

ARTICLES CENTRALS

## Minories i prevenció de conflictes. Quin paper hi ha de jugar la UE?

Fernand de Varennes

Professor a la Universitat de Pretòria i a la Universitat de Hong Kong

“La pau mundial no pot salvaguardar-se sense uns esforços creadors equiparables als perills que l’amenacen.”

Robert Schuman, 9 de maig de 1950.

La UE necessita un nou Robert Schuman.

Fa més de 50 anys, en una Europa encara profundament desfigurada pels horrors i pels traumes de l’última guerra mundial, el ministre d’Afers Estrangers francès Robert Schuman va presentar una proposta per a una major cooperació entre els Estats europeus “principalment per a la pau i per donar una oportunitat a la pau”. Aquest pla inicial per a la cooperació (i prevenció de nous conflictes a Europa) va començar al 1951 amb el tractat entre sis països (Alemanya, França, Itàlia, els Països Baixos, Bèlgica i Luxemburg) per a una gestió comuna de les indústries pesades de carbó i acer de què disposaven<sup>1</sup>. Això evitaria, es creia, que qualsevol d’aquests Estats construís les seves pròpies armes de guerra per enfrontar-se a un altre.

Va ser també el primer pas cap a una cooperació econòmica i política, i cap al que més tard esdevindria la Unió Europea, els orígens de la qual estan íntimament relacionats amb la prevenció de conflictes.

El món ha canviat profundament des de la Segona Guerra Mundial, com també ho han fet les institucions que es van crear com a conseqüència de la Proposta Schuman. Fins i tot la mateixa naturalesa dels conflictes violents ha canviat radicalment. Fins a la segona meitat del segle XX, la majoria dels conflictes s'havien produït entre Estats, com en el cas de l'última guerra mundial. Però això ja no és així: la majoria de les guerres avui en dia no són guerres entre països. Es tracta majoritàriament de conflictes ètnics, conflictes contra el govern nacional d'un país que, tot sovint, impliquen una minoria normalment cultural, lingüística o religiosa a l'altre bàndol (només en casos molt excepcionals, membres d'una majoria, com seria el cas de Síria). Alguns estudis sostenen que almenys el 70% dels conflictes mundials dels últims 60 anys es troben en la categoria de conflictes generats per minories. El punt que cal tenir present és que els orígens de la UE estan íntimament relacionats amb la prevenció de conflictes entre Estats, la forma més comuna de conflictes en aquella època. Però la situació ha canviat: la gran majoria de les amenaces a la pau mundial vénen donades per conflictes entre Estats nacionals i les seves pròpies minories.

Font: *'The Global Conflict Barometer'*, in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicacions, Parlament Europeu, 2008.

**“ La gran majoria de les amenaces a la pau mundial vénen donades per conflictes entre Estats i les seves pròpies minories . I la UE sembla poc capaç i poc disposada per afrontar aquesta realitat ”**

Per a Schuman, calia salvaguardar la pau amb “uns esforços creadors equiparables als perills que l'amenacen”. Aquells esforços creadors conduïren a una unió entre països d'Europa, i la UE ha aconseguit assegurar la pau entre els Estats Membres.

Tanmateix, actualment els perills que amenacen la pau mundial ja no són conflictes interestatals com ho eren a l'època de Schuman. Es tracta majoritàriament de

conflictes amb minories -i en aquesta qüestió la UE sembla poc capaç, poc disposada i poc preparada per afrontar una realitat que ja no encaixa amb el paradigma centrat en l'Estat concebut a mitjans segle XX-. Hi ha, potser més que mai, la necessitat de nous esforços creadors per a la nova realitat de l'amenaça a la pau.

## **Per què conflictes i minories?**

Aquesta evolució en la naturalesa dels conflictes a nivell mundial s'ha vist reflectida en la direcció de les organitzacions que es dediquen a la pau i l'estabilitat. L'Organització per a la Seguretat i la Cooperació a Europa (OSCE), d'acord amb la seva missió per a l'estabilitat, la prosperitat i la democràcia, ha creat la institució de l'Alt Comissionat per a les Minories Nacionals com a eina de prevenció de conflictes. Diverses seccions de les Nacions Unides, incloent-hi el seu Secretari General, han reconegut també la relació directa entre conflictes i el tractament de les minories, ja que les tensions s'han de veure com el que són: un símptoma de problemes subjacents. Com ja va indicar l'aleshores Secretari General de l'ONU a la seva *Agenda per a la Pau* del 1992, l'amenaça de conflictes ètnics, religiosos, socials, culturals o lingüístics no es pot resoldre a menys que s'afrontin "les causes més profundes del conflicte: les penúries econòmiques, la injustícia social i l'opressió política". Combatre la discriminació i "protegir les minories són també factors clau en la prevenció de conflictes"<sup>2</sup>.

Malgrat que la relació podria semblar òbvia, encara és necessari emfatitzar-la. La majoria dels conflictes en què hi ha minories implicades estan associats a protestes, segons ha identificat el Secretari General de l'ONU, i podria dir-se que sovint aquestes no estan vinculades amb afirmacions identitàries. Tot i que la identitat s'utilitza com a bandera aglutinadora, i podria ser instrumentalitzada pels interessos de gestors dels canvis polítics per tal de canalitzar les protestes de discriminació, marginació i fins i tot exclusió, no es tracta de la causa directa d'un conflicte on s'enfronta un grup ètnic, lingüístic o religiós contra l'autoritat central de l'Estat: cal subratllar a més que es tracta actualment del conflicte més comú al món. Malgrat que no hi ha un consens absolut en aquest tema, semblaria prou raonable que la "indiferència en relació a les qüestions de les minories es troba al centre d'aquests conflictes... Els conflictes que s'haurien pogut evitar esclaten, mentre ningú no fa cas als senyals d'alarma llançats per les violacions dels drets de les minories"<sup>3</sup>. Els drets de les minories també són

drets humans (com també ho són els de les dones, els dels infants i els d'altres grups vulnerables de la societat), tal com el Consell d'Europa va reconèixer a la seva Convenció Marc per a la Protecció de les Minories Nacionals.

## **Per què no minories?**

Encara que en certa mesura les qüestions sobre les minories són tractades a les estructures de la UE, sobretot al Parlament Europeu<sup>4</sup>, estan essencialment absents de qualsevol dels instruments legals de la Unió<sup>5</sup>. Tanmateix, més revelador, i fins i tot pertorbador, és la quasi completa ommissió a qualsevol referència a les minories en iniciatives de pau i estabilitat fora de la UE. Per exemple, el Partenariat per a la Consolidació de la Pau (PCP)<sup>6</sup>, que té com a objectiu enfortir la capacitat internacional i regional d'anàlisi, prevenció i reacció a conflictes violents i desastres, no menciona en cap moment les minories (tot i que fa referència a molts altres elements, com la igualtat de gènere en nombroses ocasions). Així mateix, l'Instrument d'Estabilitat (IE) de la Comissió Europea fa referència, en els seus informes anuals, a diverses àrees d'acció o d'interès (com els drets humans, de les dones, dels infants, el canvi climàtic, etc.) però no hi ha ni una sola menció a les minories, tot i ser sovint una de les parts implicades en un conflicte<sup>7</sup>.

## **“ Cal que la UE repensi i reformuli la manera de (no) reconèixer i (no) abordar les causes dels conflictes interiors i exteriors ”**

L'ommissió no és simple casualitat; sembla que no s'ha detectat la nova naturalesa dels conflictes des del final de la Segona Guerra Mundial, moment del naixement de la mateixa UE, ni la necessitat de prendre mesures creatives per prevenir conflictes futurs on molt probablement es veuran immerses les minories. Tampoc sembla que es reconeguin les “causes subjacents del conflicte”, malgrat reivindicar la importància d'afrontar-les:

El compromís a llarg termini amb la pau i la construcció de l'Estat i un desenvolupament sostenible durador són essencials per afrontar les causes subjacents del conflicte i consolidar societats pacífiques i resistents. Els objectius globals de la pau i el desenvolupament sostenibles han de ser els eixos centrals de la reacció de la UE des de l'inici (la UE també ha de tenir una visió a llarg termini dels seus compromisos i accions a curt termini)<sup>8</sup>.

I, finalment, s'ignora el trist fet que la mateixa Europa ha experimentat conflictes en què s'han vist implicades minories a l'interior d'un Estat. Aquesta situació encara es produeix avui en dia, sovint a causa de queixes -que la minoria percep com no ateses- que podrien ser violacions dels drets humans. Al conflicte violent conegut com "The Troubles" (Els Problemes), al Regne Unit, una de les parts era la minoria catòlica a Irlanda del Nord que afirmava ser víctima de pràctiques discriminatòries; el conflicte va continuar durant dècades fins fa pocs anys. La guerra que va sacsejar Macedònia als anys 90 només va apaivagar-se un cop es va haver garantit a la minoria albanesa l'ensenyament superior en la seva pròpia llengua i un accés proporcional a llocs de treball en institucions municipals i estatals. I a Itàlia les creixents amenaces d'atacs terroristes per part d'un petit grup d'extremistes de la minoria germanòfona als anys 60 es va mitigar gràcies a un canvi que garantia la seva llengua, llocs de treball i altres drets. La creixent inquietud per les comunitats minoritàries en algunes zones d'Espanya té molt a veure amb certs beneficis garantits amb l'autonomia constitucional de 1978 en àmbits com l'educació, la llengua i la cultura, que ja no estan blindats avui en dia. França mateix (mentre nega l'existència de minories al seu territori) encara s'enfronta a un conflicte amb alguns sectors de la població corsa; mentre que la mala gestió de les qüestions sobre les minories per part del govern ucraïnès al 2014, en el seu frustrat intent d'eliminar la legislació en drets lingüístics, potser va preparar el terreny als moviments de Rússia per reivindicar que la minoria russa havia de ser protegida.

Aquestes i moltes altres situacions de conflicte, com es mostra a la taula següent, mostren la necessitat de repensar i reformular la manera de (no) reconèixer i (no) abordar, per part de la UE, les causes dels conflictes que continua experimentant, tant a l'interior com a l'exterior.

## **“ La UE només podrà jugar el paper de salvaguarda de la pau mundial si assumeix que la discriminació i la protecció de les minories són factors clau en la prevenció de conflictes ”**

Font: 'The Global Conflict Barometer', in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicacions, Parlament Europeu, 2008.

### **Conclusió**

La visió de Schuman va ser un èxit en la mesura que es va aconseguir la pau entre els Estats Membres europeus mitjançant una unió econòmica, política i legal més propera. Però la pau avui en dia ja no està amenaçada per conflictes entre Estats: els perills són majoritàriament intranacionals, sovint vinculats amb comunitats ètniques, lingüístiques i religioses que protesten per discriminació, marginació o exclusió per part dels seus propis governs. Això és així en totes les regions del món, incloent-hi Europa.

El que cal ara, com va dir Schuman, són “esforços equiparables als perills que amenacen [la pau]”. Per una banda, el silenci i la feblesa dels drets humans de les minories ha de reforçar-se en les directives de la UE, com ja s'ha fet amb els drets de la dona i amb la lluita contra la discriminació racial. Per l'altra, no és massa útil “afrontar les causes subjacents del conflicte” si les iniciatives de la UE no admeten que les minories en són part central, amb queixes contra la violació dels seus drets. Només assumint directament, consistentment i completament, com fan l'OSCE, l'ONU i altres actors sobre el terreny, que la discriminació i la protecció de minories són factors clau en la prevenció de conflictes, la UE podrà jugar realment el paper al que realment aspirava Schuman, de salvaguarda de la pau mundial amb “esforços creadors equiparables als perills que l'amenacen”.

1. La Comunitat Europea del Carbó i l'Acer. Va ser també el precursor d'altres Comunitats Europees i del que és avui en dia la Unió Europea.
2. Nota d'orientació del Secretari General de l'ONU sobre la discriminació racial i la protecció de les minories (2013).
3. Baldwin, Clive, Chapman, Chris, and Gray, Zöe (2007), *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention*, Minority Rights Group International, Londres, p. 2.
4. Com és el cas de l'Intergrup de Minories Tradicionals, Comunitats Nacionals i Llengües, de l'Informe Alfonsi del 2013 sobre les llengües europees en perill i la diversitat lingüística a la Unió Europea, etc.
5. La "clàusula de la minoria" a la *Carta dels Drets fonamentals de la Unió Europea* ("Art. 22: La Unió respecta la diversitat cultural, religiosa i lingüística.") és malauradament una secció feble i minimalista (a menys que s'interpreti inesperadament de manera imaginativa i proactiva).
6. "El PCP és tan sols una de les eines de la CE en relació a un enfocament estratègic global per a la consolidació de pau que abasta tant l'enfocament de "llarg termini" (donant suport a l'adaptació i permetent als instruments de la UE d'afrontar les causes del conflicte) i els enfocaments de "curt termini" (millorant la capacitat de la UE per reaccionar ràpidament als riscos dels conflictes) així com cooperació entre els socis internacionals". Comissió Europea – Relacions exteriors 2009.
7. Annual report from the European Commission on the Instrument for Stability in 2013, Comissió Europea, 2 de desembre de 2014, COM(2014) 717 final.
8. Comunicació conjunta al Parlament Europeu i al Consell: *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*: Brussel·les, 11 de desembre de 2013, JOIN (2013) 30 final.

Fotografia : Bibliothèque nationale de France / CC / Desaturated.

- Retrat de Robert Schuman -

© Generalitat de Catalunya