

ARTÍCULOS CENTRALES

## Minorías y prevención de conflictos. ¿Qué papel debe jugar la UE?

Fernand de Varennes

Profesor a la Universidad de Pretoria y a la Universidad de Hong Kong

«La paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan.»

Robert Schuman, 9 de mayo de 1950.

La UE necesita a un nuevo Robert Schuman.

Hace más de 50 años, en una Europa aun profundamente desfigurada por los horrores y por los traumas de la última guerra mundial, el ministro de Asuntos Extranjeros francés Robert Schuman presentó una propuesta para una mayor cooperación entre los Estados europeos «principalmente para la paz y para dar una oportunidad a la paz». Este plan inicial para la cooperación (y prevención de nuevos conflictos en Europa) empezó en 1951 con el tratado entre seis países (Alemania, Francia, Italia, los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo) para una gestión común de las industrias pesadas de carbón y acero de qué disponían<sup>1</sup>. Eso evitaría, se creía, que cualquiera de estos Estados construyera sus propias armas de guerra para enfrentarse a otro.

Fue también el primer paso hacia una cooperación económica y política, y hacia lo que más tarde se convertiría en la Unión Europea, cuyos orígenes están íntimamente relacionados con la prevención de conflictos.

El mundo ha cambiado profundamente desde la Segunda Guerra Mundial, como también lo han hecho las instituciones que se crearon como consecuencia de la Propuesta Schuman. Incluso la misma naturaleza de los conflictos violentos ha cambiado radicalmente. Hasta la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los conflictos se habían producido entre Estados, como en el caso de la última guerra mundial. Pero eso ya no es así: la mayoría de las guerras hoy en día no son guerras entre países. Se trata mayoritariamente de conflictos étnicos, conflictos contra el gobierno nacional de un país que, a menudo, implican una minoría normalmente cultural, lingüística o religiosa en el otro bando (solo en casos muy excepcionales, miembros de una mayoría, como sería el caso de Siria). Algunos estudios sostienen que al menos el 70% de los conflictos mundiales de los últimos 60 años se encuentran en la categoría de conflictos generados por minorías. El punto que hay que tener presente es que los orígenes de la UE están íntimamente relacionados con la prevención de conflictos entre Estados, la forma más común de conflictos en aquella época. Pero la situación ha cambiado: la gran mayoría de las amenazas a la paz mundial vienen dadas por conflictos entre Estados nacionales y sus propias minorías.

Fuente: *'The Global Conflict Barometer'*, in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicaciones, Parlamento Europeo, 2008.

**“ La gran mayoría de las amenazas a la paz mundial vienen dadas por conflictos entre Estados y sus propias minorías. Y la UE parece poco capaz y poco dispuesta para afrontar esta realidad ”**

Para Schuman, había que salvaguardar la paz con «unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que lo amenazan». Aquellos esfuerzos creadores condujeron a una unión entre países de Europa, y la UE ha conseguido asegurar la paz entre los Estados Miembros.

Sin embargo, actualmente los peligros que amenazan la paz mundial ya no son conflictos interestatales como lo eran en la época de Schuman. Se trata mayoritariamente de conflictos con minorías -y en esta cuestión la UE parece poco capaz, poco dispuesta y poco preparada para afrontar una realidad que ya no encaja con el paradigma centrado en el Estado concebido a mediados siglo XX-. Hay, quizás más que nunca, la necesidad de nuevos esfuerzos creadores para la nueva realidad de la amenaza a la paz.

## **¿Por qué conflictos y minorías?**

Esta evolución en la naturaleza de los conflictos a nivel mundial se ha visto reflejada en la dirección de las organizaciones que se dedican a la paz y la estabilidad. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de acuerdo con su misión para la estabilidad, la prosperidad y la democracia, ha creado la institución del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales como herramienta de prevención de conflictos. Diversas secciones de las Naciones Unidas, incluyendo a su Secretario General, han reconocido también la relación directa entre conflictos y el tratamiento de las minorías, ya que las tensiones se tienen que ver como lo que son: un síntoma de problemas subyacentes. Como ya indicó el entonces Secretario General de la ONU en su *Agenda para la Paz* de 1992, la amenaza de conflictos étnicos, religiosos, sociales, culturales o lingüísticos no se puede resolver a menos que se afronten «las causas más profundas del conflicto: las penurias económicas, la injusticia social y la opresión política». Combatir la discriminación y «proteger las minorías son también factores clave en la prevención de conflictos»<sup>2</sup>.

Aunque la relación podría parecer obvia, todavía es necesario enfatizarla. La mayoría de los conflictos en que hay minorías implicadas están asociados a protestas, según ha identificado el Secretario General de la ONU, y podría decirse que a menudo éstas no están vinculadas con afirmaciones identitarias. Aunque la identidad se utiliza como abandera aglutinadora, y podría ser instrumentalizada por los intereses de gestores de los cambios políticos por tal de canalizar las protestas de discriminación, marginación e incluso exclusión, no se trata de la causa directa de un conflicto donde se enfrenta un grupo étnico, lingüístico o religioso contra la autoridad central del Estado: hay que subrayar además que se trata actualmente del conflicto más común al mundo. Aunque

no hay un consenso absoluto en este tema, parecería bastante razonable que la «indiferencia en relación a las cuestiones de las minorías se encuentra en el centro de estos conflictos... Los conflictos que se habrían podido evitar estallan, mientras nadie hace caso a las señales de alarma lanzadas por las violaciones de los derechos de las minorías»<sup>3</sup>. Los derechos de las minorías también son derechos humanos (como también lo son los de las mujeres, los de los niños y los otros grupos vulnerables de la sociedad), tal como el Consejo de Europa reconoció a su *Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales*.

## **¿Por qué no minorías?**

Aunque en cierta medida las cuestiones sobre las minorías son tratadas en las estructuras de la UE, sobre todo en el Parlamento Europeo<sup>4</sup>, están esencialmente ausentes de cualquiera de los instrumentos legales de la Unión<sup>5</sup>. Sin embargo, más revelador, e incluso perturbador, es la casi completa omisión a cualquier referencia a las minorías en iniciativas de paz y estabilidad fuera de la UE. Por ejemplo, el *Partenariado para la Consolidación de la Paz*<sup>6</sup> (PCP), que tiene como objetivo fortalecer la capacidad internacional y regional de análisis, prevención y reacción a conflictos violentos y desastres, no menciona en ningún momento las minorías (aunque hace referencia a muchos otros elementos, como la igualdad de género en numerosas ocasiones). Asimismo, el Instrumento de Estabilidad (IE) de la Comisión Europea hace referencia, en sus informes anuales, a diversas áreas de acción o de interés (como los derechos humanos, de las mujeres, de los niños, el cambio climático, etc.) pero no hay ni una sola mención a las minorías, a pesar de ser a menudo una de las partes implicadas en un conflicto<sup>7</sup>.

**“ Hay que reformular i repensar la manera de  
(no) reconocer y (no) abordar las causas de los  
conflictos internos y externos ”**

La omisión no es simple casualidad; parece que no se ha detectado la nueva naturaleza de los conflictos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, momento del nacimiento de la misma UE, ni la necesidad de tomar medidas creativas para prevenir conflictos futuros donde muy probablemente se verán inmersas las minorías. Tampoco parece que se reconozcan las «causas subyacentes del conflicto», a pesar de reivindicar la importancia de afrontarlas:

El compromiso a largo plazo con la paz y la construcción del Estado y un desarrollo sostenible duradero son esenciales para afrontar las causas subyacentes del conflicto y consolidar sociedades pacíficas y resistentes. Los objetivos globales de la paz y el desarrollo sostenibles tienen que ser los ejes centrales de la reacción de la UE desde el inicio (la UE también tiene que tener una visión a largo plazo de sus compromisos y acciones a corto plazo)<sup>8</sup>.

Y, finalmente, se ignora el triste hecho de que la misma Europa ha experimentado conflictos en que se han visto implicadas minorías en el interior de un Estado. Esta situación todavía se produce hoy en día, a menudo a causa de quejas -que la minoría percibe como no atendidas- que podrían ser violaciones de los derechos humanos. Al conflicto violento conocido como «The Troubles» (Los Problemas), en el Reino Unido, una de las partes era la minoría católica en Irlanda del Norte que afirmaba ser víctima de prácticas discriminatorias; el conflicto continuó durando décadas hasta hace pocos años. La guerra que sacudió Macedonia a los años 90 sólo se apaciguó una vez se hubo garantizado a la minoría albanesa la enseñanza superior en su propia lengua y un acceso proporcional a puestos de trabajo en instituciones municipales y estatales. Y en Italia las crecientes amenazas de ataques terroristas por parte de un pequeño grupo de extremistas de la minoría germanófona a los años 60 se mitigó gracias a un cambio que garantizaba su lengua, puestos de trabajo y otros derechos. La creciente inquietud para las comunidades minoritarias en algunas zonas de España tiene mucho que ver con ciertos beneficios garantizados con la autonomía constitucional de 1978 en ámbitos como la educación, la lengua y la cultura, que ya no están blindadas hoy en día. En Francia (mientras niega la existencia de minorías en su territorio) todavía se enfrenta a un conflicto con algunos sectores de la población corsa; mientras que la mala gestión de las cuestiones sobre las minorías por parte del gobierno ucraniano en el 2014, en su frustrado intento de eliminar la legislación en derechos lingüísticos,

quizás preparó el terreno a los movimientos de Rusia para reivindicar que la minoría rusa tenía que ser protegida.

Éstas y muchas otras situaciones de conflicto, como se muestra en la tabla siguiente, muestran la necesidad de repensar y reformular la manera de (no) reconocer y (no) abordar, por parte de la UE, las causas de los conflictos que continúa experimentando, tanto en el interior como en el exterior.

**“ La UE sólo podrá jugar el papel de salvaguardia de la paz mundial si asume que la discriminación y la protección de las minorías son factores clave en la prevención de conflictos ”**

Fuente: ‘*The Global Conflict Barometer*’, in *From early warning to early action?*, Ed. A. RICCI, Oficina de publicaciones, Parlamento Europeo, 2008.

## **Conclusión**

La visión de Schuman fue un éxito en la medida en que se consiguió la paz entre los Estados Miembros europeos mediante una unión económica, política y legal más próxima. Pero la paz hoy en día ya no está amenazada por conflictos entre Estados: los peligros son mayoritariamente intranacionales, a menudo vinculados con comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas que protestan por discriminación, marginación o exclusión por parte de sus propios gobiernos. Eso es así en todas las regiones del mundo, incluyendo Europa.

Lo que hace falta ahora, como dijo Schuman, son «esfuerzos equiparables a los peligros que amenazan [la paz]». Por una parte, el silencio y la debilidad de los derechos humanos de las minorías, tiene que reforzarse en las directivas de la UE, como ya se ha hecho con los derechos de la mujer y con la lucha contra la discriminación racial. Por

otra parte, no es demasiado útil «afrentar las causas subyacentes del conflicto» si las iniciativas de la UE no admiten que las minorías son parte central, con quejas contra la violación de sus derechos. Sólo asumiendo directamente, consistentemente y completamente, cómo hacen la OSCE, la ONU y otros actores sobre el terreno, que la discriminación y la protección de minorías son factores clave en la prevención de conflictos, la UE se podrá jugar realmente el papel en lo que realmente aspiraba Schuman, de salvaguardia de la paz mundial con «esfuerzos creadores equiparables a los peligros que lo amenazan».

1. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Fue también el precursor de otras Comunidades Europeas y de lo que es hoy en día la Unión Europea.
2. Nota de orientación del Secretario General de la ONU sobre la discriminación racial y la protección de las minorías (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. Como es el caso del Intergrupo de Minorías Tradicionales, Comunidades Nacionales y Lenguas, del Informe Alfonsi del 2013 sobre las lenguas europeas en peligro y la diversidad lingüística en la Unión Europea, etc.
5. La «cláusula de la minoría» a la carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea («art. 22: La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.») es desgraciadamente una sección débil y minimalista (a menos que se interprete inesperadamente de manera imaginativa y proactiva).
6. «El PCP es tan sólo una de las herramientas de la CE en relación a un enfoque estratégico global para la consolidación de paz que abarca tanto el enfoque de «largo plazo» (dando apoyo a la adaptación y permitiendo en los instrumentos de la UE de afrontar las causas del conflicto) y los enfoques de «corto plazo» (mejorando la capacidad de la UE para reaccionar rápidamente a los riesgos de los conflictos) así como cooperación entre los socios internacionales». Comisión Europea – Relaciones Exteriores 2009.

7. Annual report from the European Commission on the Instrument for Stability in 2013.

Comisión Europea, 2 de diciembre de 2014, COM(2014) 717 final.

8. Comunicación conjunta en el Parlamento Europeo y el Consejo: *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises*: Bruselas, 11 de diciembre de 2013, JOIN (2013) 30 final.

Fotografía : Bibliothèque nationale de France / CC / Desaturated.

- Retrato de Robert Schuman -

© Generalitat de Catalunya