

RESUMEN DE LA PONENCIA

EL CONVENIO MARCO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES COMO INSTRUMENTO DE SALVAGUARDA DEL PLURALISMO EN EUROPA

EMILIA GIRÓN REGUERA

Profesora Titular de Derecho Constitucional

emilia.giron@uca.es

La nueva era de la globalización ha conducido a la firme defensa de la universalización de los derechos humanos, pero paralelamente, como reacción, han aflorado reivindicaciones de un mayor reconocimiento de identidades diversas, lo que se ha traducido en una mayor preocupación por el respeto de los derechos de las minorías. Un doble proceso, por un lado, el avance hacia un constitucionalismo global que busca garantizar la igualdad y, por otro, la defensa de las identidades nacionales, contradictorio solo en apariencia, porque ambos son complementarios y contribuyen a garantizar la convivencia democrática. Las actuales democracias “liberales” afrontan el importante reto de acomodar las diferencias sin que se resienta la unidad y cohesión de unas sociedades cada vez más plurales y complejas.

En este contexto, se ha de incardinar al continente europeo, que se caracteriza por una heterogeneidad étnico-nacional, que, con el devenir de los años, se ha hecho aún más profunda. La Unión Europea asume el compromiso de respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística en la Carta de los Derechos Fundamentales, constituyendo una de sus piedras angulares; sin embargo, carece de un sistema específico de protección para las minorías nacionales. Por su parte, el Consejo de Europa, ante la coexistencia de identidades nacionales diversas en la mayoría de los países europeos, se ha preocupado desde su fundación en 1949 por la protección de las minorías nacionales, consciente de que la desatención de sus necesidades provoca un aumento de la tensión social, un incremento en las cifras de personas en busca de asilo, la desgana en el fortalecimiento de la unidad entre los Estados Miembros del Consejo de Europa y un clima de inseguridad generalizado. Preocupación que trató de abordarse con el *Convenio Marco para la protección de las minorías nacionales* (en adelante, CMMN), adoptado en Estrasburgo el 10 de noviembre de 1994, como herramienta para la gestión de la pluralidad.

El presente estudio pretende visibilizar el potencial de este convenio en su treinta aniversario, que, pese a sus debilidades, constituye el marco normativo común para preservar los derechos de las personas pertenecientes a grupos nacionales en los países europeos. Al amparo de este Convenio Marco, una gran diversidad de grupos, no sólo la comunidad gitana, podría beneficiarse de la protección que brinda, lo que redundaría en una mayor cohesión social. Desde la perspectiva de que la diversidad es una fuente y un factor, no de división, sino de enriquecimiento de cada sociedad, la Convención requiere a los Estados europeos apostar por la protección del pluralismo. Les insta a poner en práctica los principios enunciados en el Convenio mediante legislaciones nacionales y políticas gubernamentales orientadas no sólo a respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de cada persona perteneciente a una minoría nacional, sino también a crear las condiciones apropiadas que permitan expresar, preservar y desarrollar su identidad nacional propia. Varios son los peculiares rasgos de este tratado internacional multilateral.

En primer lugar, la falta de ratificación del CMMN por algunos Estados Miembros del Consejo de Europa. Bélgica, Grecia, Islandia y Luxemburgo son signatarios del Convenio, pero no lo han ratificado aún; mientras que otros cuatro países -Andorra, Francia, Mónaco y Turquía- ni lo han firmado ni lo han ratificado. Al respecto, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha reiterado a estos Estados en varias ocasiones la petición de firmar y ratificar, tan pronto como sea posible, el CMMN, sin reservas y declaraciones. Dichos Estados fundamentan su negativa en el pleno respeto del principio de no discriminación en sus respectivos derechos nacionales.

En segundo lugar, el CMMN no recoge una definición de “minoría nacional”, ante la escasa uniformidad existente al respecto en los países europeos. Tal opción ha hecho recaer en cada Estado la responsabilidad de determinar los grupos en su territorio a los que resultan de aplicación las garantías del convenio y, por ende, si opta por un criterio restrictivo o más flexible. La mayoría de los Estados partes se han decantado por una interpretación restrictiva del término “minoría nacional”, identificándola con “minoría histórica”.

Otro aspecto a destacar del CMMN es el relevante papel que confiere a los Estados como garantes del pluralismo, pero con el límite innegociable del respeto al principio de libre autoidentificación, consistente en la facultad de las personas pertenecientes a una minoría nacional a decidir si quieren ser tratados o no conforme a dicha condición, esto

es, disponen de libertad para rechazar su consideración como miembro de tal grupo, optando por asimilarse a la mayoría, o, por el contrario, reclamar protección como integrante de esa nacionalidad autóctona.

Pero, sin duda, uno de los rasgos más singulares del Convenio Marco es la naturaleza programática de los derechos que garantiza a las minorías, porque, a diferencia de otros textos internacionales protectores de derechos, el amplio listado de su Título II no enuncia derechos subjetivos, sino principios vinculantes para los Estados miembros, que asumen el compromiso de una protección creciente hacia las minorías étnicas y nacionales, pero con un amplio margen de discrecionalidad para decidir cómo articular tal protección, adaptando el texto internacional a sus circunstancias específicas. Por tal razón, el Convenio-marco, no ha previsto sanciones, ni ha contemplado la posibilidad de presentar reclamaciones por particulares o minorías. La naturaleza del Convenio solo es compatible con un mecanismo de control político, lo que explica la renuncia a articular un sistema de control judicial de protección, como el establecido en el CEDH. El Comité de Ministros es el encargado de velar por la implementación del Convenio, estando asistido por un Comité Consultivo, conformado por expertos independientes, que emite dictámenes, que reciben la denominación de Opiniones. El contenido de estas Opiniones sobre los diversos países reviste un especial valor interpretativo, porque contribuyen a delimitar el alcance de las obligaciones impuestas en el CMMN y, por ende, el contenido de los derechos, complementando el ordenamiento europeo de las minorías nacionales. Las Resoluciones adoptadas por el Comité de Ministros avalan habitualmente tales Opiniones, confiriéndoles una mayor autoridad.

El trabajo finaliza con una reflexión sobre la dificultad de alcanzar un equilibrio entre la pluralidad y la igualdad en las democracias actuales, de forma que la tutela de la diversidad no genere desigualdades de derechos entre los ciudadanos y los territorios, que afecten negativamente a la convivencia en armonía. El constitucionalismo democrático del siglo XXI debe velar por un pluralismo integrador, sin menoscabo del principio de igualdad, pilar sobre el que se cimienta el Estado Constitucional de Derecho, garantizando que la protección dispensada a grupos nacionales reconocidos no represente un impedimento para los derechos de nuevos colectivos minoritarios emergentes. Una sociedad democrática fuerte requiere ser hilvanada con los vínculos que aúnan, aunque en su confección de usen telas de diferentes texturas y colores. En democracia la defensa de la identidad no puede ser en detrimento de la igualdad.