

El resguardo de la identidad cultural de los migrantes como factor clave en la reducción de desigualdades dentro de la UE: hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible^{*}

Protecting migrants' cultural identity as a key factor in reducing inequalities within the EU: towards the achievement of the Sustainable Development Goals

GLORIMAR ALEJANDRA LEON SILVA

Universidad Autónoma de Chile

Glorimar.leon@uautonoma.cl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4600-8705>



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.79.2022.163-182>

Resumen: La Unión Europea ha incluido los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible dentro de las prioridades de la Comisión Europea. La Meta 10.7 configura un marco general para abordar las causas de desigualdades en temas migratorios, incluyendo aquellas que plantea la identidad cultural. El estándar internacional desarrollado en el ámbito universal respecto de este derecho y las inconsistencias del estándar europeo, nos permiten observar una brecha que debe ser atendida para disminuir las desigualdades dentro de la UE. El reconocimiento de este derecho a los migrantes facilitaría el progreso respecto del cumplimiento de la Agenda 2030.

Palabras clave: minorías transnacionales; objetivos de desarrollo sostenible; migración internacional; identidad cultural.

Abstract: The European Union has included the objectives of the 2030 Agenda for Sustainable Development within the priorities of the European Commission. Goal 10.7 sets up a general framework to address the causes of inequalities in migration issues, including those posed by cultural identity. The international standard developed in the universal sphere regarding this right and the inconsistencies of the European standard allow us to observe a gap that must be addressed to reduce inequalities within the EU. The recognition of this right to migrants would facilitate progress with respect to the fulfillment of the 2030 Agenda.

Keywords: minorities, sustainable development goals, international migration, cultural identity.

^{*} Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto FONDECYT postdoctorado 2021 n° 3210773 titulado: “Inmigración y derecho a la identidad cultural: problemas y estándares para la regulación en Chile”..

INTRODUCCIÓN

La migración internacional¹ es un fenómeno que se ha incrementado a nivel mundial, alcanzando sus niveles máximos históricamente (OIM, 2006, p. 40). Los migrantes representan aproximadamente el 3 por ciento de la población mundial, constituyendo un aporte significativo por producir más del 9 por ciento del PIB mundial (OIM, 2018) y por la diversidad cultural que aportan en las sociedades de acogida. No obstante, en este fenómeno global también se pueden observar diversos factores asociados al desarrollo que pueden impactar negativamente los flujos migratorios, tales como el cambio climático, las condiciones laborales, económicas y sociales.

Dentro de los factores sociales, especial mención merecen las múltiples formas de discriminación con base en lógicas de exclusión y segregación social (Solé, 2000, p. 133) que experimentan muchos inmigrantes (OIM, 2006, p. 329), debido a sus características raciales, su nacionalidad y estatus legal (Crépeau, 2014). Así, los referentes colectivos con los que los inmigrantes reconstruyen su identidad en la sociedad que los recibe están cargados con su experiencia de discriminación y rechazo por parte de la sociedad de acogida y la experiencia migratoria -como experiencia de desarraigo-, se constituirá en sí misma en una base material para la configuración de nuevas identidades colectivas (Correa, 2015, p. 171). Por ello, hemos de considerar la relación existente entre la interacción cultural y los procesos de cambio cultural -incluso de conflicto cultural (Benhabib, 2002; De Lucas, 2006)- que son propios de los procesos migratorios. Como lo muestra el caso europeo, el fenómeno migratorio plantea -conjuntamente- la cuestión del ejercicio del derecho a la identidad cultural.

Tales factores revisten de interés frente a los planteamientos propuestos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030), aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 2015. Esta agenda consiste en un conjunto de 17 Objetivos de

¹ Según la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (2006) p. 40, la *migración internacional* se define como el “Movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera”.

Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 Metas complementarias que brindan continuidad a la agenda anteriormente adoptada por las Naciones Unidas: los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos últimos habían sido adoptados en el año 2000 por los líderes de 189 países mediante la firma de la Declaración del Milenio, un documento histórico en el que se comprometieron a alcanzar un conjunto de ocho objetivos cuantificables antes de 2015. Tras los positivos resultados alcanzados, surge la adopción de esta nueva Agenda 2030.

Dentro de los actores internacionales comprometidos se encuentra la Unión Europea (UE), que también ha manifestado su firme compromiso de ser una de las pioneras en la aplicación de la Agenda 2030, cuyos objetivos figuran en cada una de las diez prioridades de la Comisión Europea². Ello implica un gran reto si tomamos en cuenta que en la referida agenda la referencia central a la migración se encuentra en la Meta 10.7 del Objetivo “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos”. Esta insta a “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Por ello, creemos que la referida Meta 10.7 proporciona un marco general para abordar la relación compleja/dinámica entre la migración y desarrollo mediante una serie de objetivos que aborden las causas de desigualdades. Dentro de estas últimas, las que plantea el ejercicio de la identidad cultural por parte de los migrantes.

1. APUNTANDO BREVES NOCIONES RESPECTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL

Los referentes colectivos con los que los inmigrantes reconstruyen su identidad en la sociedad que los recibe están cargados con su experiencia de discriminación y rechazo. Así, la experiencia migratoria -como experiencia de desarraigo-, se constituirá en sí misma en una base material para la configuración de nuevas identidades colectivas (Correa, 2015, p. 171). Se produce así el fenómeno de etnificación de la migración como un fenómeno discriminatorio de aquellos colectivos que aportan una diversidad visible (Xavier, 2009, p. 193). Y ello ocurre desde el mismo momento de su establecimiento en

² Véase, https://ec.europa.eu/commission/priorities_es.

una sociedad determinada. Por ello, estas conductas se traducen en un incremento de las desigualdades en espacios visibles respecto del ejercicio del derecho a la identidad cultural de los migrantes (en lo sucesivo, DIC). No pretendemos entrar aquí a efectuar una revisión sistemática y detallada de este derecho y sus connotaciones, pero hemos de apuntar ciertos aspectos que nos sirvan de marco de referencia para abordar el objetivo de las presentes líneas.

Al efecto, hemos de entender el DIC como el derecho -de todo colectivo, grupo o minoría, caracterizado étnica y/o culturalmente, y de sus miembros- a conservar su propia cultura, su patrimonio cultural tangible o intangible, su presente y su memoria histórica; y a ser reconocidos como diferente en sus relaciones con otros grupos de la sociedad; y comprende: el derecho a que se respeten sus conocimientos, creencias, artes, moral, religión, sistema normativo, prácticas y cosmovisión así como el derecho de sus integrantes a pertenecer a su cultura, a no ser forzado a pertenecer a una cultura diferente

Este derecho considera dos derechos enlazados: el derecho a la identidad y el derecho a la cultura (Faundes, 2019b). En consecuencia, la cultura se ha convertido en un sinónimo de identidad, un hacedor de identidades y un diferenciador (Benhabib, 2002, p. 2). El DIC esta imbricado en las libertades inherentes a la dignidad de la persona e integra, en un proceso permanente, la diversidad cultural (Ruiz Chiriboga, 2006, p 44). Además, se le observa como derecho individual, que protege al individuo y su identidad en la comunidad (Del real, 2014) y como derecho colectivo cuando se ejerce por ella o la comunidad es afectada en su conjunto (Ruiz, 2006; Del Carpio, 2014).

2. RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA IDENTIDAD CULTURAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En las últimas dos décadas, el reconocimiento del derecho a la identidad cultural en la práctica pertinente ha crecido progresivamente, hasta el punto de que ha ganado una gran consideración entre los expertos y profesionales de los derechos humanos. No obstante, la protección internacional del DIC no se observa contenida en un único instrumento, sino que su configuración y desarrollo progresivo se desprende de la interpretación diversos tratados, declaraciones y demás convenios internacionales adoptados tanto en el ámbito universal como

regional³. En el ámbito universal son varios los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales se desprende el desarrollo progresivo del DIC. Los más importantes a mencionar aquí: la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC y PIDCP, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Declaración de la ONU sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; Declaración Universal de la Unesco sobre la Diversidad cultural del año 2001.

Una revisión en sentido estricto de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la identidad cultural nos permite deducir que su reconocimiento a favor de los migrantes subyace en la base de considerarles como pertenecientes a minorías. Ello lo observamos -por ejemplo- en la Declaración de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, adoptada en 1992 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). El primero de los nombrados constituye el primer instrumento internacional dedicado exclusivamente al reconocimiento de los derechos de las minorías, estableciendo un vínculo entre el resguardo de sus derechos y el desarrollo de la sociedad en su conjunto dentro de un marco democrático basado en el estado de derecho (Gudmundur y Turk, 1993, p. 172). En su artículo 1 se regulan previsiones a favor de las minorías sobre la base de su identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística. También se dispone el deber de los Estados de proteger su existencia. Por su parte, el artículo 27 del PIDCP reconoce el deber de los Estados en que existan minorías de no denegar a las personas que pertenezcan a estas el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a ejercer su derecho a la identidad cultural. De todos estos instrumentos se observa el desarrollo de cierta protección a la identidad cultural diferenciada de los grupos no dominantes, así como los derechos a existir y a conservar la propia cultura, principalmente a favor de las minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas; y los pueblos indígenas, que por sus características y necesidades particulares han demandado un estatuto

³ Véase el informe de la Experta independiente en la esfera de los derechos culturales (A/HRC/14/36).

jurídico autónomo- Empero, se advierte que la diversidad cultural generada por los colectivos inmigrantes —que en algunos contextos incluso conforman minorías étnicas— parece carecer de tal protección (Yzuski, 2014).

No obstante, el derecho contemplado en el artículo 27 del PIDCP es un derecho cultural universal que cualquier individuo puede reclamar y que le acompaña dondequiera que vaya (Kymlicka, 2007, p. 19). Ello se colige de la misma redacción del referido artículo. Amén de las previsiones contenidas en los anteriores instrumentos, hemos de acotar que el reconocimiento del DIC también descansa sobre la protección del principio de Igualdad y no discriminación⁴. Este principio emana de la

⁴ Algunos de estos instrumentos internacionales en el ámbito universal e interamericano son: Carta de la OEA (artículo 3.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (artículo 3); Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 26); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2); Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 y 70); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5 a 16); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4); Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (2.d); Convenio No. 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (artículo 6); Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (artículos 1 a 3); Convenio No. 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) (artículos 8 y 10); Convenio No. 168 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo (artículo 6); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, artículos 19 a 24; II.B.2, artículos 25 a 27); Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2, 3, 4.1 y 5); Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Programa de Acción, (párrafos de la Declaración: 1, 2, 7, 9, 10, 16, 25, 38, 47, 48, 51, 66 y 104); Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la

dignidad personal⁵, elemento muy presente en el derecho internacional de los derechos humanos (GROSS, 2003, p. 197). La dignidad humana -entendida como una cualidad intrínseca, irrenunciable e inalienable de todo y a cualquier ser humano independientemente de su condición de nacional o extranjero-, exige el respeto de la legítima esfera de autonomía e independencia del ser humano y que no se le convierta en un instrumento víctima de objetivos ajenos a la verdadera esencia de su vida (Hübner, 1973, p. 19). En este sentido, la comunidad internacional ha pactado instrumentos específicos para combatir el fenómeno de la discriminación. Entre estos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de 1965 (CIEDR) pretende impulsar el disfrute de los derechos sin discriminaciones basadas, entre otros aspectos, en la raza. Fue inspirada en la *Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* de 1963. Esta última, si bien constituyó un gran avance y antecedente hacia la prohibición de las conductas antidiscriminatorias, debido a su naturaleza no vinculatoria en el ámbito de las Naciones Unidas no comportó la obligatoriedad suficiente para transformarse en un instrumento que garantizara los derechos a la igualdad (Ferrer, 2012, pp. 20, 62).

La CIEDR en su artículo 1º define la discriminación racial, partiendo de la noción de igualdad derivada directamente de la unidad del género humano e inseparable de la dignidad esencial de la persona.

Frente a esta noción de igualdad, lo que plantea este instrumento es la incompatibilidad de toda actuación discriminatoria que –por considerar superior a un determinado grupo– conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa –por considerarlo inferior– lo trate discriminatoriamente en cuanto al goce de sus derechos (Palacios, 2010, p. 441). Asimismo, el principio de Igualdad y no discriminación se

Esfera de la Enseñanza (artículo 3); Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9); Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales de País en que Viven (artículo 5.1.b y 5.1.c); entre otros.

⁵ La dignidad es una cualidad que se predica de toda persona, con independencia de cuál sea su comportamiento. En cuanto cualidad ínsita de todo ser humano y exclusiva del mismo, se traduce primordialmente en la capacidad de decidir libre y racionalmente cualquier modelo de conducta, con la consecuente exigencia de respeto por parte de los demás y aparece indisolublemente ligada al concepto de derechos humanos (Marín, 2007, p. 2; Valls, 2015, pp. 283-285).

encuentra prescrito en varios instrumentos internacionales como un elemento necesario para el resguardo de otros derechos⁶ y su alcance respecto de los migrantes ha sido precisado por distintos órganos de control de estos instrumentos internacionales, mediante distintos dictámenes y resoluciones⁷.

⁶ Algunos de estos instrumentos internacionales en el ámbito universal e interamericano son: Carta de la OEA (artículo 3.1); Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 1 y 24); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 2); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (artículo 3); Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3); Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 2 y 7); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 2.2 y 3); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 26); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 2); Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 2); Declaración de los Derechos del Niño (Principio 1); Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (artículos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 y 70); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículos 2, 3, 5 a 16); Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones (artículos 2 y 4); Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento (2.d); Convenio No. 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) (artículo 6); Convenio No. 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación (artículos 1 a 3); Convenio No. 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Trabajadores Migrantes (disposiciones complementarias) (artículos 8 y 10); Convenio No. 168 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo (artículo 6); Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 14 a 25 de junio de 1993 (I.15; I.19; I.27; I.30; II.B.1, artículos 19 a 24; II.B.2, artículos 25 a 27); Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (artículos 2, 3, 4.1 y 5); Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Programa de Acción, (párrafos de la Declaración: 1, 2, 7, 9, 10, 16, 25, 38, 47, 48, 51, 66 y 104); Convención Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (artículo 3); Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9); Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales de País en que Viven (artículo 5.1.b y 5.1.c); entre otros.

⁷ Al respecto pueden encontrarse diversos pronunciamientos por parte de los distintos órganos de control del sistema de protección del derecho internacional de derechos humanos, tales como el Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación

Las bases en las que se funda la prohibición de discriminación difieren de uno a otro instrumento, pero en todas se repiten las referencias respecto de la raza, el color, el lenguaje, la religión, el origen nacional, el origen social, lugar de nacimiento y sobre todos ellos se hace referencia a la cultura, como un elemento constante en tales bases. Adicionalmente, el alcance en la aplicación de este principio de igualdad y no discriminación respecto de los migrantes según la interpretación de distintos órganos de control de estos instrumentos descansa sobre la base de considerarle como efectivamente imperativo del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional.

3. TRATAMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL EN EL ÁMBITO EUROPEO

Europa se observa como una región con mayor tradición en migraciones internacionales y, no obstante, sus flujos migratorios también se asocian a la propagación del racismo y xenofobia (OIT, 2005, p. 133). Ello, lejos de posibilitar la inclusión de los inmigrantes dentro de la sociedad europea, exacerba tales conflictos. Adicionalmente, la coexistencia en una misma sociedad de diversas creencias religiosas creada por una alta presencia migratoria ha sido fuente de tensiones sociales (Asamblea Parlamentaria EuroLatinoamericana, 2009). Se conforman así segundas categorías de ciudadanos, también denominados *denizens* (Groenendijk, 2006), en las que la tendencial equiparación en derechos con los nacionales no alcanza a la clase de derechos que definen la práctica ciudadana (De Lucas, 2013). Por ello, en el ámbito del Derecho Europeo - conocido en los países de tradición germana, como el Derecho de gentes europeo (*europäisches Völkerrecht*) (Eyffinger, 1998; Gross, 1984; Osiander, 1994; Holsti, 1991)- el DIC ha sido protegido a la luz de varios artículos -8, 9 y 11- de la CEDH por estar íntimamente relacionado al resguardo de otros derechos: como el derecho a la libertad de religión, derecho a la igualdad y no discriminación, derecho a la vida privada y familiar, así como al uso de la propia lengua o idioma. Otros instrumentos internacionales también le regulan: el Convenio Marco del

de la Discriminación Racial; Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Comité de protección de los Derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares; entre otros.

Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad (Convenio Faro, 2005) y el Convenio Marco del Consejo de Europa para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995 (FCNM), junto a otros mecanismos en temas de minorías⁸.

En el ámbito de la UE, el Consejo de Europa ha aprobado normas que promueven derechos específicos para garantizar sus identidades diferenciadas: el FCNM, que reconoce “que una sociedad pluralista y genuinamente democrática no sólo debe respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de cada persona perteneciente a una minoría nacional, sino también crear las condiciones apropiadas que permitan expresar, preservar y desarrollar esa identidad” (preámbulo, párr. 7). También dispone que “las Partes se abstendrán de toda política o práctica encaminada a la asimilación contra [la] voluntad de [las] personas pertenecientes a minorías nacionales” (art. 5.2). Otras disposiciones⁹ también resultan pertinentes para asegurar el ejercicio de este derecho, según los artículos 5.1, 7, 8, 10, 11, 12, 13¹⁰.

⁸ En 1990 los Estados europeos declararon, a través de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que el estatus y tratamiento de las minorías nacionales «son objeto de legítima atención internacional y, por lo tanto, no constituyen un asunto exclusivamente interno de sus respectivos Estados. así, desde 1991 se han creado varios organismos internacionales con la función de analizar el tratamiento de las minorías y hacer las recomendaciones pertinentes para ajustarse a los estándares europeos de derechos de las minorías. Un paso crucial en esta etapa consistió en la formación de la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE (OACMNOSCE) en 1993, vinculado a las oficinas de las misiones de la OSCE en varios países postcomunistas. Otro paso importante tuvo lugar en el Consejo de Europa, que en 1995 puso en marcha varios organismos asesores y mecanismos de denuncia, como parte de su Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales (CMPMN).

⁹ La Unión Europea no ha creado nuevos organismos de supervisión especializados en los derechos de las minorías, en estableció 1997 un Centro Europeo de Monitorización del Racismo y la Xenofobia, que se ha centrado en los inmigrantes (en lugar de las minorías nacionales) y especialmente en Estados occidentales miembros de la UE. También ha dejado claro que apoya la labor del OACMN-OSCE y el Consejo de Europa.

¹⁰ Artículo 5.1: “Las Partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, su religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural”. Artículo 7: “[...] toda persona perteneciente a una minoría nacional el respeto de los derechos de libertad de reunión pacífica, de libertad de asociación, de libertad de expresión y de libertad de pensamiento, de conciencia o de religión”. Artículo 8: “[...] toda persona perteneciente

Por su parte, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) da cuenta de la interpretación hermenéutica del DIC respecto de sus fuentes. Ello ha sido útil para identificar los titulares del derecho, la naturaleza de este y sus alcances específicos en cada respectivo contexto. Este órgano se ha pronunciado respecto de la protección a la diversidad cultural -bajo la propia idea de la dignidad de la persona- en su jurisprudencia¹¹, sosteniendo que estos elementos son necesarios en la configuración de un estándar democrático. De hecho, en el Caso Chapman contra Reino Unido (2001) el TEDH: “La Corte observa que puede decirse que existe un consenso internacional emergente entre los Estados contratantes del Consejo de Europa que reconoce las necesidades especiales de las minorías y la obligación de proteger su seguridad, identidad y estilo de vida (véanse los párrafos 55 a 59 anteriores, en particular la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales), no solo con el fin de salvaguardar los intereses de las minorías mismas, sino también para preservar una diversidad cultural de valor para toda la comunidad” (93) (la traducción es nuestra).

4. HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA IDENTIDAD CULTURAL PARA LOS MIGRANTES

a una minoría nacional tiene el derecho a manifestar su religión o creencias, así como el derecho a crear instituciones religiosas, organizaciones y asociaciones”. Artículo 10: “[...] toda persona perteneciente a una minoría nacional tiene derecho a utilizar libremente y sin trabas su lengua minoritaria tanto en privado como en público, oralmente y por escrito”. Artículo 11: “[...] toda persona perteneciente a una minoría el derecho a utilizar su apellido y sus nombres de pila en la lengua minoritaria, así como el derecho al reconocimiento oficial de aquéllos, según las modalidades previstas en su ordenamiento jurídico”. Artículo 12: “1. En caso necesario, las Partes tomarán medidas en los campos de la educación y de la investigación para fomentar el conocimiento de la cultura, la historia, la lengua y la religión de sus minorías nacionales, así como de la mayoría”.

¹¹ En el TEDH: Caso Cha'are Shalom ve Tsedek contra Francia (2000, N° 27417/95); Caso Chapman contra Reino Unido (2001, N° 27238/95); Caso Chipre contra Turquía (2001, N° 25781/94); Caso Muñoz Díaz contra España (2009, N° 49151/07); Caso Ciubotaru contra Moldova (2010, N° 27138/04); Caso Sinan Isik contra Turquía (2010, N° 21924/05); Caso Kostesky contra Republica de Yugoslavia (2010, N° 55170/00); Caso M. y otros contra Italia y Bulgaria (2012, N° 40020/03); Caso Yordanova y otros contra Bulgaria (2012, N° 25446/06); Caso Aksu contra Turquía (2012, N° 4149/04 y 41029/04); Caso Winterstein y otros contra Francia (2013, N° 27013/07); Caso R. B. contra Hungría (2016, N° 64602/12); Caso Jansen contra Noruega (2018, N° 2822/16).

Como puede leerse de los anteriores párrafos, tales previsiones europeas solo se aplican respecto de las minorías nacionales. No obstante, creemos que la aplicación de los anteriores instrumentos europeos se extiende a los inmigrantes por constituir nuevas minorías.

La tipología de las minorías es tan extensa que resulta imposible de determinar (Toniatti, 2000). Dentro de estas, hemos de contemplar a las minorías transnacionales -constituidas por migrantes, exiliados y desplazados- también llamados nuevas minorías y que representan el 3% de la población mundial: cerca de 191 millones de personas (Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, 2009). Medda Windischer se refiere a los inmigrantes como nuevas minorías y señala que, la protección de la identidad de las minorías sería una de las bases de un verdadero proceso de integración en el que los grupos minoritarios pueden desarrollar un genuino sentido de lealtad y pertenencia común con el resto de la población sin estar amenazados de ser asimilados, lo que ocasionaría resistencia y alienación (2010, p. 75).

En la práctica, con arreglo al derecho internacional, ciertos derechos de las minorías se han hecho aplicables a los inmigrantes, con base en el principio de la no discriminación, reflejado en todos los instrumentos y documentos relativos a los derechos humanos. La denominación de nuevas minorías también ha sido empleada desde la ONU por la anterior experta independiente sobre cuestiones de las minorías, refiriéndose a estos como minorías visibles de origen inmigrante que padecen discriminación directa y "...una enorme presión para modificar sus identidades culturales y religiosas" (Consejo de Derechos Humanos, 2008, p. 2).

Esta afirmación también obedece a la vulnerabilidad que caracteriza los grupos migratorios. La vulnerabilidad ha sido estudiada por varios autores (Beltrão et al., 2014; Mariño, 2001; Mello, 2019; Mello, Lacerda, 2020), entendiéndose como una situación de impotencia que es impuesta al inmigrante por la estructura de poder de un país, derivado de la existencia de una estructura de poder que muestra empíricamente que en toda sociedad nacional algunos tienen más poder que otros; y de una estructura cultural, comprendida por un conjunto de elementos de tipo despectivo que tienden a justificar las diferencias entre nacionales y no nacionales (Bustamante, 1998; Rodríguez, 2000).

También se ha señalado que la vulnerabilidad de individuos y grupos sociales, como los migrantes, está determinada por la "...carencia relativa o absoluta de recursos simbólicos, sociales, emocionales o

materiales, o por la dificultad o imposibilidad de su uso en un determinado contexto histórico, debido a constricciones institucionales, políticas, económicas, sociales o culturales. La falta efectiva de estos recursos es lo que hace a ciertos tipos de migrantes más vulnerables que a otros” (Aysa-Lastra y Cachón, 2015, p. 11). Es necesario apuntar que, junto con las vulnerabilidades en las que puede situarse la población inmigrante, la discriminación, la estigmatización, el rechazo social o la debilidad en las redes interpersonales “contribuyen o alimentan las dinámicas de expulsión u obstaculización del acceso a determinados espacios, derechos o relaciones sociales” (Subirats, 2004, p. 29). Así, conforme a esta tipología de “grupo vulnerable”, tales “minorías” constituyen grupos vulnerables y, desde esta perspectiva, el volumen demográfico no es excluyente de su vulnerabilidad.

4. EL ROL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA PROMOCIÓN DE LA IDENTIDAD CULTURAL DE LOS MIGRANTES

La revisión del ámbito europeo nos permite observar la ausencia de una protección jurídica explícita del derecho a la identidad cultural de los colectivos inmigrantes, en cuanto tales, lo que podría traducirse en la adopción de políticas que generen efectos de asimilación cultural afectando el DIC de las personas inmigrantes (Yzuski, 2014). En Europa la determinación del alcance y la interpretación de estos instrumentos internacionales ha estado a sujeta a debates. Pese a la existencia de estas regulaciones internacionales, son frecuentes los casos en los que se deniega o delimita jurisprudencialmente, el amparo del derecho a la identidad cultural de los inmigrantes. Ello se traduce en la violación “normalizada” de derechos básicos en el trato desigual de las personas en función de su origen (Mora Castro, 2009, p. 212) y sus costumbres o creencias religiosas. En consecuencia, se afecta su inclusión en las sociedades en las que se establecen.

Además, en la implementación práctica de estas políticas la identidad cultural de estos sujetos queda reducida a un elemento que puede ser garantizado o anulado a la total discreción de los Estados. Se omite así toda referencia al marco jurídico (nacional e internacional) que obliga a los países en general a respetar las identidades de los grupos culturalmente diferenciados que habitan dentro de sus fronteras, tal como ocurre con las minorías y los pueblos indígenas. La falta de claridad que envuelve el derecho a la identidad cultural formulado desde el ámbito

internacional, así como sobre la existencia de una vía que haga vinculante y exigible tal derecho a favor de los inmigrantes, son algunos de los principales obstáculos en la búsqueda del respeto a sus diferencias culturales (Yzuski, 2014).

Aquí juega un rol preponderante la Agenda 2030. Un principio central de esta agenda es la inclusividad, bajo la promesa de “no dejar a nadie atrás”. Enfocándose en tres pilares del desarrollo sostenible, de estos el pilar social exige que el desarrollo fortalezca la equidad y la inclusión, preservando los valores sociales y culturales. Ello abarca a los migrantes que como grupos vulnerables requieren de mayor atención. La Meta 10.7, como parte del Objetivo 10 relativo a la reducción de las desigualdades en los países y entre ellos, reconoce que la gobernanza efectiva de la migración es clave para lograr una migración más segura, ordenada y regular incardinada bajo el respeto de los derechos de todos los migrantes.

En la práctica, la gestión integral y efectiva de la migración implica, entre otras acciones, la integración de la migración, protección de los derechos de los migrantes y la promoción del bienestar de estos, así como mejora de las condiciones de recepción de estos en las comunidades de acogida (OIM, 2017). Ello remite, necesariamente, al resguardo entre otros derechos de su identidad cultural. Además, la Meta 17.14, que insta a que los países mejoren la coherencia de las políticas. La OIM ha desarrollado el Marco de gobernanza de la migración (MiGOF, por sus siglas en inglés), en base al cual se entiende que un Estado realiza progresos para garantizar que la migración sea humana, ordenada y beneficie a los migrantes y la sociedad cuando: hace suyos los estándares internacionales y cumple con los derechos de los migrantes; formula sus políticas utilizando para ello una base empírica y un enfoque del gubernamental global; se relaciona con sus asociados a la hora de abordar la migración y temas relacionados.

Dado que la UE ha adoptado en sus objetivos los contenidos en la agenda 20130, un factor clave para su consecución radica en el deber de reforzar las posturas que argumenten la necesidad de garantizar la identidad cultural de los migrantes como integrantes de las denominadas nuevas minorías, destacando las inconsistencias respecto del deber de protección en relación con los instrumentos y mecanismos internacionales con los que se pueda salvaguardar este derecho. La UE en sus planes contempla el empleo de todos los instrumentos a su disposición, incluidos los de mejora de la legislación, para garantizar que

las políticas existentes y las nuevas tengan en cuenta los tres pilares del desarrollo sostenible. No obstante, en un reciente informe publicado por la oficina estadística de la Unión Europea (EUROSTAT) denominado "Desarrollo sostenible en la Unión Europea - Informe de seguimiento sobre el progreso hacia los ODS en un contexto de la UE - edición 2020", se proporciona una descripción estadística del progreso hacia los ODS en la UE¹². En este informe se observa que, respecto de la reducción de las desigualdades, ha avanzado de forma moderada.

Ante tales circunstancias se necesitan adoptar nuevas estrategias por parte de la UE. La Agenda 2030 ha sido entendida como una "declaración de interdependencia" (Naciones Unidas, 2016) que pretende ir más allá de la práctica cotidiana de la gobernanza y, según la Meta 17.14, "buscar la coherencia de las políticas y un entorno propicio para el desarrollo sostenible en todos los niveles y por todos los actores." En este sentido, la UE está llamada a ajustarse a los estándares internacionales observados en el ámbito universal respecto de la identidad cultural para los migrantes. Ello debiese ser uno de los enfoques a incluir dentro de esta agenda respecto de sus políticas y propuestas legislativas. Los instrumentos internacionales y mecanismos en el ámbito universal han delineado el camino para tales argumentos y solo falta la buena voluntad de la UE como actor internacional.

CONCLUSIONES

La historia demuestra que el progresivo alcance de los objetivos globales en temas de sostenibilidad y desarrollo es posible. De hecho, los éxitos obtenidos en la anterior agenda de los ODM demostraron que la acción mundial funciona al tiempo que impulsa a adoptar nuevas ambiciones para satisfacer mejor las necesidades globales.

Aunque la agenda 2030 es más ambiciosa, el reporte de progreso emitido por EUROSTAT indica que respecto de algunos objetivos el avance es significativo. Ello debiese alentar a la UE a enfocar sus esfuerzos respecto de los objetivos que aún no muestran progresos en temas de reducción de las desigualdades. Dentro de estos, el tema de la identidad cultural de los migrantes podría ser un factor clave en una Europa con amplias tradiciones culturales.

¹² Véase, <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-02-20-202>

En el ámbito universal, se ha configurado un estándar progresivo que apunta al reconocimiento de este derecho incluso para los migrantes como integrantes de las denominadas nuevas minorías. Junto a estos parámetros, el principio de igualdad y no discriminación también presente en los instrumentos regionales europeos promueve el trato no diferenciado sobre la base de la dignidad personal que asiste a todas las personas como seres humanos. En consecuencia, la adopción de políticas en temas de migración por parte de la UE debiera estar en consonancia con tales estándares a fin de promover la reducción de desigualdades propuesta en la Agenda 2030.

BIBLIOGRAFÍA

- Aysa-Lastra, Maria y Cachón, Lorenzo (2015): “Introduction: Vulnerability and Resilience of Latin American Immigrants During the Great Recession”. In M. Aysa-Lastra and L. Cachón (eds.) *Immigrant vulnerability and resilience: Comparative perspectives on Latin American immigrants during the Great Recession*. Springer. España, pp. 1-21.
- Benhabib, Seyla (2002): *The claims of culture: equality and diversity in the global era*. New Jersey, Princeton university press.
- Correa, Juan Jose (2015): “Identidades, arraigos y soberanías. Migración peruana en Santiago de Chile”. *Polis Revista Latinoamericana* 42(14), 167-189.
- De Lucas, Javier (2006): *Europa. Derechos, Culturas*. Tirant lo Blanch. Valencia.
- De lucas, Javier (2013): “Ciudadanía: concepto y contexto. Algunas observaciones desde Principia Iuris de L. Ferrajoli”. *AFD* (XXIX), 101-124.
- Del Carpio, Columba (2014): *Pluralismo Jurídico, derecho humano a la identidad cultural y globalización*. Editorial Aranzadi SA. Navarra.

- Del Real, Alberto (2014): *El derecho a la identidad cultural: ¿derecho de la persona o derecho de los pueblos?* Editorial Aranzadi S.A. Pamplona.
- Eyffinger, Arthur (1998): "Europe in the Balance: An Appraisal of the Wesphalian System". *Netherlands Law Review International Law Conflicts of Law Comparative Law* (2), 161-187.
- Faundes, Juan Jorge (2019): "El derecho fundamental a la identidad cultural de los pueblos indígenas: un derecho-matriz y filtro hermenéutico para las constituciones de América Latina: la justificación". *Revista Brasileira de Políticas Públicas* 9(2), 513-535.
- Groenendijk, Kees (2006): "The legal integration of potential citizens: denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals". In R. Bauböck (ed.) *Acquisition and Loss of Nationality/Volume 1: Comparative Analyses Policies and Trends in 15 European Countries*. Amsterdam University Press. Amsterdam, pp. 411-430.
- Gross, Leo (1984): "The peace of Wesphalia, 1648-1948". *American Journal of International Law* 42(1), 20-41.
- Holsti, Kalevi (1991): *Peace and war: Armed conflicts and international order (1648-1948)*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Hübner, Jorge (1973): *Panorama de los derechos humanos*. Editorial Andrés Bello. Santiago.
- Kymlicka, Will (2007): "La evolución de las normas europeas sobre los derechos de las minorías: los derechos a la cultura, la participación y la autonomía". *Revista Española de Ciencia Política* 17, 11-50.
- Lluch, Xavier (2009): "Sociedad y multiculturalidad, una perspectiva educativa". In J. De Lucas and A. Solanges (eds.) *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Dykinson. España, pp. 183-207.

- Marín, Maria (2007): “La dignidad humana, los Derechos Humanos y los Derechos Constitucionales”. *Revista de Bioética y Derecho* (9), 1-8.
- Mariño Fernando y Fernández, Carlos (2001): “Introducción y aproximación a la noción de persona y grupo vulnerable en el derecho europeo”. In L. Fernández and Mariño, F. (coord.) *La protección de las personas y grupos vulnerables en el derecho europeo*. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid, pp. 19-26.
- Medda-Windischer, Roberta (2010): “Fundamentos para la protección de las antiguas y nuevas minorías”. In E. Ruiz, and E. Urrutia (eds.) *Gestión de la diversidad en sociedades tradicionalmente divididas. Derechos humanos en contextos multiculturales. ¿Acomodo de derechos o derechos de acomodo?* Instituto de Derechos Humanos. Bilbao, pp. 67–98.
- Mello, Patricia (2019): “Constitucionalismo, Transformação e Resiliência Democrática no Brasil: ¿o Ius Constitutionale Commune na América Latina tem uma contribuição a oferecer?”. *Revista Brasileira Políticas Públicas* 9(2), 254-286.
- Mello Patricia y Lacerda Clara (2020): “El derecho fundamental a la identidad cultural y el constitucionalismo en red en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil”. In J. Faundes and S. Ramírez (Eds.) *Derecho fundamental a la identidad cultural, abordajes plurales desde América Latina*. RIL. Santiago, pp. 203-238.
- Mora, Alberto (2009): “Inmigración, participación y estrategias de intervención en el ámbito de la salud: mediación intercultural, intervención psicosocial y promoción de derechos”. In J. De Lucas and A. Solanges (eds.) *La igualdad en los derechos: claves de la integración*. Dykinson. España, pp. 209-235.
- Osiander, Andreas (1994): *The States System of Europe (1640-1990)*. Clarendon Press. Oxford.
- Palacios, Jorge (2010): “Los derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias”. In OEA (ed.) *Universalismo y*

Regionalismo a Inicios del Siglo XXI. OEA. Rio de Janeiro, pp. 427-452.

Ruiz, Oswaldo (2006): “El derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas y las minorías nacionales: una mirada desde el sistema interamericano”. *Revista Internacional de Derechos Humanos* (5), 43-69.

Solé Carlota, Parella Sonia, Alarcón Amado, Bergalli Valeria y Gibert Francescs (2000): “El impacto de la inmigración en la sociedad receptora”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (90), 131-157.

Subirats, Joan (2004): *Pobreza y Exclusión Social: Un análisis de la realidad española y europea: Colección Estudios Sociales Nº 16*. Fundación La Caixa. Barcelona.

Toniatti, Roberto (2000): “Los derechos del pluralismo cultural en la Nueva Europa”. *R.V.A.P.* 58(II), 17-48.

Valls, Ramon (2015): “El concepto de dignidad humana”. *Revista de Bioética y Derecho* (5), 278–285.

Yzuski, Roxana (2014): “Hacia la protección internacional de la identidad cultural de los inmigrantes”. *D'Etnografia de Catalunya* (14), 125-152.

OTROS DOCUMENTOS CITADOS

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (2009): “Documento de trabajo”, disponible en: https://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2010_05_13_15_sevilla/work_doc_migrations/ep_rapporte_ur_diaz_de_mera/794263es.pdf, fecha de consulta: 12 febrero 2019.

Bustamante, Jorge (1998): “Working paper prepared by the Chairman/Rapporteur of the working group of intergovernmental experts on the human rights of migrants”. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/AC.46/1998/5, 8 octubre 1998, disponible

en: https://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=3898, fecha de consulta: 22 junio 2018.

Crépeau, François (2014): “Derechos humanos de los migrantes. Informe del Relator Especial. Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos y las libertades fundamentales”. A/69/302, 11 agosto 2014, disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/501/99/PDF/N1450199.pdf?OpenElement>, fecha de consulta: 13 marzo 2019.

Rodríguez Pizarro, Gabriela (2000): “Grupos específicos e individuos: Trabajadores migrantes”, Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2000/82, 6 enero 2000, disponible en: <https://undocs.org/es/E/CN.4/2000/82>, fecha de consulta: 22 junio 2018.

OIT (2005): “El racismo y la migración”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO (organizadores) Las dimensiones del racismo, disponible en: fecha de consulta: 10 diciembre 2019.

Organización Internacional para las Migraciones (2006): “Glosario sobre migración”, disponible en: http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf, fecha de consulta: 3 marzo 2017.