

CRÓNICA DEL CURSO «EL ESTATUTO Y LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS» (*)

Un curso titulado de este modo podía haber caído fácilmente en la tentación de focalizar todo el debate sobre el caso concreto del País Vasco habida cuenta del marco geográfico en el que se desarrollaba. Afortunadamente no ocurrió así, debido en parte a la elección de los ponentes, profesores de universidades francesas y algunos de ellos de origen cultural o territorial diferente del francés (1). Lo contrario hubiera defraudado las expectativas de tratamiento global de un fenómeno de dimensión universal. Con todo, hubiera sido deseable que la experiencia de los conferenciantes se hubiera aprovechado para profundizar en algunos casos concretos, huyendo del carácter abstracto en que a veces cayó el discurso.

Se entrecruzaron durante esos tres días diferentes perspectivas sobre el estatuto jurídico y los derechos de colectividades que se han dado en llamar genéricamente «minorías», pero que responden a diferentes manifestaciones del fenómeno: en ocasiones se habló de «minorías políticas», en otras, de «minorías nacionales» y, finalmente, en otros casos se hizo referencia a «grupos sociales minoritarios». Por ello, en aras de una mayor claridad expositiva, parece conveniente seguir el orden de las intervenciones, marcado por el tratamiento de estas diferentes minorías.

Abordó el profesor Slobodan MILACIC «los problemas de las minorías frente a la exigencia democrática», aportando desde este título el

(*) El curso tuvo lugar durante los días 7, 8 y 9 de julio de 1997 en el marco de los XVI Cursos de Verano y IX Cursos Europeos celebrados en San Sebastián por la Universidad del País Vasco, bajo la dirección del profesor Jean DU BOIS DE GAUDUSSON.

(1) Es Jean DU BOIS DE GAUDUSSON profesor de Derecho Público y de Ciencias Políticas en la Universidad Montesquieu-Bordeaux IV. Bajo su dirección intervinieron igualmente Slobodan MILACIC, profesor de Derecho Constitucional y de Ciencias Políticas en la misma Universidad y director del Centro de Investigaciones sobre los Balcanes, Joseph YACOUB, profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Lyon y experimentado conocedor internacional del tema de las minorías, y Hugues MOUTOUH, que lleva a cabo su labor docente en la Universidad de Burdeos y que realizó su tesis doctoral sobre la noción «Derecho de los grupos» en Francia, a partir del desarrollo norteamericano del fenómeno.

concepto clave de su intervención y una perspectiva que no dudo en compartir: la obligación de dar una respuesta a las minorías desde el interior de los propios Estados, donde la integración puede y debe realizarse a partir de principios democráticos.

Partió el conferenciante de la necesidad de contar con el marco político que ofrecen los Estados, por ser los únicos en los que puede darse un sistema democrático, plural y concurrente, donde todas las alternativas son posibles, porque si alguna riqueza tiene la democracia es la del procedimiento, fundamento de la transparencia y el compromiso. Proclamó por ello la inexcusable traducción en términos políticos del combate de las minorías, siendo consciente de que en esta competición algunas terminarán por sucumbir. Y hasta tal punto es el sistema democrático el que decide, que éste goza también de una «cláusula de auto-defensa» frente a las fuerzas que pretendan su destrucción, normalmente bloqueando el sistema.

No parece aventurado pensar que haya sido su interés en un conflicto de tan triste actualidad como el de los Balcanes el que haya confirmado su fe en el procedimiento democrático, en el contrato social, como forma de atenuar los antagonismos sociales y que le haya llevado a calificar la solución de los problemas de las minorías en el marco estatal como «la más legítima de las soluciones».

La heterogeneidad de formas organizativas de un Estado no puede hacer olvidar la unidad, entendiendo MILACIC por tal la homogeneidad mínima suficiente de toda sociedad para poder vivir según el mismo procedimiento de decisión política, el acuerdo en lo esencial. Por tanto, la exclusión de la violencia sólo es posible con la inclusión del Derecho en su lugar, con la juridificación de los conflictos, con la politización del debate (2). Eso sí, los criterios de ese mínimo son diferentes según los casos y en vano se pueden buscar soluciones universales, sino realistas e individualizadas, porque esta idea tan aparentemente sencilla no le hizo olvidar la complejidad del fenómeno, sus ambigüedades y contradicciones. Por una parte, no se ha logrado alcanzar una definición homogénea internacionalmente de qué debe entenderse por «minorías», ni la situación de unas es extrapolable a otras. Por otra parte, tienden a consolidarse las más fuertes, carecen muchas veces de homogeneidad y no siempre cuentan con una estructura interna democrática, en abierta oposición con los que podrían ser sus puntos de partida.

(2) Dejó claro en todo momento su crítica a algunas alternativas que se han querido dar al modelo representativo, cual es el caso del «gobierno de opinión» o «sondeocracia», que conduce igualmente a gobiernos ideológicos, fundados en cuestiones morales y no en cuestiones políticas, ni en el debate político, ni en la consideración de los antagonismos simultánea y permanentemente.

En referencia al caso bosnio (3), no se mostró especialmente optimista, precisamente por la dificultad de crear una sociedad pacífica e integrada sin que previamente se haya conseguido ese mínimo común, insistiendo en que el sistema democrático presupone una sociedad pacífica sobre lo esencial y, como consecuencia, la sumisión a la mayoría «política», a las instituciones políticas, a los partidos homogéneos e integradores de todas las opciones...

Sin embargo, la construcción teórica del conferenciante puede encontrarse con importantes dificultades en la realidad política creada tras la caída del muro de Berlín y de los sistemas comunistas, porque cabe preguntarse hasta qué punto es posible establecer parámetros políticos de debate en un contexto ideológico tan confuso, en unos países donde los criterios de aglutinamiento no son tanto las ideas políticas como las variables de raza, religión, lengua, etc. y donde el nacionalismo parece ser la ley de fin de siglo, pretendiendo colmar la vacuidad dejada por el retroceso de las ideologías universales (4). Además, habrá quien piense que la solución propuesta sólo tiene sentido en el reducido ámbito geográfico de los países verdaderamente democráticos.

Finalmente, dedicó parte de su intervención a los medios concretos de protección de las minorías en un sistema democrático. En primer lugar, la propia sociedad es capaz de una integración y un reconocimiento implícitos. En segundo lugar, encontramos la acción de asociaciones y de partidos políticos tendente a crear un estatuto especial dentro del ordenamiento jurídico para determinadas colectividades. En tercer lugar, la participación de las minorías se encauza a través del Parlamento y del Derecho Parlamentario. En este punto su intervención enlaza con lo que constituyó el núcleo de la siguiente conferencia.

(3) Actualmente aparece definido como un Estado unitario, constituido por dos «entidades» federadas, la República Serbia y la República Federal Croato-Musulmana, siendo así ésta una federación federada a su vez con la primera entidad. Es una construcción que MILACIC calificó de «jurídicamente extravagante».

Sobre los Acuerdos de Dayton (luego Tratado ratificado en París el 14 de diciembre de 1995), vid. Stefano BIANCHINI, *La questione jugoslava*, Giunti Ed., Florencia, 1996, pp. 170-ss., obra que, por otra parte, ofrece una visión histórica de los conflictos producidos en esta zona desde finales del siglo XVIII.

(4) Un jurista especialmente consagrado a los derechos de las minorías del Este como Yves PLASSERAUD dejaba traslucir, en los momentos iniciales de la transición política de los países ex-comunistas, cierta esperanza al afirmar que la mayoría de los europeos del centro aspiran a vivir mejor más que a impedir que lo hagan los vecinos. Sin embargo, no podía volver la espalda a los problemas étnicos en Rumanía o a un panorama político plagado de pequeños partidos-desconocidos la mayoría de ellos- y orientado a regímenes asamblearios paralizantes e impotentes (vid. *Les nouvelles démocraties d'Europe centrale*, Montchrestien, Paris, 1991). El caso de la Europa de los Balcanes resulta todavía más desalentador.

En efecto, Jean DU BOIS DE GAUDUSSON se centró en «la representación y la protección de las minorías políticas en las instituciones nacionales y locales», detallando las diferentes técnicas parlamentarias (número de diputados para la formación de grupo parlamentario, composición de la Mesa de la Asamblea legislativa y de las comisiones de trabajo, estatuto de los diputados, etc.) que permiten a la oposición ejercitar los derechos que tiene reconocidos —y no simplemente tolerados— en un sistema constitucional plural. Tampoco faltaron referencias al control de la legislación por las minorías a través de los recursos ante los Tribunales Constitucionales. Pero no obvió los problemas con los que se encuentran, en especial en relación al modo de escrutinio electoral o en el acceso a los medios de comunicación y a la financiación. En cuanto a las colectividades locales, se reproducen situaciones similares, con el agravante de que los problemas de expresión de las minorías han quedado relegados durante mucho tiempo en beneficio de la cuestión de las relaciones Estado-Municipios. Sin embargo, resaltó que en la última década se han producido avances significativos y nuevas posibilidades de expresión de las minorías como, por ejemplo, las sesiones extraordinarias, las preguntas orales, la composición proporcional de las comisiones, el referendun consultivo o la obligación de un reglamento interno de la corporación.

Dedicó el conferenciante menos tiempo a las «minorías nacionales» (lingüísticas, religiosas, étnicas...), lamentando la falta de reconocimiento público que tienen en Francia y que sus problemas queden circunscritos a la esfera privada de las libertades, en aras del «mito de la unidad y de la asimilación». En este sentido recordó las reservas hechas por Francia al *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966*, la evolución histórica de la cuestión corsa (5), la calificación de

(5) Cedida en 1768 a Francia por la República de Génova, Córcega sigue manteniendo un gran particularismo local, marcado por su situación insular, su lengua, su tormentosa historia y su vida política agitada. Su organización administrativa ha ido siendo modificada por el poder central como respuesta a las reivindicaciones autonomistas de una parte de su población. Inicialmente estuvo sometida al Derecho común, ya como simple departamento de la Región Provence-Côte d'Azur, ya propiamente como Región Corsa, dividida en dos departamentos (a partir de la *Ley de 15 de mayo de 1975*). Desde la *Ley n.º 82-214, de 2 de marzo de 1982* se reafirma su identidad al ser declarada Región de estatuto especial. La *Ley de 13 de mayo de 1991* supuso la última gran reforma, tras la *Decisión del Tribunal Constitucional n.º 91-290, de 9 de mayo de 1991*, que invalidaba la noción de «pueblo corso» del artículo 1 en cuanto suponía la desmembración del «pueblo francés» protegido constitucionalmente. La ley supuso la caracterización de Córcega como colectividad territorial de la República, dotada de un estatuto especial único: elección de su Asamblea por sistema mayoritario en una circunscripción única, incompatibilidad entre las funciones de diputado y miembro del Consejo ejecutivo, moción de censura constructiva, ampliación considerable de competencias, etc.

discriminatoria por el Tribunal Constitucional francés de la cuota de las mujeres en las listas electorales, con los intentos de retomar el asunto por los Primeros Ministros Juppé y Jospin, y la relativa indiferencia de los franceses ante el fenómeno vasco. A pesar de este pesimismo, dejó traslucir cierta esperanza, fundada en muestras de reconocimiento oficioso de las minorías, en la adaptación de las estructuras administrativas y en la diversidad normativa existente en ciertos territorios como Alsacia y Mosela y las colectividades locales de ultramar.

La tercera de las intervenciones, la de Joseph YACOB sobre «el estatuto de las minorías en Derecho Internacional y Europeo», supuso un giro significativo de punto de vista al plantear su discurso casi exclusivamente desde el Derecho Internacional. Dicho tratamiento preferente lo justificó por considerar que éste ofrece el único medio de defensa efectiva de las minorías. Por una parte, esta rama del Derecho ha tenido el mérito indudable de reconocer a los grupos, a las colectividades, como sujetos jurídicos, superando el principio de igualdad y no discriminación de los individuos, es decir, superando la perspectiva individualista (6). Por otra parte, el elenco normativo se ha visto enriquecido por el renovado interés europeo por las minorías a raíz de la caída del Bloque del Este desde principios de los años 90. A mayor abundamiento, observamos que se ha asistido a una evolución positiva del Derecho en los últimos treinta años en el plano internacional y que existe un movimiento a escala mundial en favor de la generalización de la protección de las minorías, con un crecimiento considerable de las con-

Como bibliografía orientativa sobre este tema: FERRARI, Pierre, *Le nouveau statut de Corse-organisation administrative*, AJDA, 1982, pp. 344-ss; FERRARI, Pierre, *Le statut de la collectivité territoriale de Corse*, AJDA, 1991, pp. 701-ss; GENEVOIS, Bruno, *Le contrôle de constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de Corse*, RFDA, 1991, pp. 407-ss; GOHIN, Olivier, *Institutions administratives*, LGDJ, Paris, 1992, pp. 323-344; INSTITUT REGIONAL D'ADMINISTRATION DE BASTIA, *Des réformes! Quelles réformes institutionnelles pour la Corse?*, in R.S.A.M.O., n.º 29-30, 1990; MICHALON, Thierry, *Région de Corse: maturité progressive des institutions, épilogue du «statut particulier»*, RFDA, 1986, pp. 580-ss.; SABIANI, François, *Le régime électoral de l'assemblée de Corse et la Constitution*, AJDA, 1986, pp. 221-ss.

(6) El centro del debate está en el enfrentamiento entre lo que el profesor YACOB llamó «universalismo abstracto» y «comunitarismo», en la suficiencia o insuficiencia del principio de igualdad (artículo 2, *Declaración de los Derechos del Hombre*) para garantizar los derechos de los grupos. El Derecho Internacional, tras largo tiempo de preponderancia de la perspectiva individualista por las nefastas consecuencias que acarreo el reconocimiento de las minorías por la Sociedad de Naciones, no lo ha considerado suficiente para hacer frente a la desigualdad de partida de determinadas minorías: sus derechos son reconocidos por primera vez en el artículo 27 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y confirmados por la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (Resolución 47/135, 18 diciembre 1992)*.

venciones internacionales (7). En concreto, se centró el ponente en el comentario de los textos emanados del Consejo de Europa (8), de la OSCE (9) y de la Unión Europea (10), pero señalando que su puesta en práctica choca siempre con el obstáculo de la soberanía de los Estados y que «probablemente por mucho tiempo todavía la Humanidad no po-

(7) El *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966* y la *Declaración sobre los derechos de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas* de 1992 fueron los primeros pasos.

En la *Conferencia de Viena (14-25 junio 1993) de la ONU sobre los Derechos del Hombre* las poblaciones autóctonas y las minorías ocuparon un lugar importante en los debates y en las decisiones tomadas. Desde 1982 existe un Grupo de trabajo de la ONU sobre las poblaciones autóctonas, que adoptó un proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos autóctonos (45 artículos) en su decimoprimer sesión (*Resolución 1994 / 45 Asamblea General*). El 3 de marzo de 1995 se creó un Grupo de trabajo de la Comisión de los Derechos del Hombre encargado exclusivamente de elaborar un proyecto de declaración sobre el tema, de acuerdo con el párrafo 5 de la *Resolución 49 / 214 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1994 (Resolución 1995/32)*. Esta decisión fue aprobada por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) el 25 de julio de 1995. Dicho grupo organizó su primera sesión del 21 de agosto al 1 de noviembre de 1996, asistiendo 52 representantes de Gobiernos y 77 de organizaciones autóctonas y Organizaciones No Gubernamentales.

La Organización Internacional del Trabajo adoptó igualmente una *Convención relativa a los pueblos indígenas y tribales*, en junio de 1989 (entró en vigor el 5 de septiembre de 1991).

El 21 de diciembre de 1993 fue organizada por la Asamblea General de la ONU una Conferencia internacional de pueblos autóctonos (*Resolución 50/157*), seguida por una *Resolución de la Comisión de los Derechos del Hombre (3 marzo 1995)*. En esta misma línea, se instituyó un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos del Hombre el 20 de diciembre de 1993 (*Resolución 48 / 141 de la Asamblea General*) y un Grupo de trabajo de la ONU para las minorías en 1995, que tuvo su tercera sesión entre el 26 y el 30 de mayo, en Ginebra.

La Comisión de Derechos del Hombre adoptó el 11 de abril de 1996 una resolución en la que instaba a los Estados y a la Comunidad Internacional a promover y a proteger los derechos de las minorías, especialmente facilitando su participación en diferentes aspectos de la vida política, económica, social y cultural de la sociedad en la que viven y en el progreso económico y en el desarrollo de sus países. Sin embargo, en 1996 sólo se habían recibido los informes de Austria, Filipinas y Polonia.

(8) Las apreciaciones del Consejo de Europa benefician a todas las minorías aunque estén pensadas en el marco de Europa Central: *Convención Europea de Libertades Fundamentales y Derechos del Hombre* (artículo 14), *Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias* (junio 1992, pero carece de ratificación suficiente), *Convenio marco de protección de las Minorías Nacionales* (1994, también carente de ratificación suficiente).

(9) Junto a actuaciones legislativas e institucionales (*Carta de París, Conferencia de Copenhague, Cumbre de Lisboa*, creación de un Alto Comisionado de las Minorías...), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa se ha caracterizado por iniciativas prácticas e intervenciones sobre el terreno, por ejemplo en Albania.

(10) La legislación es muy numerosa, pero YACOB destacó la relativa a la protección de las lenguas y la creación de centros especializados como el Centro Europeo de Lenguas Minoritarias de Dublín.

drá escapar a esta categoría particular que es el Estado-nación, a su discurrir uniforme y a su problemática» (11).

A pesar de las interesantes aportaciones del conferenciante y de la ineludible referencia al Derecho Internacional, una perspectiva demasiado excluyente puede conducir a resultados poco deseables. En primer lugar, se puede acabar trabajando con un concepto muy restringido de minoría, prescindiendo de aquellas colectividades más o menos asimiladas por otra comunidad. En segundo lugar, se puede caer en cierta entronización de las minorías y de sus factores de resistencia y distinción (religión, lengua...). En tercer lugar, reconducirlo todo al Derecho Internacional puede llevar a prescindir del esfuerzo de profundización en los procedimientos democráticos en el interior de los propios Estados, que permiten partir del presente y mirar hacia el futuro en lugar de obsesionarse en la recuperación de un pasado lejano y de una historia a menudo mitificada. En cuarto lugar, puesto que el paso a la condición estatal es el objetivo último más o menos confesado de la mayoría de estos movimientos minoritarios, se puede llegar a un atomismo político-geográfico de la Comunidad Internacional de difícil organización.

Tras recorrer las aportaciones hechas a propósito de las «minorías políticas» y las «minorías nacionales», concluiremos esta crónica con una referencia a los «grupos sociales minoritarios», con las reflexiones de Hugues MOUTOUTH sobre «el Derecho de los nuevos grupos considerados minoritarios (mujeres, homosexuales, discapacitados...)» que, aunque centradas esencialmente en la situación estadounidense, son extrapolables en muchos aspectos a la situación creada en otros países occidentales, en cuanto a la toma en consideración jurídica de grupos sociales que reivindican un derecho a la diferencia y compensaciones por las discriminaciones sufridas, en oposición al principio de tratamiento igual de todos los ciudadanos.

Tomó la noción de *Civil Rights* como punto de partida para la explicación de las circunstancias que favorecieron la aparición del «Derecho de los grupos» (12), en concreto, las luchas contra las discriminaciones relativas a la raza, la religión, el origen étnico o nacional y, por otra parte, a la edad, el sexo, las discapacidades físicas o la orientación

(11) Yves YACOB, *Les minorités et la paix dans le monde*, «La Croix», 6 de febrero de 1996.

(12) Partimos de la distinción que él hizo entre «Derecho de las minorías» y «Derecho de los grupos», por ser el primero una noción de Derecho Internacional, con derivaciones nacionales, e inscribirse el segundo en un marco exclusivamente nacional. También precisó los diferentes tipos de «opresión», de «dominación», como centro de las reivindicaciones de los «grupos sociales»: explotación, marginación, falta de participación en el poder, imperialismo cultural, violencia.

sexual. Estos derechos cívicos se fundamentan en la 14.^a enmienda de la Constitución (*Equal Protection Clause*) que dispone que «ningún Estado negará a nadie en el interior de su jurisdicción la igual protección de las leyes» y, en concreto, cuando se piensa en leyes cívicas, se piensa en los tres grandes textos elaborados en los años 60: el *Civil Rights Act* de 1964, que reprime la discriminación y segregación en los lugares públicos, en la puesta en marcha de programas asistidos a nivel federal y en el campo del empleo; el *Voting Rights Act* de 1965, garantizando el acceso a las urnas; el *Fair Housing Act* de 1968, referente a la discriminación en la vivienda. Sin embargo, aunque históricamente las raíces se encuentran en una política de no discriminación simplemente, el reequilibrio socio-jurídico parecía demandar una actuación positiva por parte de los poderes públicos. Así, el primer estatuto preferencial negociado fue el de los negros americanos, pero sedujo a numerosos grupos, por ejemplo, a las mujeres, los hispanos, los amerindios, los disminuidos físicos o los homosexuales.

Desde estas premisas históricas hizo el último ponente un recorrido por las manifestaciones más evidentes del fenómeno, de lo que llamó «combate por un tratamiento igualitario y no ya sólo jurídicamente igual», «derecho al reconocimiento y al desarrollo de cada uno, respetando las diferencias, sean individuales o colectivas», «toma en consideración de las diferencias para alcanzar la igualdad de partida». Fue al analizar la situación actual cuando mostró cierto desencanto ante la tendencia estadounidense de los años 90 de retroceder en los logros alcanzados, invalidando algunas de las disposiciones que surgieron en los años 60 para favorecer a ciertas minorías.

Finalmente, se detuvo en una concreta plasmación jurídica de esta llamada *affirmative action*: las cuotas que permiten a determinadas minorías un acceso prioritario a determinados puestos. En el caso de Estados Unidos fue introducida en 1965, durante el mandato del Presidente Johnson, la primera normativa racionalizadora, en referencia a la cuota racial en los contratos laborales. En especial, llamó la atención sobre el *Asunto Bakke* (referido a la reserva de una cuota racial en el ingreso en la Universidad de California), que planteó la cuestión ante la Corte Suprema sin llegar realmente a un pronunciamiento claro y rotundo en uno u otro sentido. Posiblemente esta indefinición y los avatares electorales hayan contribuido desde 1995 a cuestionar la validez de esta política. En cualquier caso, sigue siendo uno de los temas más polémicos incluso entre quienes sostienen la necesidad de una «discriminación positiva», pues puede crear situaciones injustas, favoreciendo a un individuo de determinado grupo en detrimento de otro más capacitado pero que pertenece a la mayoría no caracterizada.

Hemos tenido ocasión de ver a lo largo de estas líneas la polivalencia del término «minoría» por las diferentes realidades que denomina e incluso lo impropia que a veces resulta la palabra si pensamos que la sociedad no es sino la suma de muchas minorías, todas ellas dignas de protección. Puesto que diversos son los objetos de estudio lo son también las perspectivas del observador, desde quien opta por el punto de vista del Derecho Internacional hasta quien prefiere estudiar el paisaje que ofrece un país determinado. De esta forma, obtuvimos del curso una panorámica general del estatuto jurídico de las minorías, aunque —justo es decirlo— tal vez demasiado general en ocasiones, echándose de menos ejemplos concretos y más referencias a conflictos de actualidad que hubieran favorecido el debate. Merecería la pena dar continuidad a este tema en futuras ediciones de los Cursos de Verano de la Universidad del País Vasco, ampliando el número de horas, permitiendo nuevas aportaciones internacionales y dedicando una cierta atención al caso español.

M.^a José ANADÓN