

LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA Y EN EL DERECHO INTERNACIONAL*

MINORITY RIGHTS IN POLITICAL PHILOSOPHY AND INTERNATIONAL LAW

Will Kymlicka**

RESUMEN

Este artículo explora la relación entre el desarrollo de las normas relativas a los derechos de las minorías en el derecho internacional y el desarrollo del interés por los derechos de las minorías en la filosofía política, más concretamente en el multiculturalismo liberal. El autor considera que, si bien estos movimientos tuvieron orígenes diferentes, ambos se pueden considerar como intentos de búsqueda de alternativas al modelo del "estado-nación" unitario y homogéneo, y, en tanto en cuanto, como articulación de nuevos modelos de construcción de ciudadanía. Ambos son, además, la respuesta a la insuficiencia de un planteamiento puramente "genérico" de los derechos de las minorías, que intenta aplicar el mismo conjunto de derechos a todas las minorías etnoculturales. El derecho internacional y las teorías multiculturalistas han aceptado la necesidad de complementar ese planteamiento puramente genérico con un esquema de derechos orientados a la protección de grupos específicos, es decir, con un esquema de derechos destinados o diferenciados en función del grupo. El autor analiza los dos principales ejemplos de regímenes de derechos de minorías específicos que existen en el derecho internacional (los de las minorías nacionales en

el derecho europeo y los de los pueblos indígenas en las normas de la onu) y los compara con las teorías del multiculturalismo liberal.

Palabras clave: *multiculturalismo, derechos de las minorías, derechos indígenas, minorías nacionales, derechos destinados*

ABSTRACT

This article explores the relationship between the development of the norms concerning minority rights in international law and the development of interest in minority rights in political philosophy, more specifically, in liberal multiculturalism. The author considers that, although these movements had different origins, both can be considered as attempts to find alternatives to the model of the unitary and homogenous "nation state" and, in this measure, as the articulation of new models of building citizenship or "citizenization". Moreover, both are the reply to the insufficiency of a purely "generic" approach to minority rights, which tries to apply the same set of rights to all ethnocultural minorities. International law and multiculturalist theories have accepted the need to complement that purely generic approach with a scheme of rights oriented to the protection of specific

* Este artículo corresponde al capítulo "Minority Rights in Political Philosophy and International Law", del libro *The Philosophy of International Law*, Eds. Samantha Besson and John Tasioulas (Oxford University Press, en curso de publicación). Agradecemos al autor su amable autorización para publicarlo en español en estas páginas. Traducción de Modesto Saavedra.

** Catedrático de filosofía política en la Queen's University (Canadá) y profesor visitante del Programa de Estudios sobre el Nacionalismo en la Universidad Central Europea de Budapest.

groups, that is, with a scheme of targeted or group-differentiated rights. The author analyses the two main examples of specific minority rights regimes that exist in international law (that of national minorities in European law and that of indigenous people in the UN norms)

and compares them with liberal multiculturalists theories.

Key words: multiculturalism, minority rights, indigenous rights, national minorities, targeted rights

SUMARIO

1. Introducción
2. Los orígenes del multiculturalismo liberal y de los derechos internacionales de las minorías
3. Comparación entre los dos movimientos
4. Los derechos de las minorías nacionales en Europa
5. Los derechos indígenas en la ONU
6. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

En las dos últimas décadas, los derechos de las minorías han surgido como un tema importante para el derecho internacional y para la filosofía política. En el derecho internacional ha habido una explosión de esfuerzos para desarrollar normas internacionales concernientes a los derechos de las minorías, una noción que había sido rechazada explícitamente al final de la Segunda Guerra Mundial, y que estuvo en gran parte en estado latente durante los cuarenta años siguientes. Pero a partir de 1989, los derechos de las minorías se movieron rápidamente a la cúspide de la agenda de varias organizaciones intergubernamentales de ámbito internacional (de aquí en adelante *ois*). Globalmente, la ONU adoptó una Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas en 1992, y una Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2007. También a nivel regional se han redactado declaraciones, tales como el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa, en 1995, o el Proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, de la Organización de Estados Americanos, en 1997.

La filosofía política ha presenciado una explosión similar del interés en desarrollar teorías normativas de los derechos de las minorías. Algunos filósofos han intentado demostrar cómo las demandas de diversos grupos de minorías, tales como inmigrantes, pueblos indígenas o grupos

nacionales subestatales, se pueden defender dentro de teorías más amplias sobre la justicia y la democracia. Esto ha generado una plétora de nuevas teorías acerca del “multiculturalismo”, “ciudadanía diferenciada”, “políticas de reconocimiento”, “derechos de los grupos”, “culturalismo liberal”, e “integración pluralista”. A falta de un término mejor, utilizaré el de “multiculturalismo liberal” como etiqueta para estas teorías, puesto que todas sostienen que reconocer y acomodar minorías etnoculturales es consistente con, y quizás incluso requerido por, los principios básicos de la teoría liberal democrática. Aquí también, los primeros tratamientos detallados y extensos de estos temas datan de 1989 aproximadamente.

El propósito de este artículo es explorar cómo se relacionan estos dos procesos, y examinar si los debates en torno a las normas internacionales concernientes a los derechos de las minorías pueden arrojar luz sobre las teorías políticas del multiculturalismo liberal, y viceversa.

2. LOS ORÍGENES DEL MULTICULTURALISMO LIBERAL Y DE LOS DERECHOS INTERNACIONALES DE LAS MINORÍAS

La aparición simultánea de las teorías multiculturalistas y de las normas internacionales de derechos de las minorías es accidental, ya que ambas tienen diversas raíces intelectuales y políticas. El multiculturalismo liberal surgió a partir del debate entre liberalismo y comunitarismo que dominó la filosofía política anglo-americana en los años ochenta. Los comunitaristas habían criticado el liberalismo por ser demasiado individualista y atomista, y por ser incapaz de reconocer la importancia de los vínculos comunales y culturales. Los liberales respondieron que las pretensiones comunitaristas en torno a la “incrustación” de los individuos dentro de comunidades o culturas eran exageradas, y traían consigo el riesgo de aprisionar a la gente en identidades y prácticas que habían dejado de aceptar.

Gran parte de este debate se manifestó en un nivel abstracto, centrándose en las teorías del yo y de la vida buena. Pero fue rápidamente aplicado a algunos temas políticos, incluyendo las cuestiones concernientes a los derechos de las minorías étnicas. Los comunitaristas afirmaban que las teorías liberales tradicionales de los derechos individuales no podían proteger a tales minorías contra las presiones asimilacionistas; los liberales respondían que las demandas comunitaristas en favor de los derechos “de grupo” eran una amenaza a la libertad individual.

Fue en este contexto en el que empezaron a surgir las teorías del mul-

ticulturalismo liberal como una forma de superar el conflicto entre el liberalismo y el comunitarismo. Los multiculturalistas liberales están de acuerdo con los comunitaristas en que hay intereses legítimos en torno a la cultura y la comunidad que merecen protección mediante diversos derechos específicos de grupo, tales como los derechos a la propia lengua o a un gobierno autónomo. Sin embargo, insisten en que estos intereses pueden ser respetados manteniendo al mismo tiempo la firme protección de los derechos individuales dentro de los grupos. El multiculturalismo liberal respalda ciertos derechos “protectores” que los grupos pueden reclamar contra la sociedad en la que se insertan, mientras que rechaza los derechos “restrictivos” de grupo que se puedan invocar contra los miembros individuales del grupo. Por ejemplo, los derechos de autogobierno pueden ayudar a garantizar que las minorías no sean derrotadas en una votación sobre asuntos clave, pero estos regímenes de autogobierno deberían estar sujetos a las mismas limitaciones constitucionales de respeto por los derechos individuales que el gobierno central. Este planteamiento ofrece una vía netamente liberal para acomodar la diversidad: protege a las minorías vulnerables contra la mayoría, pero también protege a los individuos vulnerables dentro de la minoría, evitando así los peligros de subordinar los derechos individuales a los derechos del grupo.

La aparición de los derechos de las minorías en el derecho internacional tuvo orígenes diferentes. Fue estimulada en gran parte por las experiencias de la Europa oriental poscomunista. Después del final de la guerra fría, había inicialmente un gran optimismo acerca de que la democracia liberal surgiría en todo el mundo. En su lugar, lo que surgió en muchos países poscomunistas fue un violento conflicto étnico. Las excesivamente optimistas predicciones sobre la sustitución del comunismo por la democracia liberal fueron suplantadas por predicciones pesimistas sobre la sustitución del comunismo por guerras étnicas. Los acontecimientos subsiguientes en Ruanda y Somalia sugerían que esto era un problema global, y que los conflictos étnicos hacían descarrilar las perspectivas de la democratización pacífica alrededor del mundo. Había un sentimiento muy pronunciado de que la comunidad internacional necesitaba “hacer algo” respecto a la amenaza del conflicto étnico. Éste fue el impulso inicial para muchas de las declaraciones y de las convenciones adoptadas por las ois en los primeros años noventa.

Así pues, los dos movimientos tuvieron orígenes diversos. En otro nivel, sin embargo, ambos desarrollos se pueden considerar como la búsqueda

de alternativas a modelos anteriores del “estado-nación” unitario y homogéneo. La filosofía política liberal y las relaciones internacionales han operado tradicionalmente con un modelo de “estado-nación” que asume que los ciudadanos comparten una identidad nacional común, una lengua nacional, y un sistema jurídico y político unificado. Este modelo de Estado fue difundido al mundo poscolonial, y sostuvo las políticas “constructoras de nación” de los estados recién independizados en el mundo poscomunista. Pero este modelo es cuestionado cada vez más, al volverse la gente más consciente de los daños, las injusticias y la violencia implicados en las tentativas de ponerlo en práctica. Construir “estados-nación” unitarios y homogéneos requiere a menudo medidas coercitivas para asimilar o excluir a las minorías, tales como suprimir lenguas minoritarias, abolir formas tradicionales de gobierno autónomo de la minoría, decretar leyes y políticas de ciudadanía discriminatorias, incluso desplazar a las minorías de sus tierras tradicionales. Para los multiculturalistas liberales, la adopción histórica de tales medidas dentro de Occidente ha dejado una mancha de injusticia que exige reconocimiento y remedio. Para los ois, la adopción en curso de tales medidas en la Europa poscomunista o el África y Asia poscoloniales ha generado violencia étnica e inestabilidad. En ambos contextos, existía un consenso cada vez mayor de que hacía falta alguna alternativa al estado-nación tradicional.

El multiculturalismo liberal y las normas internacionales de derechos de las minorías se pueden entender como articulación de nuevos modelos de construcción de ciudadanía o “ciudadanización” (“citizenization”). Históricamente, la diversidad etnocultural y religiosa se ha caracterizado por una gama de relaciones intolerantes y antidemocráticas: relaciones entre conquistador y conquistado, colonizador y colonizado, colono e indígena, de raza o sin ella, normalizado y desviado, civilizado y primitivo, aliado y enemigo, amo y esclavo. El cometido de todas las democracias ha sido revertir este catálogo de relaciones inciviles en relaciones de ciudadanía liberal democrática, tanto en los términos de la relación vertical entre los miembros de las minorías y el Estado, como en los de las relaciones horizontales entre los miembros de diversos grupos. En el pasado, se asumió a menudo que la única o mejor manera de implicarse en este proceso de ciudadanización era imponer a todos los individuos un solo modelo indiferenciado de ciudadanía nacional. Pero tanto los partidarios del multiculturalismo liberal como las normas internacionales de derechos de las minorías parten de la asunción de que esta compleja historia

genera inevitable y apropiadamente demandas etnopolíticas diferenciadas en función del grupo. Más aún, el esfuerzo de imponer una identidad nacional homogénea a menudo exacerba más bien que disminuye estas relaciones inciviles. La clave para la ciudadanización, por lo tanto, no es suprimir estas demandas diferenciadas, sino filtrarlas a través del lenguaje de los derechos humanos, las libertades civiles y la responsabilidad democrática. Esto es lo que pretenden hacer el multiculturalismo liberal y las normas internacionales de derechos de las minorías.

A este respecto, las teorías multiculturalistas y las normas internacionales que surgieron en los años noventa se pueden considerar, ambas, como una puesta al día para llegar a la altura de las prácticas reales de las democracias occidentales, que han emprendido una serie de experimentos en derechos de las minorías desde los años sesenta. Y la evidencia a partir de estos cuarenta años de experimentos sugiere con fuerza que los derechos de las minorías pueden ser un vehículo eficaz para consolidar las relaciones de ciudadanía democrática en estados multiétnicos, por lo menos en algunas épocas y lugares. Una amplia gama de derechos de las minorías adoptados desde los años sesenta, incluyendo las demandas de tierras para los pueblos indígenas, los derechos de las minorías nacionales a su propia lengua y los acomodos multiculturales para los grupos inmigrantes, han ayudado a reducir jerarquías históricas, igualar oportunidades, aumentar la participación democrática y consolidar una cultura de derechos humanos.¹

El éxito evidente de estas prácticas reales del multiculturalismo liberal democrático ha estimulado los esfuerzos para formular teorías políticas del multiculturalismo liberal, que a su vez han contribuido a informar y justificar los nuevos regímenes de derechos internacionales de las minorías. Mientras que los últimos fueron desarrollados inicialmente, sobre todo, para la prevención a corto plazo de los conflictos, cada vez están más ligados a una visión normativa más amplia de cómo el multiculturalismo liberal puede promover la justicia y profundizar la ciudadanía democrática.

3. COMPARACIÓN ENTRE LOS DOS MOVIMIENTOS

Mientras que las recientes normas internacionales de derechos de las minorías surgieron junto a las teorías normativas del multiculturalismo liberal, y

¹ Como prueba, véase Kymlicka, 2007, cap. 5.

han sido influenciadas por ellas, unas y otras no son idénticas. Hay algunos aspectos de la teoría y la práctica del multiculturalismo liberal que se han mostrado imposibles de codificar en forma de normas internacionales.

Ambos movimientos pueden ser considerados como respuesta a la insuficiencia de un planteamiento puramente “genérico” de los derechos de las minorías, que intenta aplicar el mismo conjunto de derechos a todas las minorías etnoculturales. Un ejemplo de este planteamiento genérico se puede encontrar en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece que:

En los estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Este artículo se ha interpretado con la idea de aplicarlo a los miembros de todos los grupos minoritarios, no importa si grandes o pequeños, nuevos o viejos, concentrados o dispersos, incluso a los visitantes dentro de un país. Pero precisamente por esa razón no puede abordar muchas de las cuestiones clave implicadas en las relaciones étnicas, enlazadas a las contingencias del asentamiento histórico o de la concentración territorial. Puesto que el artículo 27 articula un derecho cultural universal y portátil que se aplica a todos los individuos, incluso a migrantes y visitantes, no articula derechos enlazados al hecho de que un grupo está viviendo en (lo que considera como) su patria histórica. Sin embargo, son precisamente las demandas relativas a la residencia en una patria histórica las que están en juego en los conflictos étnicos más violentos que ocurren en el mundo, ya sea en la Europa poscomunista (Bosnia, Kosovo, Chechenia), o en Occidente (País Vasco, Chipre, Irlanda del Norte), o en Asia, África y Oriente Medio (p. ej., Paquistán, Sri Lanka, Indonesia, Turquía, Irak, Israel, Sudán, Etiopía). En todos estos casos, las minorías reclaman el derecho a gobernarse en lo que ellas ven como su patria histórica, incluyendo el derecho a utilizar su lengua en las instituciones públicas dentro de su territorio tradicional, y de exhibir su lengua, su historia y su cultura en la esfera pública (p. ej., en los nombres de las calles, la selección de los días festivos y de los símbolos del Estado). Ninguna de estas demandas se puede considerar plausiblemente como universal o portátil: se aplican solamente a clases particulares de minorías con una clase particular de historia y de territorio.

Cualquier planteamiento plausible de estos conflictos, sea en el derecho internacional o en la filosofía política, necesita abordar los distintos tipos de demandas formuladas por estos distintos tipos de grupos. Y esto requiere complementar un planteamiento puramente genérico con un esquema de derechos de las minorías *destinados* (*targeted*) o diferenciados en función del grupo. El derecho internacional y las teorías multiculturalistas han aceptado esta necesidad de un planteamiento diferenciado en función del grupo. En particular, ambos reconocen la necesidad de distinguir entre las “viejas” minorías, tales como los pueblos indígenas y las minorías nacionales subestatales que viven en su territorio histórico, y las “nuevas” minorías formadas con la inmigración.

Sin embargo, las teorías multiculturalistas y el derecho internacional han planteado esta cuestión de manera diferente. Examinaré los dos principales ejemplos que existen en el derecho internacional de regímenes de derechos destinados para minorías —derechos destinados para las “minorías nacionales” en Europa, y derechos destinados para los “pueblos indígenas” en la ONU— a fin de ver cómo se pueden comparar con las teorías del multiculturalismo liberal.

4. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS NACIONALES EN EUROPA

El esquema más elaborado de derechos destinados se ha desarrollado en Europa, encabezado por el Consejo de Europa (de aquí en adelante CE). Enfrentado con la espiral de conflictos étnicos de los Balcanes y el Cáucaso en los primeros años noventa, el CE adoptó normas cortadas a la medida de los tipos específicos de grupos implicados en estos conflictos, a los que etiquetó como “minorías nacionales”. Mientras que el artículo 27 agrupa las “minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas”, y les confiere los mismos derechos genéricos de las minorías, las normas del CE se refieren exclusivamente a las “minorías nacionales”.

¿Qué son las minorías nacionales? Aunque no hay una definición consensuada universalmente, el término tiene una larga historia en la diplomacia europea, donde se ha referido a las minorías históricamente asentadas, viviendo en o cerca de lo que ellas consideraban como su patria nacional. Eran estas clases de grupos relacionados con la “patria” los que estuvieron implicados en los conflictos étnicos violentos y desestabilizadores que generaron la reclamación de normas europeas, y por eso fue apropiado centrarse en ellos al formular normas destinadas. La mayoría de los países

europeos han sostenido explícitamente que los grupos inmigrantes no son minorías nacionales, y algunos han excluido también a los romaníes de la categoría de minoría nacional, considerando que son una minoría no-territorial. Estas exclusiones se discuten cada vez más, con el resultado de que la comprensión tradicional de lo que es una minoría nacional coexiste junto a nuevas definiciones del término menos vinculadas a la historia y al territorio. Pero inicialmente al menos, las organizaciones europeas dirigieron sus esfuerzos sobre todo a las minorías nacionales subestatales, asentadas históricamente, que vivían en su territorio tradicional.

El desafío que afrontaban las organizaciones europeas era el de formular normas destinadas para las minorías nacionales que proporcionaran una guía eficaz para ocuparse de los riesgos inmediatos de desestabilizar el conflicto étnico, pero que promoviesen también una concepción netamente liberal democrática de la “ciudadanización multicultural” a largo plazo.

¿Qué sugiere el multiculturalismo liberal con respecto al tratamiento de tales grupos? Hay un patrón claro si examinamos los casos principales de grupos nacionales subestatales en Occidente —los escoceses y galeses en el Reino Unido, los catalanes y los vascos en España, los flamencos en Bélgica, los quebequeses en Canadá, los puertorriqueños en los Estados Unidos, los corsos en Francia, la minoría alemana en el Tirol del sur en Italia, los suecos en Finlandia, y las minorías francesas e italianas en Suiza—. En cada caso, a los grupos nacionales subestatales se les ha ofrecido autonomía territorial (de aquí en adelante AT), generalmente a través de una cierta forma de descentralización federal o cuasi federal del poder, así como una cierta forma de estatus de lengua oficial.

Estas reformas implicaban una reestructuración sustancial del Estado y una redistribución del poder político, de modo que fueron inicialmente polémicas. Pero, hoy, la idea básica de la AT para las minorías nacionales se acepta ampliamente. Es inconcebible que España o Bélgica, por ejemplo, pudiesen retroceder hacia un Estado unitario y monolingüe. De hecho, ninguna democracia occidental que ha adoptado la AT ha revertido esta decisión. Más aún, se considera generalmente que este modelo ha tenido mucho éxito. Ha permitido a algunos países tratar una cuestión potencialmente explosiva —la existencia de un grupo subestatal que se percibe como una nación distinta con el derecho a gobernar su territorio histórico— de una manera consistente con la paz y la democracia, el respeto por los derechos individuales y la prosperidad económica. De hecho, varios teóricos del multiculturalismo liberal han presentado este modelo como

prueba principal de cómo pueden coexistir los derechos de las minorías y la democracia liberal, y han explorado cómo el ejercicio de la autonomía por los grupos nacionales subestatales respeta los valores liberales y promueve la ciudadanía democrática.²

No sorprende que el impulso inicial de las organizaciones europeas fuese promover este modelo en la Europa poscomunista. En 1993, por ejemplo, la Asamblea Parlamentaria del CE recomendó que cualquier futura convención europea sobre derechos de las minorías debería incluir la disposición siguiente:

En las regiones donde son una mayoría, las personas que pertenecen a una minoría nacional tendrán el derecho de tener a su disposición autoridades locales o autónomas apropiadas, o de tener un estatus especial, ajustándose a la situación histórica y territorial específica y de acuerdo con la legislación doméstica del Estado (Recomendación 1201, artículo 11).

Como veremos, esta propuesta fue rechazada finalmente. Pero hubo un periodo de tiempo en los primeros años noventa en que parecía que las normas jurídicas europeas y las teorías del multiculturalismo liberal coincidirían en respaldar un derecho a la AT para las minorías nacionales.

La norma europea propuesta difería en un aspecto de la que respaldaban las teorías multiculturalistas, a saber, en la relación entre la AT y el principio de autodeterminación. Según algunos teóricos del multiculturalismo liberal, la autonomía de las minorías nacionales se debería considerar, no como una delegación del poder por parte del Estado central, sino como la manifestación de un derecho inherente de autodeterminación de las naciones o de los pueblos. Según estos teóricos, el interés que los pueblos tienen en sus identidades culturales y en su vida colectiva es suficientemente fuerte como para fundamentar un derecho inherente a gobernarse a sí mismos. Más aún, reconocer un derecho de autodeterminación a las minorías nacionales se considera como una cuestión de consistencia moral. El derecho internacional reconoce el derecho de todos los pueblos a la autodeterminación, pero lo ha restringido en la práctica a las colonias de ultramar. Para los multiculturalistas liberales, esta restricción es moralmente arbitraria: los grupos nacionales internos privados de su autogobierno, e incorporados a un Estado más grande, son tan merecedores de autodeterminación como los grupos nacionales de ultramar que han sido colonizados. El colonialismo interno y el colonialismo de ultramar son

² Para una visión panorámica, ver Gagnon y Tully (2001).

ambos injustos, y ambos reclaman la autodeterminación como remedio. La AT para las minorías nacionales, por tanto, se considera como parte de un planteamiento más consistente en torno a la autodeterminación de los pueblos en general.

La norma europea propuesta, por el contrario, evitó explícitamente el término “autodeterminación”. Afirmó una norma sobre el autogobierno, pero negó que ésta implicase o incluyese un principio de autodeterminación, en gran parte porque la autodeterminación en derecho internacional se ha interpretado tradicionalmente como el derecho a formar un Estado independiente.

Esto es en parte un desacuerdo semántico, puesto que los teóricos del multiculturalismo insisten en que el principio de autodeterminación no se debe interpretar como un derecho de secesión. Reconocen que es imposible dar a cada nación o pueblo un derecho a su propio Estado, y que la autodeterminación debe ser entendida, por tanto, como algo que se ejerce sobre todo mediante la autonomía dentro de estados multinacionales más grandes, esto es, mediante autodeterminación “interna”, tal como la AT.

En este sentido, los teóricos del multiculturalismo y la norma propuesta por el CE coinciden en la cuestión de fondo: ambos imaginan un mundo de estados multinacionales que conceden AT a sus minorías nacionales, en contraste con los tradicionales estados-nación unitarios o con la secesión. Sin embargo, discrepan sobre cómo describir este resultado. Los juristas internacionales han sido renuentes a describir la AT como una forma de autodeterminación (interna) porque ésta desafía la asunción tradicional en derecho internacional de que cada Estado posee una soberanía unificada. Ciertamente, esta soberanía unitaria se debe dividir, delegar y limitar según previsiones constitucionales domésticas y normas internacionales. Pero esto es diferente de aceptar la pretensión, avanzada por multiculturalistas liberales, de que los grupos nacionales subestatales tienen su propia soberanía original, que se debe reconocer por el derecho internacional aunque sólo sea en la forma de AT dentro de estados más grandes. Desde la perspectiva del derecho internacional, decir a los estados soberanos que deleguen los derechos de autogobierno a las minorías nacionales es menos amenazador, conceptual y políticamente, que decir a los estados que ellos no poseen de hecho una soberanía plena y original sobre esos grupos.

Esto quizás refleja una diferencia de perspectiva entre los juristas internacionales y los teóricos de la política normativos. Para los juristas internacionales, vincular la AT a la autodeterminación es innecesariamente

provocativo, y lleva consigo el riesgo de socavar una premisa central del mismo derecho internacional, a saber, la existencia de los estados soberanos, que son los principales agentes responsables del cumplimiento del derecho internacional. Para los teóricos de la política normativos, por el contrario, la provocación contiene una lección moral importante: los estados necesitan que se les recuerde que no siempre poseen soberanía sobre todos los pueblos y territorios que reclaman actualmente, y que abordar la soberanía original de los grupos nacionales subestatales es un asunto moral inacabado. Vincular la AT a la autodeterminación es una manera de recordar a los estados que ellos no pueden dar por supuesta su soberanía (a menudo adquirida ilícitamente) sobre naciones o pueblos subestatales.

En cualquier caso, esta convergencia momentánea entre el multiculturalismo liberal y las normas europeas con respecto a un derecho de AT para las minorías nacionales no duró mucho. El Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (de aquí en adelante CMMN) del CE de 1995 rechazó la recomendación de la Asamblea Parlamentaria para incluir una disposición sobre AT. La AT tampoco aparece en ninguna declaración subsiguiente de las organizaciones europeas. De hecho, las ideas de autonomía han desaparecido sustancialmente del debate sobre los estándares europeos en cuestiones de derechos de las minorías nacionales.

Hay varias razones para ello, pero simplificando mucho, la meta a largo plazo de promover el multiculturalismo liberal entró en conflicto con el temor a corto plazo de desestabilizar el conflicto étnico. Mientras que la AT era considerada como un modelo con éxito en las democracias occidentales consolidadas y una meta potencial a largo plazo en la Europa del Este, fue vista como un peligro en las circunstancias inmediatas de la transición poscomunista.

En particular, dos factores clave que permitían la adopción de AT en el Oeste no se daban en los países poscomunistas: seguridad geopolítica y protección de los derechos humanos. En primer lugar, la mayoría de los estados poscomunistas tienen uno o más enemigos en sus fronteras que quisieran desestabilizar el Estado. Una táctica familiar para hacer eso es reclutar a minorías dentro del Estado y animarlas a implicarse en la protesta desestabilizadora, incluso en la insurrección armada. En tal contexto de inseguridad regional, las minorías nacionales son percibidas por los enemigos vecinos como quinta-columnistas potenciales, y la autonomía para tales minorías es percibida como amenaza para la seguridad nacional. Esta percepción es particularmente fuerte cuando la minoría nacional está

relacionada por la lengua o la etnia con el país vecino, y por lo tanto se presume que es más leal a su “estado afin” (“kin-state”) a través de la frontera que a su propio gobierno. Por ejemplo, los serbios étnicos que viven en Bosnia se supone que son más leales a Serbia que a Bosnia, los húngaros étnicos que viven en Eslovaquia más leales a Hungría que a Eslovaquia, etc. Bajo condiciones de inseguridad regional, conceder autonomía a tales minorías potencialmente desleales e irredentas se ve como un debilitamiento del Estado en relación con sus enemigos vecinos, y de hecho como un factor que pone en peligro la misma existencia del Estado.

Los países occidentales, por el contrario, están rodeados por aliados, no por enemigos, y están integrados en alianzas regionales de seguridad más amplias. Consecuentemente, ningún Estado occidental tiene hoy un incentivo para utilizar a las minorías nacionales descontentas como vehículo para desestabilizar a sus vecinos. Ciertamente, hay ejemplos históricos de esto. En el pasado, Alemania ha incitado a minorías alemanas étnicas en países vecinos como un medio para debilitar a sus estados rivales. Pero desde la Segunda Guerra Mundial y la aparición de la OTAN, la opinión de las minorías con patria como colaboradores potenciales de los enemigos vecinos ha desaparecido en el Oeste.³ Las relaciones entre los estados y las minorías nacionales se consideran como cuestiones de política doméstica, sin ninguna repercusión para la política exterior o la seguridad regional. En el mundo poscomunista, por el contrario, las relaciones estado-minoría están fuertemente marcadas por la seguridad (“securitized”), es decir, se perciben en primera instancia como cuestiones de seguridad nacional más que de política doméstica, dejando poco espacio para el multiculturalismo liberal.

Un segundo factor que distingue al Oeste de la Europa poscomunista concierne a la protección de los derechos humanos, o más en general, la secuencia de los derechos de las minorías en relación con procesos más amplios de consolidación y democratización del Estado. En el Oeste, con la excepción de España, la reestructuración de los estados para acomodar a las minorías nacionales ocurrió después de la consolidación democrática, con tradiciones bien asentadas del imperio de la ley, una judicatura independiente, una burocracia profesional y una cultura política democrática. La existencia de tales tradiciones bien arraigadas del constitucionalismo liberal fue crucial para la aparición del multiculturalismo en el Oeste, puesto

³ Esta percepción todavía existe en relación con algunos grupos inmigrantes, particularmente con grupos musulmanes después del 11 de septiembre. Pero ya no se aplica a las minorías nacionales históricas.

que proporcionaba un sentido de la seguridad a todos los ciudadanos de que el multiculturalismo funcionaría dentro de parámetros bien definidos de democracia y derechos humanos.

Por ejemplo, en la medida en que las minorías nacionales han adquirido gobiernos autónomos, estos gobiernos han estado típicamente sujetos a los mismos requisitos constitucionales de respeto a los derechos humanos que el gobierno central. En muchos casos, también están sujetos a la supervisión regional e internacional de los derechos humanos. Esto garantiza a todos que con independencia de cómo se resuelvan los debates sobre la autonomía, sus derechos humanos básicos serán protegidos. Esto a su vez genera confianza en el potencial del multiculturalismo para sustituir anteriores relaciones jerárquicas por relaciones de ciudadanía democrática.

En el mundo poscomunista, sin embargo, las pretensiones de autogobierno de las minorías con patria tenían lugar antes de la consolidación democrática. Consecuentemente, hay menos garantías de que las minorías que reciben la autonomía ejercerán sus poderes de una manera que respete los derechos humanos, sin crear islas de tiranía local intolerantes con los “forasteros” que residen en el territorio. En ausencia de un marco eficaz de derechos humanos, tales forasteros pueden ser desposeídos de su propiedad, despedidos de sus trabajos e incluso expulsados o matados. De hecho, esto es lo que sucedió en varios casos donde las minorías establecieron sus propios gobiernos autónomos: los georgianos étnicos fueron expulsados de la región georgiana de Abjazia cuando ésta declaró la autonomía, los croatas étnicos fueron expulsados de las regiones de Croacia dominadas por Serbia cuando aquéllos declararon la autonomía, etcétera. Ninguno de los dos lados podía confiar en instituciones legales eficaces y en una policía imparcial para asegurarse de que los derechos humanos fueran respetados. Bajo tales condiciones, la cuestión de la AT puede ser literalmente un asunto de vida o muerte.

Estos dos factores ayudan a explicar la resistencia a la AT en la Europa poscomunista. En condiciones de inseguridad regional, la AT puede ser una amenaza para la seguridad del Estado. En ausencia de consolidación democrática, la AT puede ser una amenaza a la vida y la libertad de los ciudadanos individuales que pertenecen al grupo “equivocado”. Bajo estas circunstancias, la meta pretendida por el multiculturalismo liberal —sustituir relaciones inciviles de enemistad y de exclusión por relaciones de ciudadanía liberal democrática— puede ser subvertida. Las instituciones diseñadas para promover la ciudadanización en estados multiétnicos pueden

ser secuestradas por agentes que intenten perpetuar y exacerbar relaciones de enemistad y de exclusión.

Dados estos obstáculos, no es sorprendente que fracasaran las propuestas de codificar un derecho de autonomía para las minorías nacionales. Ciertamente, estas propuestas incluían siempre la salvedad de que los gobiernos autónomos deben respetar los derechos humanos. El principio básico de que los derechos de las minorías están subordinados a los derechos humanos se encuentra en todos los documentos internacionales sobre las minorías y los derechos indígenas, y es un importante punto en común con las teorías del multiculturalismo liberal (Kymlicka, 2007). Sin embargo, en el contexto de la Europa poscomunista, había un temor muy extendido de que las ois no podrían hacer cumplir esta “garantía de papel”.

Habiendo abandonado un derecho a la autonomía, las normas de derechos de las minorías adoptadas últimamente por el CE son débiles. De hecho, el CMMN duplica esencialmente el derecho genérico de las minorías al disfrute de su cultura consagrado en el artículo 27. Y habiéndose retirado hacia los derechos genéricos, el CE afrontó inmediatamente la presión de ampliar su cobertura más allá de las minorías nacionales tradicionales. Después de todo, ¿por qué los derechos genéricos de las minorías a disfrutar de su propia cultura deberían ser garantizados solamente a un tipo particular de grupo minoritario? ¿No se deberían proteger genéricamente los derechos genéricos de las minorías? Y, efectivamente, vemos un movimiento dentro del CE para redefinir el término “minoría nacional”, de modo tal que no se refiera por más tiempo a un tipo de grupo entre otros, sino que se convierta más bien en un término comodín que abarque a todas las minorías que viven en el territorio del Estado, incluyendo a los pueblos indígenas, las minorías con patria, los romaníes y los grupos de inmigrantes (Wheatley, 2005). En resumen, en su contenido y en su cobertura, el CMMN ha cambiado su objetivo general de definir derechos destinados para los grupos etnonacionales con patria y ha pasado a definir derechos genéricos de las minorías para todos los grupos.

Es comprensible la decisión de convertir el CMMN en un documento de derechos de las minorías genéricos en lugar de específicos: el objetivo de formular principios para ocuparse de las demandas de los grupos etnonacionales era demasiado ambicioso a la luz de la inseguridad regional y de la transición democrática. Ésta es una lección importante y desembragadora, dadas las dificultades de usar el derecho internacional para articular la lógica del multiculturalismo liberal. Al final, el CE fue incapaz

de reconciliar el objetivo a corto plazo de la prevención de conflictos en condiciones inestables con el objetivo a largo plazo de promover formas robustas de multiculturalismo liberal. Y esto, a su vez, proporciona una lección desembriagadora dados los límites del multiculturalismo liberal en sí mismo: su capacidad de promover ciudadanía depende de un número de condiciones previas que están lejos de ser universales.

5. LOS DERECHOS INDÍGENAS EN LA ONU

El segundo experimento en la formulación de derechos destinados son los esfuerzos de la ONU para codificar derechos específicamente confeccionados para los pueblos indígenas. Ésta es una historia de mayor éxito, y proporciona un contraste interesante con la experiencia europea con las minorías nacionales.

¿Qué son los pueblos indígenas y en qué se diferencian de las minorías nacionales? El término “pueblo indígena” ha sido tradicionalmente utilizado en el contexto de los estados colonizadores del Nuevo Mundo, y se refiere a los descendientes de los habitantes originales no europeos de las tierras colonizadas por los poderes europeos. “Minorías nacionales”, por el contrario, fue un término inventado en Europa para referirse a los grupos perdedores en los avatares del proceso de formación de los estados europeos, y cuyas patrias acabaron incorporándose en todo o en parte a estados más grandes dominados por un pueblo europeo vecino. Las minorías nacionales jugaron activamente un papel en el proceso por el que la confusión de imperios, reinos y principados existente al inicio de la edad moderna en Europa se convirtió en el moderno sistema de estados nacionales, pero ellas, o bien terminaron sin tener un Estado propio (“naciones sin estado”, como los catalanes y los escoceses), o bien acabaron en el lado equivocado de la frontera, desgajados de los de su misma etnia en un estado vecino (“minorías de un estado afín”, tales como los alemanes en Dinamarca o los húngaros en Eslovaquia).

Un modo preliminar de distinguir entre los dos es decir que las minorías nacionales han sido incorporadas a un Estado más grande dominado por un pueblo europeo vecino, mientras que los pueblos indígenas han sido colonizados por un poder europeo colonial distante. Pero hay otros rasgos que se añaden a esta diferencia histórica básica. Por ejemplo, la subyugación de los pueblos indígenas por los colonizadores europeos fue un proceso más brutal y destructivo que la incorporación de las minorías

nacionales por las sociedades vecinas, dejando a los pueblos indígenas más débiles y vulnerables. También hay una diferencia “civilizatoria” perceptible entre los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Mientras que las minorías nacionales comparten, típicamente, las mismas modernas estructuras económicas y sociopolíticas (urbanas, industriales, de consumo) que sus pueblos europeos vecinos, algunos pueblos indígenas conservan modos de producción económica premodernos, envueltos principalmente en una agricultura de subsistencia o un modo de vida de cazadores/recolectores. Y, como resultado de un establecimiento colonial a gran escala, los pueblos indígenas tienen más probabilidades de ser relegados a áreas remotas.

Así pues, ambos términos tienen su origen en procesos históricos occidentales. Las minorías nacionales son contendientes pero perdedoras en el proceso de formación del Estado en Europa continental, y los pueblos indígenas son las víctimas de la construcción de los estados europeos colonizadores del Nuevo Mundo. En tanto en cuanto, no está claro si alguno de esos términos puede aplicarse útilmente fuera de Europa y del Nuevo Mundo. Y, en efecto, como veremos, varios países africanos y asiáticos han insistido en que ninguna de tales categorías puede aplicárseles a ellos.

Sin embargo, podemos encontrar grupos análogos en otros contextos. Por ejemplo, varios grupos en Asia o África comparten la vulnerabilidad cultural, economías premodernas y lejanía geográfica con algunos pueblos indígenas del Nuevo Mundo, incluyendo a varias “tribus de las montañas”, “pueblos del bosque”, “pueblos nómadas” y “pastoralistas”.

De manera similar, hay grupos en muchos estados poscoloniales que son similares a las minorías nacionales europeas en el hecho de que son jugadores activos, pero finalmente perdedores, en el proceso de descolonización y formación poscolonial del Estado. Éstos incluirían grupos como los tamiles en Sri Lanka, los tibetanos en China, los kurdos en Irak, los acehneses en Indonesia, los oromos en Etiopía, o los palestinos en Israel. Al igual que las minorías nacionales en Europa, ellos puede que hayan tenido la esperanza de formar su propio Estado en el proceso de descolonización, o al menos de haber obtenido su autonomía. Sin embargo, acabaron siendo subordinados a un grupo más poderoso dentro de un Estado más grande, o divididos entre dos o más estados poscoloniales.

¿Por qué decidió la ONU dirigir su atención a los pueblos indígenas, mientras que las organizaciones europeas dirigieron la suya a las minorías nacionales? La motivación europea fue el temor al impacto desestabilizador en la paz y la seguridad internacional de los conflictos relacionados con las

minorías nacionales. La motivación de la ONU fue diferente, a saber, un deseo humanitario de proteger un tipo de grupo que era visto como claramente vulnerable, aun cuando esta extrema debilidad significaba que es improbable que los pueblos indígenas amenacen la estabilidad internacional.

La tarea a la que se enfrentaba la ONU era, pues, la de desarrollar normas destinadas para los pueblos indígenas que aliviasen su urgente vulnerabilidad, promoviendo a la vez los objetivos a largo plazo del multiculturalismo liberal. ¿Qué implica el multiculturalismo liberal para los pueblos indígenas? Si consideramos el estatus de los pueblos indígenas en las democracias occidentales —los indios y los inuit o esquimales de Canadá y de los Estados Unidos, los maoríes en Nueva Zelanda, los aborígenes en Australia, los groenlandeses en Dinamarca y los sami en Escandinavia—, ha habido un cambio desde los años setenta hacia el reconocimiento de alguna forma de autogobierno indígena sobre (lo que queda de) su territorio tradicional. Esto se refleja en una amplia serie de resoluciones sobre reclamación de tierras, acuerdos de autogobierno, y reconocimiento del derecho consuetudinario indígena.

Este cambio hacia la autonomía para los pueblos indígenas fue inicialmente controvertido, pero ahora es visto generalmente como un reconocimiento (tardío) de que la colonización de los pueblos indígenas fue injusta, y de que es necesaria alguna forma de descolonización que permita a los pueblos indígenas restablecer instituciones jurídicas y políticas autónomas, y obtener de nuevo el control sobre algunas de sus tierras tradicionales. Esta tendencia ha sido respaldada por varios teóricos del multiculturalismo liberal.⁴ Del mismo modo que el cambio hacia la autonomía territorial para las minorías nacionales, es vista como una prueba de la compatibilidad de los derechos diferenciados en función del grupo con el constitucionalismo liberal y la ciudadanización democrática.

No es sorprendente, por tanto, que el impulso inicial de la ONU fuese respaldar este modelo de autogobierno indígena. En 1993, el Borrador de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas incluía el derecho a controlar las tierras y territorios tradicionales, el derecho al autogobierno en asuntos internos, y el derecho a mantener las costumbres jurídicas propias. Como acabamos de ver, una propuesta similar de consagrar un derecho a la autonomía para las minorías nacionales en Europa, también redactada en 1993, fue finalmente rechazada. En el caso de los pueblos indígenas, sin embargo, la Declaración propuesta fue aceptada por la Asam-

⁴ Ver Ivison y otros (2000).

blea General de la ONU, tras muchos años de negociaciones, en 2007. Más aún, la Declaración de la ONU acepta que la autonomía indígena debe ser entendida como una manifestación de un derecho a la autodeterminación (interna), como sostienen los multiculturalistas liberales.

De este modo, los esfuerzos de la ONU por formular normas destinadas para los pueblos indígenas han tenido más éxito que los esfuerzos europeos por formular normas destinadas para las minorías nacionales, y reflejan mejor la lógica del multiculturalismo liberal. Consecuentemente, muchos comentaristas identifican la Declaración como un raro ejemplo de derecho internacional que sirve de vehículo para una “globalización contrahegemonía”, promoviendo la justicia para los desfavorecidos (Anaya, 2004).

El foco humanitario de la ONU sobre los pueblos indígenas, sin embargo, deja un serio vacío legal con respecto a los temas de seguridad provocados por las minorías nacionales. Los conflictos que implican a grupos étnico-nacionales como los kurdos, los cachemires y los palestinos plantean una amenaza mucho mayor a la paz y a la seguridad regional que las luchas de los pastoralistas o de los moradores del bosque. Al decidir dirigir su atención a los pueblos indígenas y no a las minorías nacionales, la ONU carece de criterios para abordar estos apremiantes conflictos.

Una respuesta sería complementar las normas de la ONU sobre los pueblos indígenas con otro conjunto de normas de la ONU destinadas sobre las minorías nacionales. Como indiqué antes, esta suerte de “multidestinyación” reflejaría la lógica del multiculturalismo liberal, que implica una serie de vías jurídicas diferenciadas según los grupos, incluyendo vías propias para las minorías nacionales y para los pueblos indígenas.

Desgraciadamente, no existen perspectivas para desarrollar normas globales sobre las minorías nacionales en un futuro previsible. El único intento de formular tales normas a un nivel global —el Borrador de la Convención sobre la Autodeterminación mediante la Autoadministración presentado por Liechtenstein a la ONU en 1994— nunca fue tomado seriamente en consideración. Y esto no debería sorprendernos. Los mismos factores que inhibieron el desarrollo de normas sobre las minorías nacionales para la Europa poscomunista —a saber, los temores en torno a la seguridad geopolítica y la protección de los derechos humanos— son aplicables a la mayoría de países en África, Asia y Oriente Medio. Si las organizaciones europeas fueron incapaces de superar tales miedos a pesar de sus formidables capacidades económicas, jurídicas y militares, no es realista esperar que la ONU tenga éxito en esta tarea. Y, en efecto, nunca lo ha intentado.

Así pues, el marco actual de Naciones Unidas, que adopta normas destinadas para los pueblos indígenas pero no para las minorías nacionales, es improbable que cambie. Lamentablemente, esta asimetría está generando inestabilidades. Para entender el problema necesitamos recordar la lógica más amplia del multiculturalismo liberal. Como indiqué antes, los pueblos indígenas y las minorías nacionales son tratados como minorías “antiguas” o “con patria” en la mayoría de las democracias occidentales. Hay diferencias importantes entre los dos tipos de minorías con patria, pero a ambas se les reconocen intereses legítimos con respecto al gobierno de su territorio tradicional, y a la expresión de su lengua y su cultura en las instituciones públicas de ese territorio. En este aspecto, se distinguen de las nuevas minorías compuestas por inmigrantes, trabajadores invitados y refugiados.

En derecho internacional, sin embargo, lo que tienen en común los pueblos indígenas y las minorías nacionales ha sido obscurecido. Al principio había una justificación comprensible para esta tendencia. Como hemos visto, el sojuzgamiento de los pueblos indígenas por los colonizadores europeos fue un proceso más brutal que el sojuzgamiento de las minorías nacionales por las sociedades europeas vecinas, dejando a los pueblos indígenas más vulnerables y, por tanto, con una necesidad más urgente de protección internacional. En consecuencia, había un argumento moral plausible para dar prioridad a los pueblos indígenas sobre las minorías nacionales en la codificación de derechos de autogobierno en el derecho internacional.

Sin embargo, lo que comenzó como una diferencia en la urgencia relativa entre las demandas de los pueblos indígenas y de las minorías nacionales ha evolucionado hacia una total ruptura al nivel del derecho internacional. A través de una amplia serie de documentos internacionales, los pueblos indígenas han sido distinguidos de otras minorías con patria, y las demandas de AT han sido restringidas a aquéllos. Las minorías nacionales han sido agrupadas con nuevas minorías y se les han concedido sólo derechos genéricos, ignorando sus necesidades y aspiraciones peculiares relativas al asentamiento histórico y la concentración territorial. La distinción entre pueblos indígenas y otras minorías con patria ha asumido, así, un significado en derecho internacional que está ausente en la teoría y la práctica del multiculturalismo liberal.

Desde la perspectiva del multiculturalismo liberal, este intento de crear un muro de separación entre los derechos de los pueblos indígenas y los de las minorías nacionales es problemático. La aguda distinción en los

derechos parece moralmente inconsistente, porque cualquier argumento en favor de reconocer derechos de autogobierno para los pueblos indígenas es aplicable también a otros grupos con patria. Esto está claro a partir de las propias explicaciones de Naciones Unidas para la vía destinada indígena. En un reciente documento, se solicitó a la presidencia del Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Minorías (Asbjorn Eide) y a la presidencia del Grupo de Trabajo de la ONU sobre Poblaciones Indígenas (Erica-Irene Daes) que explicaran su concepción acerca de la distinción entre “pueblos indígenas”, por un lado, y “minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas”, por otro (Eide y Daes, 2000). Al explicar por qué los pueblos indígenas son titulares de derechos destinados más allá de aquellos de los que pueden disponer todas las minorías bajo el genérico artículo 27, las dos presidencias identificaron tres diferencias clave: a) mientras que las minorías pretenden una integración institucional, los pueblos indígenas pretenden preservar un grado de separación institucional; b) mientras que las minorías pretenden derechos individuales, los pueblos indígenas pretenden derechos ejercidos colectivamente; c) mientras que las minorías pretenden la no discriminación, los pueblos indígenas pretenden autogobierno. Éstas son, efectivamente, diferencias relevantes que el multiculturalismo liberal no pasa por alto. Pero ninguna de ellas distingue a los pueblos indígenas de las minorías nacionales. En los tres puntos las minorías nacionales caen del mismo lado del libro mayor que los pueblos indígenas.

En un documento anterior, Daes ofreció una explicación algo diferente. Ella aseguró que el rasgo distintivo de los pueblos indígenas, comparados con las minorías en general, es que ellos poseen una fuerte adhesión a un territorio tradicional. Como dice ella, “adhesión a una patria es definidora, no obstante, de la identidad e integridad del grupo [indígena], social y culturalmente. Esto puede sugerir una definición muy estrecha pero precisa de ‘indígena’, suficiente para ser aplicada a cualquier situación en que el problema sea el de distinguir un pueblo indígena [de] una clase más amplia de minorías” (Daes, 1996, para. 39). Pero este criterio —“adhesión a una patria”— distingue a las minorías con patria en general, no a los pueblos indígenas en particular.

Puesto que los principios avanzados dentro de la ONU para los derechos indígenas destinados tienen aplicación también para las minorías nacionales, el agudo contraste que existe en el estatus jurídico entre los dos grupos carece de una clara justificación moral. Puede que sea imposible extender las normas de autogobierno a las minorías nacionales por las razones

indicadas anteriormente, pero no deberíamos ignorar las inconsistencias morales que esto genera.

La marcada distinción entre las minorías nacionales y los pueblos indígenas es inestable en otro sentido, ya que es difícil trazarla con precisión fuera de los casos centrales de Europa y de los estados colonizadores europeos. En Occidente, como hemos visto, hay una distinción relativamente clara entre las minorías nacionales europeas y los pueblos indígenas del Nuevo Mundo. Ambos son grupos con patria, pero los primeros fueron incorporados a un Estado más grande dominado por un pueblo vecino, mientras que los segundos han sido colonizados por un poder colonial distante. No está tan claro cómo podemos trazar esta distinción en África, Asia o el Medio Oriente.

En cierto sentido, ningún grupo en África, Asia o el Medio Oriente se ajusta al perfil tradicional de los pueblos indígenas. Todas las minorías con patria en estas regiones fueron incorporadas a estados más grandes dominados por grupos vecinos y no a estados colonizadores. En ese sentido, todas están más cerca del perfil de las minorías nacionales europeas que de los pueblos indígenas del Nuevo Mundo. Y, por esta razón, varios países de Asia y África insisten en que ninguna de sus minorías debería ser designada como pueblo indígena. Sin embargo, si restringimos la categoría de “pueblo indígena” a los estados del Nuevo Mundo, ello dejaría a las minorías con patria en gran parte del mundo sin una forma significativa de protección internacional. Si las normas indígenas destinadas no tienen aplicación en Asia o África, entonces las minorías se quedan sólo con los débiles derechos genéricos del artículo 27, y éstos no proporcionan ninguna protección para los intereses relativos a la patria.

A fin de extender las protecciones del derecho internacional, por tanto, la ONU ha intentado volver a conceptualizar la categoría de pueblos indígenas para englobar, al menos, algunas minorías con patria en los estados poscoloniales. En esta perspectiva, no deberíamos centrarnos en si las minorías con patria están dominadas por colonizadores procedentes de un poder colonial distante o por pueblos vecinos. Lo que importa es simplemente el hecho de la dominación y de la vulnerabilidad, y encontrar medios apropiados para remediarlas. Y, así, varias ois han animado a grupos en África y Asia a identificarse como pueblos indígenas a fin de obtener mayor protección internacional.

Este impulso tendente a extender la categoría de pueblos indígenas más allá de su localización original en el Nuevo Mundo, es un lógico

resultado de la motivación humanitaria que condujo a prestar atención a los pueblos indígenas en primer lugar. En la medida en que la motivación para los derechos destinados era la característica vulnerabilidad de los pueblos indígenas en los estados colonizados del Nuevo Mundo, fue natural expandir la categoría para incluir grupos en otros sitios del mundo que comparten similares vulnerabilidades, incluso si no estaban sujetos a la ocupación colonial.

Lo difícil es, sin embargo, cómo identificar *qué* grupos con patria en África, Asia o el Medio Oeste deberían ser designados como pueblos indígenas bajo el derecho internacional. Una vez que iniciamos la pendiente de aplicar la categoría de pueblos indígenas más allá del caso central de los estados colonizadores del Nuevo Mundo, no hay ninguna parada que sea obvia. De hecho, hay desacuerdos significativos dentro de las ois sobre con qué amplitud aplicar la categoría de pueblos indígenas en los estados poscoloniales (Kingsbury, 1998). Algunos la limitarían a los pueblos aislados, tales como las tribus de las montañas o los pueblos del bosque en el sureste de Asia o los pastoralistas en África. Otros, en cambio, ampliarían mucho más la categoría para englobar a todas las minorías con patria históricamente subordinadas que sufren alguna combinación de exclusión política o vulnerabilidad cultural.

Bajo estas circunstancias, los intentos de trazar una nítida distinción entre las minorías nacionales y los pueblos indígenas parecerá arbitraria. Más aún, una línea semejante será políticamente insostenible. El problema aquí no es simplemente que la categoría de pueblos indígenas tiene áreas grises y límites borrosos. El problema es, más bien, que hay demasiadas cosas que dependen de en qué lado de la línea caen los grupos, y, como consecuencia, que hay una presión política intensa para cambiar el lugar de la línea con modos políticamente insostenibles.

Como debería estar claro por lo dicho hasta aquí, el marco actual de Naciones Unidas no proporciona incentivos para ninguna minoría con patria para identificarse como minoría nacional, ya que las minorías nacionales sólo pueden reclamar derechos genéricos. En cambio, todas las minorías con patria tienen un incentivo para (re)definirse a sí mismas como “pueblos indígenas”. Si vienen a Naciones Unidas bajo el título de “minoría nacional”, no obtienen nada más que los derechos genéricos del artículo 27; si vienen como “pueblos indígenas”, tienen la promesa de derechos a la tierra, control sobre sus recursos naturales, autonomía política, derechos a la lengua y pluralismo jurídico.

No sorprende que un creciente número de grupos con patria en África, Asia y Oriente Medio estén adoptando la etiqueta indígena. Considérese la minoría de habla árabe en la región iraní de Ahwaz, cuya patria ha sido sometida a políticas estatales de persianización, incluyendo la supresión del derecho a usar la lengua árabe, el cambio de denominación de ciudades y pueblos para borrar la evidencia de su historia árabe, y las políticas de asentamiento para inundar la región con colonos persas. En el pasado, los líderes de Ahwaz se dirigieron al Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Minorías para quejarse de que no se respetaban sus derechos como minoría nacional en relación con su territorio tradicional. Pero como la ONU no reconoce a las minorías nacionales ningún derecho característico en relación con sus áreas de asentamiento histórico, los ahwaz se han reetiquetado a sí mismos como un pueblo indígena, y se han presentado al Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas. De manera similar, varias minorías con patria en África que asistieron alguna vez al Grupo de Trabajo sobre las Minorías, se han renombrado a sí mismas como pueblos indígenas, principalmente para obtener protección para sus derechos a la tierra (Lennox, 2006). Los líderes entre los tártaros de Crimea, romaníes, afrolatinos, palestinos, chechenos y tibetanos están debatiendo ahora si identificarse a sí mismos como indígenas. Incluso los kurdos —el ejemplo de manual de lo que es una minoría nacional sin Estado— están debatiendo esta opción.

En todos estos casos, las minorías nacionales están respondiendo al hecho de que los derechos genéricos de las minorías de la ONU son “contemplados como fatalmente débiles” (Barsh, 1994), ya que no protegen ninguna reclamación basada en el asentamiento histórico o la adhesión a un territorio. Tal como está el derecho internacional, el reconocimiento como un pueblo indígena es la única vía para asegurar la protección de sus intereses.

La disponibilidad de esta vía trasera para que las minorías nacionales obtengan derechos destinados de autogobierno puede parecer como algo bueno. Después de todo, desde la perspectiva del multiculturalismo cultural, la lógica moral subyacente debería ser reconocer los intereses legítimos relativos al asentamiento histórico y al territorio compartidos por todas las minorías nacionales, y expandir la categoría de pueblo indígena para cubrir todas las minorías con patria es un modo posible de hacerlo.

Por desgracia, esto no es un planteamiento sostenible. La tendencia de las minorías nacionales a adoptar la etiqueta de pueblos indígenas es

probable que conduzca al colapso del sistema internacional de derechos indígenas. Como hemos visto, la ONU y otras OIS han rechazado repetidamente los intentos de codificar derechos de autogobierno para grupos nacionales subestatales poderosos, en parte debido a sus implicaciones de seguridad geopolítica. Ellas no van a permitir a tales grupos obtener derechos de autogobierno por la puerta de atrás, redefiniéndolos como pueblos indígenas. Si más y más grupos con patria adoptan la etiqueta indígena, la consecuencia será probablemente que las OIS se retirarán de la vía de los derechos indígenas destinados.

Esto sugiere que el futuro a largo plazo de la vía indígena de la ONU no está claro. Se cita frecuentemente como el capítulo de éxito más claro en el desarrollo de los derechos internacionales de las minorías, pero su éxito descansa en cimientos temblorosos. La ONU ha intentado crear un muro de contención legal entre los derechos de los pueblos indígenas y las minorías nacionales. Este muro de contención era necesario para poner en marcha la vía indígena, pero contradice la lógica del multiculturalismo liberal y es políticamente insostenible. Un marco internacional duradero requerirá una explicación más coherente de las relaciones entre los pueblos indígenas y las minorías nacionales, y un planteamiento más consistente de los derechos de autogobierno.

6. CONCLUSIÓN

En derecho internacional han surgido nuevos estándares de derechos de las minorías al mismo tiempo que en filosofía política han surgido nuevas teorías sobre el multiculturalismo liberal. Ambos desarrollos se apoyan mutuamente de muchas maneras: los ideales del multiculturalismo liberal han ayudado a dar forma al derecho internacional, y el derecho internacional ha ayudado a promover el multiculturalismo liberal.

Sin embargo, hay límites en cuanto a la amplitud con que el derecho internacional puede servir como vehículo para promover el multiculturalismo liberal. Si comparamos los estándares internacionales existentes sobre derechos de las minorías con las conclusiones de las teorías del multiculturalismo liberal, existen varios huecos. Ambos convergen de la manera más próxima en el área de los derechos indígenas, donde los estándares de la ONU discurren de forma paralela a las teorías liberales de los derechos indígenas, particularmente en su compromiso con el autogobierno, los derechos derivados de los tratados y las demandas de tierra.

Hay una mayor divergencia en el área de las minorías nacionales. En este contexto, el multiculturalismo liberal ha respaldado generalmente alguna norma sobre autonomía territorial y sobre el estatus de lengua oficial, pero los intentos de formular tales ideas en el derecho internacional han sido contundentemente rechazadas. Y la divergencia es tal vez mayor en el caso de los inmigrantes, donde no ha habido ningún intento de formular estándares internacionales basados en las teorías del multiculturalismo liberal.

Estos huecos reflejan en parte las relaciones de poder que sustentan el derecho internacional. Después de todo, las organizaciones internacionales son clubes de estados y no son, pues, árbitros neutrales al abordar los conflictos entre estados y minorías. Sería sorprendente, en efecto, que los clubes de estados aceptasen unos derechos de las minorías fuertes, particularmente donde esas minorías son vistas como un poderoso desafío a la soberanía estatal.

Pero la razón de Estado no es toda la historia. Las ois han mostrado de hecho una considerable simpatía por los ideales del multiculturalismo liberal. Si los actuales estándares internacionales de los derechos de las minorías proporcionan sólo un pálido reflejo de aquellos ideales, ello es debido en parte a dificultades genuinas para traducir el multiculturalismo liberal a derecho internacional. Las condiciones previas que permitieron al multiculturalismo liberal echar raíces (desigualmente) en las democracias occidentales no existen en muchos países, y promover el multiculturalismo liberal sin prestar atención a estas condiciones subyacentes puede exacerbar más que mitigar el conflicto étnico. Más aún, las categorías básicas utilizadas en las teorías del multiculturalismo liberal –tales como las categorías de “pueblos indígenas” y “minorías nacionales”– están arraigadas en la experiencia de regiones particulares, y puede que no funcionen bien a escala global.

Estas dificultades no deberían sorprendernos. La tarea de formular estándares internacionales de derechos de las minorías es relativamente reciente, como lo es el intento de formular teorías normativas de multiculturalismo liberal. Todavía estamos en las etapas más iniciales en lo que se refiere a pensar en torno a cómo ambos pueden y deben influirse mutuamente.

REFERENCIAS

- Anaya, James (2004), *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press).
- Barsh, Russel Lawrence (1994), "Indigenous Peoples in the 1990s: From Object to Subject of International Law?", *Harvard Human Rights Journal* 7: 33-86.
- Daes, Erica-Irene (1996), "Working Paper on the Concept of 'Indigenous people'", preparado para el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/AC.4/1996/2).
- Eide, Asbjorn y Erika-Irene Daes (2000), "Working Paper on the Relationship and Distinction between the rights of persons belonging to minorities and those of indigenous peoples", preparado para la UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/10).
- Gagnon, Alain and James Tully (Eds.) (2001), *Multinational Democracies* (Cambridge University Press).
- Iverson, Duncan y otros (Eds.) (2000), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples* (Cambridge University Press).
- Kingsbury, Benedict (1998), "'Indigenous Peoples' in International Law: a Constructivist Approach to the Controversy", *American Journal of International Law*, 92/3: 414-57.
- Kymlicka, Will (2007), *Multicultural Odysseys* (Oxford University Press).
- Lennox, Corinne (2006), "The Changing International Protection Regimes for Minorities and Indigenous Peoples" (presentado a la International Studies Association, San Diego, marzo, 2006).
- Wheatley, Steven (2005), *Democracy, Minorities and International Law* (Cambridge University Press).