la UE es un medio y un fin de las demandas nacionalistas minoritarias.

resolver de modo eficaz mediante la articulación de órganos y relaciones que superan a los estados. Pero, reflexiona el autor,

semejante principio que 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 (Calduch, 1998).

A mi juicio, es desde esta perspectiva que se modifican los objetivos del nacionalismo minoritario y su naturaleza misma y sobre lo que se reflexionará más adelante. La integración de la UE permite, hasta cierto punto, que las minorías nacionales eludan al Estado central para relacionarse con el exterior y satisfacer sus intereses políticos, económicos y culturales. También, Calduch destaca la movilidad social y cultural en el seno de la UE, reforzada desde el Tratado de Maastricht al instaurar la ciudadanía europea, la figura del defensor popular y el Comité de Regiones como órgano consultivo. “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”. Es decir, “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 Europeo. Esta participación parlamentaria de los partidos nacionalistas dificulta su marginación política y, por tanto, la radicalización de sus discursos y estrategias de acción política”.<sup>9</sup>

Esto se observa con la Alianza Libre Europea (ALE), que es un partido político europeo que reúne a partidos de los ámbitos nacional, regional y autonomista de la UE. Los partidos políticos de la ALE tienen como referente el derecho a la autodeterminación, la adhesión a los principios de la democracia parlamentaria y la defensa de los derechos humanos. “El objetivo central de la ALE es encuadrar el nacionalismo y el regionalismo democrático en una estructura política que permita el desarrollo de iniciativas concretas a nivel europeo y facilite 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”.<sup>10</sup> Así, al mismo tiempo que se permite la participación política de estos partidos, se restringen las demandas independentistas y/o separatistas, pues la ALE se circunscribe a un marco democrático europeo que supone la integridad territorial de los estados y el sostenimiento tanto de la gobernabilidad como del orden social compartido.

Lo antes expuesto nos hace reflexionar si efectivamente la integración europea favorece las demandas de las minorías nacionales, pues el marco jurídico e institucional de la UE hace especial énfasis en 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. Así, 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

<sup>9</sup> Véase Calduch, 1998.

<sup>10</sup> “What’s EFA?, 2005” [en línea]. Disponible en <<http://www.e-f-a.org/whatsefa.php>> [consulta: mayo de 2008].

dan solución a las demandas de las minorías nacionales, pero al mismo tiempo carece de la capacidad para resolver esas problemáticas de fondo, si consideramos que las demandas de carácter político como la autodeterminación, la autonomía política y la independencia suponen una contradicción con el interés del Estado.<sup>11</sup>

Asimismo, la reflexión sobre los objetivos y demandas que actualmente constituyen el proyecto político de las minorías nacionales nos lleva a observar que aquéllos tienen dimensión histórica. Es decir, que los partidos políticos de las minorías nacionales replantearon no sólo su esencia ideológica, sino también sus propósitos a la luz de la integración europea. Por ejemplo, con la creación en 1981 de la Alianza Libre Europea, en cierta forma fue imperativo renunciar a la demanda de secesión. Por tanto, es preciso también redefinir conceptual y teóricamente la noción de soberanía y autodeterminación.

Por último, dado el contexto de integración política de la UE y de conformación de nuevos esquemas de poder en que las minorías nacionales puedan participar, la naturaleza de sus expresiones nacionalistas también se ha modificado. Pero al mismo tiempo, también la naturaleza del nacionalismo que tiene como eje al Estado.

#### NATURALEZA DEL NACIONALISMO EN EL CONTEXTO DE INTEGRACIÓN DE LA UE

Tradicionalmente, en la academia, se ha analizado la cuestión de las minorías nacionales, la etnicidad y el nacionalismo en su relación con el Estado. Cuatro autores han dominado las principales

<sup>11</sup> Aún en las democracias más abiertas y liberales se manifiesta lo que Kymlicka (1996) define como la falsa neutralidad del Estado, “la idea de que los estados liberal democráticos (o naciones cívicas) son etnoculturalmente neutrales es manifiestamente

teorías sobre el nacionalismo 1) Gellner (*Naciones y nacionalismo*, 1983), 2) Hobsbawm (*La invención de la tradición*, 1983, y *Naciones y nacionalismo desde 1780*, 1990), 3) Anderson (*Comunidades imaginadas*, 1983) y 4) Smith (*El origen étnico de las naciones*, 1986). Los tres primeros están en la categoría de las teorías modernistas. Smith centra su análisis en la etnia y sostiene que ésta antecede al Estado.

La obra de Gellner (1983) propone un modelo de la transformación de los estados-nación derivado de factores económicos: en las sociedades industrializadas es necesario un nuevo tipo de cultura central que permita mantener la homogeneidad; ello se logra a través de una lengua y una educación. La tesis central de Anderson (1983) es que los medios de comunicación han facilitado el surgimiento de las naciones como comunidades imaginadas; para Anderson las naciones son, en cierto sentido, una ilusión. Las tesis de Gellner y de Anderson se circunscriben a la modernidad. Por otra parte, la tesis central de Smith (1986) es que los equivalentes premodernos de las naciones existen e indirectamente invalida las teorías modernistas. La tesis de Hobsbawm sobre la tradición inventada puede leerse como una refutación del origen premoderno de la tradición nacional. Hobsbawm da ejemplos de cómo esa tradición, incluso el mito del mantenimiento de las naciones, es inventada.<sup>12</sup>

Dichos enfoques han sido, hasta cierto punto, limitados, pues por sí solos no explican los nacionalismos étnicos y de naciones sin Estado en la ex Yugoslavia, caso que considero paradigmático; sin embargo, creo que sí pueden orientar el estudio sobre la naturaleza del nacionalismo en el contexto de la globalización y la integración regional. Así, es preciso acotar que

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 se aplica a la cuestión de las minorías nacionales).

<sup>12</sup> Véase Treanor, 1997.

la naturaleza del nacionalismo de las minorías nacionales en la UE debe ser analizado a partir de la evidencia empírica que nos arroja, en primer término, que es un tipo de nacionalismo diferente al expresado en las guerras separatistas de la ex Yugoslavia y la ex URSS, particularmente. Obedece a circunstancias muy particulares y, si bien podemos decir que es una manifestación de nacionalismo, no podemos reducirlo a un análisis simplista dicotómico de nacionalismo cívico *vs.* nacionalismo étnico.

Lo anterior lo afirmo porque el nacionalismo en la ex Yugoslavia, como recurso ideológico, promovió la exclusión, la exaltación de la diferencia y se sostuvo en un discurso radical y agresivo. De esa forma, el nacionalismo llenó el vacío ideológico que dejó tras de sí el fin del sistema socialista y sus grandes relatos; pero sobre todo, este nacionalismo exacerbó las diferencias etnoculturales centradas en el origen étnico distinto, las diferencias lingüísticas y religiosas, y se fundamentó en los usos políticos que se dieron a esas diferencias y a la memoria histórica. Pero, esencialmente, lo que definió esas expresiones nacionalistas —lo cual las aleja de la naturaleza del nacionalismo que expresan las minorías nacionales en Europa occidental— fue la exaltación de la violencia.<sup>13</sup>

Esencialmente, el nacionalismo tiene como objetivo último al Estado; por ello, en sentido estricto, el fin último de las minorías nacionales con demandas de autonomía política independentista es construir su propio Estado y lograr el reconocimiento internacional del mismo. Por su parte, los estados ya constituidos tienen como fin perpetuarse, mantener el orden social compartido y la integridad territorial y de fronteras a través de un nacionalismo que mantiene la homogeneidad cultural, nacional, lingüística, etc. Sin embargo, sería importante

<sup>13</sup> Con la excepción del nacionalismo vasco (ETA). Aunque éste también tiene diferencias con la expresión de violencia en las guerras interétnicas de la ex Yugoslavia o en Chechenia. Véase Dávila, 2006.

escudriñar cómo se modifican las expresiones de ambos tipos de nacionalismo, pues en el mundo contemporáneo se supone un debilitamiento, que yo llamaría transformación, del Estado desde tres flancos: arriba, con la emergencia de regímenes transnacionales (UE); lateralmente, por la pérdida de monopolios gracias a la privatización y liberalización de sectores económicos, tradicionalmente bajo su supervisión y control; y abajo, con las reivindicaciones territoriales de las llamadas naciones sin Estado (Keating, 2002).<sup>14</sup>

Cabe hacer énfasis en que la cuestión del nacionalismo de las minorías nacionales evoca diversas y complejas problemáticas. No es posible dar una explicación unidimensional del fenómeno, pero sí encontrar convergencias, sobre todo, si lo que interesa es explicarlo a la luz de un proceso más amplio: la integración regional. También, cabe decir, las teorías clásicas que explican el nacionalismo son útiles como referencia para dar paso a una búsqueda más amplia que permita entender la naturaleza del nacionalismo que se manifiesta en países altamente industrializados, de larga tradición democrática y liberal y que actualmente están sometidos a las reglas que impone la integración regional.

Kymlicka (2004) define al nacionalismo expresado por las minorías nacionales en Occidente como un nacionalismo liberalizado que se manifiesta en sociedades con fuerte tradición democrática. Sin embargo, el fenómeno ha sido poco estudiado a la luz del proceso de integración europea; en ese mismo sentido, el nacionalismo que tiene como eje de acción al Estado tampoco

<sup>14</sup> Esta afirmación es interesante; permite reflexionar sobre el nacionalismo de las minorías nacionales a la luz de procesos de integración, pero, en sentido contrario, también permite cuestionarse sobre el nacionalismo que se ejerce desde el centro. Algunos estudiosos del tema señalan al Estado nacional como una entidad que, lejos de decaer, se fortalece y se transforma en función de las necesidades del mundo actual. Véase Ozkirimli (2003) y el informe anual del Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI) correspondiente a las previsiones para 2008, que señala el “regreso de las naciones”.

se ha analizado desde esta perspectiva, y aquí debemos considerar que los objetivos del nacionalismo estatista son el sostenimiento de la soberanía, la integridad territorial y la homogeneidad cultural, elementos que quizá pierden fuerza por la acción de los procesos de integración regional.<sup>15</sup>

En este sentido es ilustrativo el caso de Malta, miembro de la UE desde 2004 —y su incipiente nacionalismo que se ilustra con la selección de imágenes para las monedas euro— y la llegada de inmigrantes indocumentados provenientes de África, entre otros. Si la nación es una ficción de un imaginario necesario (Anderson, 1983) en la retórica de la política moderna, entonces el maltés de hoy parece plenamente absuelto de este espejismo. La mayoría va a continuar, en su día a día, buscando un botín basado en el liderazgo político de su preferencia (bienes materiales) o en el sacerdote (para los espirituales). Sin embargo, la ruptura de esta rutina utilitaria para las expresiones de orgullo nacional o las manifestaciones de lo que se percibe como amenazas a la polaridad partidista puede sugerir que un cierto sentido de comunidad y de expresión es alcanzable, aunque sólo sea a un nivel temporal y visceral (Baldacchino, 2009: 149,160). Así se puede estudiar un tipo de nacionalismo que se construye en función de factores internos y externos en un Estado en el que tradicionalmente no ha habido una identidad nacional fuerte, pero según su contexto actual, es necesaria y útil dicha identidad. Un caso similar es Chipre.

<sup>15</sup> Keating (2007) explora la cuestión de las minorías y la integración europea y propone el análisis de cuestiones como la autoridad y la soberanía compartida. Sin embargo, considero que hace falta profundizar en el estudio de la naturaleza del nacionalismo que se ejerce desde el Estado. Por otra parte, siguiendo a Veiga (2004), sería interesante profundizar en el estudio de las minorías étnicas (migrantes) que posiblemente hagan suyas demandas de reconocimiento cultural y participación política. Quizás hasta podamos en algún momento observar el advenimiento de partidos políticos que tomen como bandera sus demandas.

Así pues, no basta explicar el nacionalismo a partir de la relación de las minorías con un Estado, en función de su grado de democratización y liberalización, de su capacidad de movilización en pos de objetivos democráticos —una ideología que llega para sustituir a otra como ocurrió en los países de Europa del Este—, o por la virulencia con que se expresa en sociedades en las que el Estado se fractura, como también se observó en Europa del Este. Considero que el fenómeno nacionalista debe analizarse a la luz de procesos que rebasan al propio Estado y a las naciones, como los proyectos de integración regional y la globalización, pues la naturaleza del nacionalismo seguramente se modifica como resultado de esas relaciones.

#### DEBATE ACTUAL SOBRE LOS DERECHOS CULTURALES, EL CASO DE LAS MINORÍAS NACIONALES

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se plantea la necesidad de emitir documentos que regulen la relación pacífica de los estados de la Organización de Naciones Unidas. Surge la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de la ONU. A partir de estos documentos, el derecho internacional construye pactos, acuerdos y declaraciones para garantizar la protección de los derechos humanos. Así, las democracias liberales centraron el tema de los derechos en el individuo (Kymlicka, 2003). Aun cuando se buscó la protección de minorías religiosas, lingüísticas y étnicas, siempre se aludió la protección de “miembros” de minorías, soslayando su dimensión colectiva.

El debate sobre los derechos de las minorías toma relevancia por dos aspectos: 1) los documentos, vinculantes o no, que protegen los derechos de minorías (nacionales, lingüísticas, religiosas, étnicas), a mi parecer, fueron hechos *ad hoc*. Es decir, fueron la respuesta lógica a la situación que se manifestó en un

contexto específico, como el desmembramiento de estados en Europa del Este y Central, en los que la variable etnocultural fue un factor ineludiblemente crucial, aunque no el único, en el desarrollo de los conflictos; 2) los documentos de referencia no aluden a la importancia de ejercer dichos derechos colectivamente, sino que se centran en el individuo que pertenece a una minoría.

En ese sentido, el debate actual sobre los derechos culturales se centra en una dimensión más amplia, más allá de la producción cultural, en la que se refuerza la idea de que los derechos culturales, específicamente los derechos de las minorías nacionales, étnicas o de los pueblos originarios o indígenas, no pueden ser entendidos si no se contempla su dimensión colectiva. Cabe destacar que la problemática de los derechos de las minorías es que se centran más en aspectos de tipo cultural, y las cuestiones relacionadas con las demandas políticas no son parte del debate oficial. Así, es preciso discutir y reflexionar sobre la dimensión política de las demandas de las minorías nacionales.

Kymlicka (2007, 2004, 1996) establece las aportaciones del multiculturalismo en el acomodo de la diversidad en las sociedades democrático liberales; sin embargo, habría que ver hasta qué punto el multiculturalismo promueve la solución de la cuestión de las minorías nacionales en los países que se agrupan en la UE. Y aun cuando el multiculturalismo busca el acomodo, reconocimiento y afirmación de las demandas minoritarias, no da respuesta a cuestiones relacionadas con temas de género, o a procesos históricos en los que surgen las minorías.

En Europa, la tragedia en la ex Yugoslavia, y en general los cambios de fronteras geográficas y culturales en Europa del Este, llevaron a la necesidad de dar cauce a la cuestión de las minorías nacionales. Así se inicia la formulación de documentos jurídico normativos cuyo objetivo es el reconocimiento y/o la protección de las minorías y, al mismo tiempo, la reorientación



de sus demandas y proyecto político para evitar una tragedia como la de los Balcanes.

Los documentos más destacados, que no los únicos, son el Convenio Marco para la Protección de los Derechos de las Minorías Nacionales y la Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias.<sup>16</sup> Cabe decir que la UE no tiene documento alguno que trate directamente la cuestión de las minorías nacionales; sin embargo, en la Carta de la Unión Europea de los Derechos Fundamentales, el artículo 21 (no discriminación) y el 22 (diversidad cultural, religiosa y lingüística) retoman la cuestión minoritaria.<sup>17</sup> Hay que acotar que estos documentos no se refieren en absoluto a las minorías étnicas (migrantes).

Cabe señalar que aun cuando los documentos mencionados no reconocen las demandas políticas de las minorías nacionales, sí se puede decir que en el contexto de integración de la UE las minorías nacionales, a través de partidos políticos, grupos políticos y otras instituciones políticas de la UE, han tenido una creciente participación en el seno de la Unión y de esta forma les ha sido factible agendar los temas que consideran más importantes en tanto su condición de minorías nacionales.

#### LAS MINORÍAS NACIONALES, ACTORES POLÍTICOS EN LA UE

Las minorías nacionales tienen ya un trayecto recorrido de actividad política en la UE. A través de la Alianza Libre Europea, las minorías nacionales participan de la vida política en la UE desde dos frentes: en el Parlamento Europeo (PE) y en el Comité de Regiones (CdR). En ambas instituciones, las minorías son repre-

<sup>16</sup> El Consejo de Europa emitió estos documentos. A este organismo pertenecen 47 países europeos, pero no es una institución de la UE.

<sup>17</sup> Con la ratificación del Tratado de Lisboa, en 2009, la Carta de la UE de Derechos Fundamentales se vuelve jurídicamente vinculante.

sentadas por partidos políticos que manifiestan su postura política e ideológica frente a la UE en un marco democrático y plural. Sin embargo, su participación es limitada, pues ni el Parlamento Europeo ni el Comité de Regiones son de carácter ejecutorio.<sup>18</sup> El PE debate sobre los temas de interés de la UE, en todos los rubros, y el CdR es un organismo consultivo. Aun así, a través de estos dos organismos las minorías nacionales acceden al ámbito político de la Unión introduciendo temas que les atañen de manera particular.

En el Parlamento Europeo, por ejemplo, después de las elecciones de 2009, los miembros de la ALE, grupo parlamentario en conjunto con los Verdes, son los partidos que representan minorías nacionales como Plaid Cymru (the Party of Wales), Partido Nacional Escocés, Izquierda Republicana de Cataluña, Nueva Alianza de Flandes y Partido de la Nación Corsa. Estos partidos luchan por la plena democracia en las naciones sin Estado y las regiones de Europa, el respeto y el reconocimiento de los derechos de las minorías, el fin del racismo y la xenofobia y la resolución pacífica de los conflictos, entre otros.<sup>19</sup>

Por otra parte, es importante referir algunos elementos centrales a considerar para el análisis de partidos políticos nacionalistas: a) la ideología que los identifica no tiene relación con la definición clásica de derecha e izquierda, pues estos partidos coinciden básicamente en reclamos de autonomía, libre autodeterminación y reconocimiento de su identidad nacional diferenciada; quizá los distingue el método para alcanzar objetivos, pues algunos tienen posturas y métodos más radicales,

<sup>18</sup> Con el Tratado de Lisboa, ratificado en 2009, el Parlamento Europeo amplía sus poderes y tendrá poder de codecisión con el Consejo.

<sup>19</sup> "The Greens/European Free Alliance in the European Parliament. EFA – the European Free Alliance", 2008 [en línea]. Disponible en <[http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/9/9272.about\\_efa@en.htm](http://www.greens-efa.org/cms/default/rubrik/9/9272.about_efa@en.htm)> [consulta: marzo de 2009].

sin salirse del marco democrático; b) el discurso central de estos partidos políticos es de carácter nacionalista.

Así, observamos que el nacionalismo, como ideología política, tiene un destacado lugar en la actividad política de la Europa unificada; si bien carece de elementos que aluden a la violencia, es una realidad. Por tanto, considero que también las posturas ideológicas, la agenda política, la posición frente al proyecto unitario, etc., de estos partidos políticos, deben ser estudiadas a la luz de la integración de la UE. Asimismo, es preciso considerar que los partidos políticos de las minorías nacionales tendrán un papel importante según el número de votantes que los elige y su programa político. Por ello, sería útil e interesante el análisis, desde la ciencia política, de estos partidos y su actividad política como incipientes actores políticos en el seno de la UE.

Otro aspecto importante, relacionado con los apartados anteriores, es el de las ampliaciones de la UE hacia Europa Central y del Este. El proceso de ampliación comienza con fin de la guerra fría y tiene como referente la unificación alemana.

#### AMPLIACIONES DE LA UE HACIA EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE

Las últimas ampliaciones de la UE, que incluyen a países de Europa Central y del Este, suponen nuevos retos para la integración política. Entre esos retos, destaco el de la situación política y de los derechos de las minorías nacionales de los países que se integran o buscan integrarse a la UE.

Ferrero (2004) puntualiza que los estados candidatos pueden “importar” los problemas relacionados con la cuestión de las minorías a la UE, y después de su adhesión tratarán de solucionarlos; sin embargo, ello será difícil por la debilidad de las estructuras especializadas en el tema de las minorías nacionales y también debido a la regla de no-interferencia, dentro de los Esta-

dos de la UE, en asuntos relacionados a la cuestión de las minorías. Asimismo, la UE está incorporando un número importante de nuevos miembros, con significativas minorías nacionales, dentro de un sistema en el que los viejos miembros tienen minorías mejor integradas, en el que la promoción de la cultura minoritaria y los derechos de las minorías es más desarrollada, con frecuencia, a través de un proceso de regionalización. Así, las minorías nacionales de los países de Occidente pueden reforzar e intensificar sus estrategias para ganar reconocimiento y, al mismo tiempo, los nuevos miembros pueden solicitar reglas y antecedentes ya reconocidos en otros estados miembros, incluyendo la autonomía cultural y, en algunos casos, la autonomía territorial, según lo crean conveniente para su situación actual.

Los Criterios de Copenhague que, en términos muy sucintos, son los que tiene que cumplir un nuevo Estado para integrarse a la UE, 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.

Pero a pesar de los criterios, la *Declaración de Bolzano* sobre los derechos de las minorías nacionales y lingüísticas de los países candidatos a ingresar a la UE, concebida en la conferencia “Protección de las minorías en la UE: el camino a seguir”, 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) fortalecer la UE como una comunidad de valores; 4) mejorar la cooperación entre la UE, el Consejo de Europa y la OSCE; 5) traer a la vida constitucional el lema de “unidad en la diversidad”.

Destaco dos elementos 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.<sup>20</sup> De manera general, se puede señalar que 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 se aplican en igual medida para todos los países miembros. Es decir que no existen instrumentos de monitoreo ni un marco jurídico propio.

Lo anterior revela tensión entre las reglas establecidas y las reglas a las que son sometidos los nuevos miembros o candidatos a la UE. En este sentido, cabe preguntarse si la UE y, en general, los estados miembros, son actualmente democracias ya establecidas, están en proceso de democratizarse o hay actualmente un déficit democrático resultado, en parte, del tratamiento que se da a la cuestión de las minorías nacionales. La respuesta, a partir de un análisis más amplio, puede arrojar información interesante para verificar en qué medida los criterios políticos de integración, particularmente el que se refiere a los derechos de las minorías, son instrumentos útiles para el proceso de democratización en los países candidatos, pero en los países miembros posiblemente evidencian un déficit democrático.

Si bien la UE establece criterios de adhesión, eso no significa que los países miembros los cumplan a cabalidad, al menos en lo que a derechos de las minorías nacionales se refiere. La *Declaración de Bolzano* es llana al señalar que no hay un instrumento claro que dé seguimiento al respeto y reconocimiento de los derechos de las minorías nacionales, ni en los países miembro,

<sup>20</sup> Declaración de Bolzano (2004: 1).

ni en los que se adhirieron recientemente. Este último punto me parece que puede ser un interesante tema de reflexión para futuras investigaciones.

## CONCLUSIÓN

He expuesto sintéticamente los elementos que, a mi juicio, deben considerarse para analizar la cuestión de las minorías nacionales con relación a la integración de la UE. La propuesta es resultado de una exploración de la relación entre el fenómeno de las minorías nacionales y en general la cuestión de la etnicidad como un proceso supranacional y supraestatal. Los puntos aquí esbozados en sí mismos constituyen una amplia fuente de reflexión, que si bien han sido tratados, somera o ampliamente, por otros estudiosos, ello no implica que no puedan reformularse preguntas e hipótesis en torno a la problemática que representan para el proyecto de integración política de la UE. Después de este planteamiento, cabría preguntarse ¿cómo incide la cuestión de las minorías nacionales en el estancamiento de la integración de la UE?,<sup>21</sup> ¿cómo se manifiesta la contradicción de intereses de las minorías nacionales con los intereses del Estado en el nivel regional?, ¿cuál es el futuro político de las minorías nacionales en la integración europea? Considero que estas preguntas difícilmente se podrán responder sin tomar en cuenta la propuesta de análisis que ha sido presentada.

<sup>21</sup> La integración de la UE se encuentra estancada; numerosos indicadores dan cuenta de ello: a) la negación de Reino Unido a acceder a la zona del euro; b) el rechazo a la integración de Turquía; c) el debate al interior de la UE sobre la ampliación de poderes; d) la indefinición de una política exterior común; e) el debate sobre el rumbo político de la UE, es decir, la interrogante sobre el modelo político y democrático que tendrá la UE; f) la crisis de identidad y los factores externos a la UE; y g) las ampliaciones hacia Europa central y del Este.

Por ahora, no se trató la cuestión de las minorías étnicas (resultado de las migraciones) que supone otro tipo de análisis. Asimismo, otro elemento a investigar es el discurso que construye cada una de las partes involucradas: las minorías nacionales (*intelligentsia*), la UE y los estados. A mi juicio, el discurso sobre la diversidad es excluyente en sí mismo y encierra numerosas paradojas.

En términos generales, este artículo plantea propuestas para nuevas investigaciones que involucren un estudio pormenorizado sobre el proyecto de los partidos políticos de las minorías nacionales, el análisis de la cultura y su incidencia en el estancamiento del proceso de integración de la UE, las futuras ampliaciones y sus efectos en el tema de la diversidad, el funcionamiento o no de las políticas multiculturales en la UE, etc. Creo que este tema da para mucho en la investigación de la integración de la UE como un fenómeno propio de nuestro tiempo, que además evidencia la importancia de la multidisciplinariedad en la investigación.

## FUENTES DE CONSULTA

- Anderson, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 1983.
- Baldacchino, Godfrey "Pangs of Nascent Nationalism from the Nationless State? Euro Coins and Undocumented Migrants in Malta since 2004". *Nations and Nationalism* 15 (1) (2009): 148-165.
- Calduch, Rafael, "Nacionalismos y minorías en Europa", conferencia en el Curso de verano *La nueva Europa en los albores del siglo XXI. Conflictos, cooperación, retos y desafíos*. Palencia, España, julio de 1998.
- Dávila Figueroa, Ruth A. "Nacionalismo étnico y violencia. Una aproximación teórica". Tesis de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2006.

- Ferrero, Ruth, comp. *Nacionalismos y minorías en Europa central y oriental*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- Ferrero, Ruth. "Los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización europeo" [en línea]. *Revista Lamusa Digital*, 2004. Disponible en: <[http://www.fundaciocampalans.com/archivos/revista/9\\_16.pdf](http://www.fundaciocampalans.com/archivos/revista/9_16.pdf)> [consulta: noviembre de 2007].
- Hobsbawm, Eric. *The invention of tradition*. Londres: Cambridge University Press, 1983.
- Hobsbawm, Eric. *Nations and Nationalism since 1780: Programme, Myth and Reality*. Londres: Cambridge University Press, 1990.
- Gellner, Ernest. *Nations and Nationalism*. Oxford: Basil Blackwell, 1983.
- Guibernau, Montserrat, y John Rex, comps. *Ethnicity reader*. Cambridge: Polity Press, 1997.
- Keating, Michael. "La integración europea y la cuestión de las nacionalidades". *Revista Española de Ciencia Política* 16 (abril de 2007): 9-35.
- Keating, Michael. "Naciones sin Estado. Nacionalismo minoritario en la era global". En *Democracia y pluralismo nacional*, compilado por F. Requejo. Barcelona: Ariel, 2002.
- Keating, Michael. *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*. Barcelona: Ariel, 1996.
- Kymlicka, Will. *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós: México, 1996.
- Kymlicka, Will. *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Paidós: México, 2003.
- Kymlicka, Will. *Estados, naciones y culturas*. Córdoba: Almuzara, 2004.
- Kymlicka, Will. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Minahan, James. *Nations Without States*. Londres: Greenwood Press, 1996.
- Ozkirimli, Umut. *Nationalism and its Futures*. Nueva York: McMillan, 2003.
- Smith, Anthony. *The ethnic origins of nations*. Oxford: Blackwell, 1986.

- Smith, Anthony. *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press, 1995.
- Treanor, P. "Structures of Nationalism" [en línea]. *Sociological Research Online* 2 1 (1997). Disponible en: <<http://www.socresonline.org.uk/2/1/8.html>> [consulta: septiembre de 2009].
- Veiga, Francisco. "Europeos no tan balcánicos: nacionalismos, minorías y 'comunidades étnicas' entre el Este y el Oeste". En *Nacionalismos y minorías en Europa central y oriental*, compilado por Ruth Ferrero. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.
- Convenio Marco para la Protección de los Derechos 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 de 2007].
- Carta Europea de Lenguas Regionales o Minoritarias, Consejo de Europa, 1992 [en línea]. Disponible en <<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/148.htm>> [consulta: septiembre-octubre de 2007].
- Carta de la Unión Europea de Derechos Fundamentales, 2000 [en línea]. Disponible en <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)> [consulta: septiembre-octubre de 2007].
- 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/EA123734-21DE-47E6-BC28-1C41CB5278B9/0/dichiarazione\\_last.pdf](http://www.eurac.edu/NR/rdonlyres/EA123734-21DE-47E6-BC28-1C41CB5278B9/0/dichiarazione_last.pdf)> [consulta: septiembre de 2007].