

# Los derechos de las minorías nacionales en el contexto de ampliación y constitucionalización de la Unión Europea

Ruth Ferrero / UNED

## 1.- Introducción

La ampliación de la Unión Europea (UE) hacia Europa del Este se ha enfrentado a múltiples y variados retos. Entre éstos se encontraba la difícil cuestión de las minorías étnicas y nacionales de los Estados que se han incorporado o van a incorporarse a las instituciones europeas en el futuro próximo. Cuando se piensa en «problemas de minorías o de naciones sin Estado» en el contexto europeo, se considera que estamos ante uno de los asuntos fundamentales para todos los Estados miembros, así como para los países recién incorporados o todavía candidatos de Europa Central y Oriental (ECO).

Permanentemente y por todas partes se escucha la importancia que tiene la protección de los derechos de minorías y los derechos humanos para la UE, pero si se observa esta cuestión con una cierta minuciosidad, este tema sólo se encuentra a unos niveles nominales más que reales en las políticas europeas, puesto que la regulación en este sentido no va más allá de declaraciones de intenciones, en muchos casos forzadas por el contexto internacional y, en el caso de Europa, debido a las guerras que han devastado la antigua Yugoslavia.

Una de las principales razones de esta situación es la constatación de la ausencia, en el seno de la UE, de una política interna unificada relativa a las minorías nacionales. Las características de la ECO, con sociedades multiétnicas y plurinacionales junto con una galopante crisis económica, han hecho que el proceso de cambio político fuera mucho más complejo que el que tuvo lugar en el Sur de Europa. A pesar del enorme esfuerzo que han realizado los países de la ECO por incorporar los modelos de democracia liberal vigentes en la Europa denominada occidental con el objeto de acelerar su proceso de integración en las instituciones europeas, no han sido tratados en igualdad de condiciones, un hecho que se puede constatar en los recientemente firmados tratados de adhesión.

Aunque el proceso de ampliación no ha hecho más que empezar, una cuidadosa mirada revela que la adhesión en la primera ronda ha estado reservada a aquellos países con un menor número de problemas de minorías nacionales en sus fronteras, puesto que son aquellos con una mayor homogeneidad étniconacional con relación al resto y los que, en apariencia, han alcanzado unos mayores niveles de desarrollo económico.

La cuestión implícita que se extrae de esta situación es plantear hasta qué punto la incorporación a las instituciones europeas va a influir o promover un cambio de actitud frente a las minorías nacionales en los Estados de la ECO, así como un cambio

en las políticas comunitarias en relación con esta cuestión. En realidad las preguntas que se deben formular son: ¿Existen mecanismos comunitarios legales que sean capaces, e intenten, controlar y regular el respeto por los derechos humanos y los derechos de minorías nacionales? ¿Está la UE preparada para absorber los problemas de minorías nacionales existentes en los Estados candidatos, así como para resolver los que ya tenía previamente dentro de las fronteras de los quince? ¿Ha habido una presión efectiva por parte de las instituciones internacionales, así como por la UE, para cambiar algunas políticas relacionadas con las minorías nacionales y las naciones sin Estado? ¿Refleja el proyecto constitucional europeo esta cuestión?

El objetivo de este artículo es dar una visión general del desarrollo que ha tenido lugar en la legislación relativa a derechos de minorías nacionales en el marco europeo en los últimos años y cuáles son las perspectivas y tendencias que se verán emerger en el marco de la UE en un futuro próximo.

## **2.- La UE y la protección de los derechos de minorías**

La protección y participación política de las minorías nacionales es uno de los principios fundacionales de la UE,<sup>1</sup> incorporado implícitamente a través de la noción de subsidiariedad, como así lo atestiguan el Tratado de Maastricht, el Consejo Europeo de Copenhague,<sup>2</sup> el Pacto de Estabilidad para Europa de la UE, los Acuerdos europeos con los países de Europa Central y Oriental, así como el Tratado Ámsterdam.

En el Tratado de Ámsterdam se avanzó de manera notable en el proceso de inclusión de derechos humanos en el marco de la UE. Cabe destacar el artículo 6.1 [antiguo art. F(1)] que declara que la Unión «está fundada sobre los principios de libertad, democracia, respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales y por el estado de derecho, principios comunes a todos los estados miembros»; el artículo 151 (antiguo art. 128) en su párrafo 4 expone que la Comunidad deberá tener en consideración los aspectos culturales en sus acciones futuras y por encima de otras provisiones estipuladas en el Tratado «para respetar y promover la diversidad de sus culturas»; y el artículo 13 (antiguo art. 6a) que permite al Consejo, bajo ciertas condiciones, tomar medidas para combatir la discriminación fundada en el origen étnico o racial y la religión, lo que representa un claro avance en relación con el artículo 12 que limita la no-discriminación únicamente en función de la nacionalidad.<sup>3</sup>

Este sistema permitía a cada Estado europeo la participación efectiva en las decisiones que les afectaban de manera directa. Así, la UE ofrece un ejemplo de normas y procedimientos inclusivos para sus minorías constituyentes, aunque no aporta demasiado a sus Estados constituyentes en lo relativo a sus propias minorías nacionales. La reciente evolución de la protección de Derechos Humanos en la UE ha llevado a reforzar las políticas no-discriminatorias combinadas con una actitud «agnóstica»<sup>4</sup> en lo que se refiere a los derechos de minorías nacionales. Gracias al proceso de ampliación, la UE ha reconocido la importancia del respeto por las minorías, pero por el momento no existe ningún instrumento o institución específica que apoye, de manera legal, este enfoque. Mientras que la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres aparece detallada en un importante número de reglamentos europeos, muy pocos se refieren a la diversidad etnocultural o a los derechos de los grupos nacionales.<sup>5</sup> Aún es más, en el proceso de integración europea, el intento de reconocimiento de la dimensión cultural y regional no ha traído consigo la devolución

del poder local a las minorías territoriales existentes dentro del área comunitaria. En términos institucionales se puede incluso argumentar que la integración europea ha tendido a reforzar, más que a limitar, a los Estados centrales en relación con sus administraciones locales.<sup>6</sup> Este hecho ha quedado claramente ratificado en el proyecto de Constitución europea en su artículo 1 de la parte primera que reza: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa, de construir un futuro común, crea la UE, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes». Las excepciones son las declaraciones y resoluciones vinculantes para los Estados miembros. De este modo, la protección efectiva de los derechos de minorías nacionales se limita, strictu sensu, a la esfera exterior de la UE y, por lo tanto, entre otros, a los países candidatos a entrar en ella.<sup>7</sup>

Como la UE no posee en sí misma ningún reglamento, norma o documento que se refiera al respeto de los derechos de minorías, ha delegado en organismos internacionales subsidiarios la labor de regulación de estos derechos. De este modo, con la declaración de Derechos Humanos y reconocimiento de nuevos Estados de la UE (en el contexto de las guerras yugoslavas y de la disolución de la URSS), de diciembre de 1991, comenzó una sucesión de declaraciones y convenciones relativas a la protección de los derechos de minorías en distintos órganos internacionales y, especialmente, en el Consejo de Europa, Naciones Unidas y OSCE (aunque ésta sólo en funciones de supervisión).

El texto de referencia de todos ellos<sup>8</sup> es el Convenio Internacional de Derechos Sociales y Políticos de 1966, que en su artículo 27 que expone que «en aquellos Estados en los que existen minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se les puede negar a las personas pertenecientes a estos grupos, de manera individual y colectiva, el derecho a disfrutar su propia cultura, a profesar y practicar su religión o a utilizar su propia lengua».<sup>9</sup>

En este sentido se encuentra la Carta Europea para las Lenguas Regionales y Minoritarias del Consejo de Europa, de 5 de noviembre de 1992, y la Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, de Naciones Unidas de 1992, resolución 47/135. Y la, fundamental, recomendación 1201 (1993) del Consejo de Europa.

O, el más importante Tratado Marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa de 1 de febrero de 1995, que considera que una sociedad pluralista y genuinamente democrática no debe sólo respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las personas pertenecientes a minorías nacionales, sino que también debe crear las condiciones necesarias que les permitan preservar y desarrollar esta identidad, así como alcanzar un clima de tolerancia y diálogo necesarios para que la diversidad cultural provoque el enriquecimiento de cada sociedad y no su división. Y expone en su artículo primero, sección 1:

«La protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a estas minorías forma una parte integral de la protección internacional de los derechos humanos y, por lo tanto, entra bajo la influencia de la cooperación internacional.»

El procedimiento para lograr el acceso al «club» europeo pasa por la ratificación previa de estos convenios y tratados, como quedó de sobra reconocido en una opinión de la Comisión en 1997 al afirmar que «la observancia de los derechos humanos es parte del acervo comunitario»<sup>10</sup> para, posteriormente, poder pedir la adhesión a la UE con la que ya adquirirían compromisos específicos.

En contraposición, sorprende que precisamente fueran los Estados miembros de la UE los que demostraron ser mucho más reacios que los candidatos a la hora de incorporar las obligaciones legales y los compromisos internacionales en la cuestión de los derechos de minorías. Por ejemplo, en julio de 2001, sólo cuatro de los 43 miembros del Consejo de Europa no habían firmado el instrumento más importante en esta cuestión, la Convención Marco para la Protección de las Minorías Nacionales. Dos de ellos eran Francia y Bélgica, Estados miembros, y sólo uno era un candidato, Turquía. De los siete que no habían ratificado la Convención, cuatro eran miembros comunitarios (Grecia, Portugal, Holanda y Luxemburgo), mientras que Letonia era el único candidato que no ha firmado ni ratificado la Convención.

El 23 de enero de 2001, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa llamó a todos estos Estados específicamente para firmar y/o ratificar la Convención, reformando su legislación interna si fuera necesario, puesto que de otro modo «no podría tener efectos en todo el continente». La Asamblea apuntó que «el precio a pagar si se fracasara en dar una respuesta positiva a las necesidades de las minorías nacionales podría provocar un aumento de la tensión social, un incremento en las cifras de personas en busca de asilo, desgana en el fortalecimiento de la unidad entre los estados miembros del Consejo de Europa y un clima de inseguridad generalizado».<sup>11</sup>

En el marco de la UE se volvió a discutir el tema en la Conferencia de Niza de diciembre de 2000, durante la redacción de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, en la que se intentaron incorporar los derechos de minorías de manera explícita. Sin embargo, finalmente las provisiones más relevantes que se incluyeron se limitaron a la prohibición de la discriminación (art. 21) y a la siguiente disposición: «La Unión respetará la diversidad cultural, religiosa y lingüística».<sup>12</sup> El proyecto de Constitución europea ha continuado en esta línea. De nuevo, ninguna mención a los derechos de las minorías nacionales como derechos colectivos.

Aunque no exista ninguna institución especializada en la UE que trabaje específicamente con los derechos de minorías nacionales, no quiere decir que éstas no disfruten de una protección efectiva, si bien, en ocasiones, ésta sea meramente nominal. Se han llegado a acuerdos siguiendo la tradición legal de algunos países miembros para la protección de las minorías, bien a través de la cesión de poderes a las autoridades regionales y procesos de descentralización, bien a través de medidas especiales en relación con los derechos de las minorías nacionales, aunque sin aplicación sobre las minorías «no territoriales» (caso de los gitanos). En algunos países, incluso, las instituciones democráticas establecidas permiten la resolución de las disputas de minorías sin necesidad de instrumentos especiales.

Así, las únicas medidas legislativas que la UE ha adoptado –de manera explícita y muy recientemente– son las relativas a las políticas no-discriminatorias a través de la Directiva de igualdad de trato entre las personas sin tener en cuenta su origen racial o étnico,<sup>13</sup> que muestra un claro avance en la introducción y prohibición de la

discriminación indirecta y el acoso, incrementando el ámbito de la legislación relativa a la no-discriminación más allá de lo relativo al empleo, la esfera tradicional de protección de la UE. Sin embargo, esta Directiva ha sido criticada, especialmente, debido a la omisión de referencias a la discriminación religiosa, muy a menudo ligada a la discriminación de base étnica o racial y por la ausencia de normas específicas referidas a los servicios públicos e instituciones en su aplicación efectiva. Estas omisiones son, de hecho, problemas sustanciales, sobre todo teniendo en cuenta el proceso de ampliación y la situación de algunos grupos minoritarios en los Estados recién incorporados a la UE,<sup>14</sup> todo ello unido a la ausencia de legislación específica en relación con la conservación de las identidades, lenguas y educación minoritarias. En este sentido, la UE, como antes lo hiciera Naciones Unidas, es muy reacia a la adopción de políticas multiculturales y al reconocimiento explícito de la diversidad étnica y plurinacional dentro del marco legal, aunque poco a poco, de manera inevitable, las políticas de reconocimiento van apareciendo en el paisaje ideológico comunitario.<sup>15</sup>

Aunque para muchos las políticas de no-discriminación y los derechos de las minorías puedan parecer contradictorias, de hecho pueden ser complementarias y, por lo tanto, ambas son necesarias. El principio de no-discriminación ayuda a asegurar la igualdad, los derechos de las minorías ayudan a la preservación de la diversidad. Mientras el primero asegura el derecho a la igualdad, el segundo cuida de la preservación de la identidad.

El principio de no-discriminación se limita a la petición de un tratamiento igualitario, sin referencia alguna a circunstancias específicas; sin embargo, no es del todo evidente que un tratamiento formalmente igualitario, bajo condiciones uniformes, sea suficiente garantía de una total igualdad en la práctica. Así, en muchos casos, el tratamiento igualitario formal puede ir en contra de la igualdad total y efectiva. Por otro lado, aparece el derecho a la identidad. Si un Estado rechaza el reconocimiento de las lenguas, religiones o costumbres de sus minorías nacionales, los aspectos esenciales de su identidad, en definitiva sus hechos diferenciales, ¿cómo puede aspirar a representar a todos sus ciudadanos y no simplemente a aquellos pertenecientes al grupo mayoritario?

### **3.- El respeto a los derechos de minorías como precondition para el acceso a la UE**

La aproximación «agnóstica» a la cuestión de los derechos de las minorías señalada con anterioridad se pone en evidencia cuando se observa la política comunitaria hacia los países candidatos. Por supuesto, el respeto a los derechos humanos en general y por las minorías en particular, está incluido de manera explícita en los criterios de Copenhague para la adhesión.

En palabras de Amato y Batt, «Los derechos de minorías se han convertido en un asunto fundamental de la política exterior europea en sus relaciones con las nuevas democracias de Europa Central y Oriental, pero por el momento no se han reflejado en su política interior. Esto tiene mucho que ver con la posición de 'dos varas de medir' los derechos de minorías, que ha debilitado la credibilidad de la posición de la UE. La pregunta aquí es cuánto puede insistir la UE en los derechos de minorías de otros sin poner primero su casa en orden, especialmente a la vista del proceso de ampliación».<sup>16</sup>

En otras palabras, ¿cómo ha podido evaluar la UE a los Estados candidatos con la ausencia de documentos, procedimientos e instituciones propios que valoren la protección de minorías?

En este caso aparecen dos posibilidades. Por un lado, que la UE utilice otras organizaciones europeas para sus tareas de control, como el Consejo de Europa y la OSCE, con la Oficina del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. Por otro, la UE puede llegar a sus propias conclusiones a través de la simple negociación política con los gobiernos de los Estados candidatos. En la práctica se utiliza la combinación de ambas. La Comisión Europea consulta con el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, mientras que el Consejo de Europa y la OSCE tienen reuniones periódicas.

En cuanto a las negociaciones, la primera cuestión concierne a en qué medida todas las partes implicadas en el proceso participan en él. El primer actor de las negociaciones es el gobierno de cada Estado. Los parlamentos nacionales de los Estados candidatos están involucrados en las negociaciones de adhesión de forma limitada; por lo tanto, los diputados de la minoría, si hay alguno, pueden llegar a recabar cierta información sólo a través de los representantes del Parlamento Europeo o de su propio gobierno. Si un partido de la minoría forma parte de una coalición de gobierno, puede llegar a una negociación; la cuestión es qué sucede cuando las minorías nacionales no poseen esa capacidad de negociación, lo que es el caso en algunos de los Estados recién incorporados, así como antiguos miembros de la UE, por lo que, en definitiva y en contra de los principios básicos de la UE, no existen oportunidades de participación para las minorías.

Por lo que se refiere a la incorporación de normativa internacional en los Estados de la ampliación, hay que destacar que no todos los países de la región firmaron en un primer momento el Tratado Marco para la Protección de las Minorías Nacionales de 1995. Uno de ellos fue Bulgaria, puesto que su constitución no reconoce la presencia de minorías nacionales en su territorio y fundamentaba su argumentación en el hecho de que Francia tampoco lo había firmado. Finalmente, tras la llegada al gobierno de Stoyanov, de la Unión de Fuerzas Democráticas, a comienzos de 1998, Bulgaria ratificó el tratado, obligada por las presiones provenientes de las negociaciones con la UE. Este sería un claro ejemplo de cómo ha afectado a la política interna de los países su anhelo por entrar en las instituciones europeas.

Otro de los instrumentos utilizados para las relaciones de la UE con los países de la ECO son los denominados «tratados de segunda generación», acuerdos fundamentalmente comerciales firmados con los futuros miembros (Acuerdos de Asociación),<sup>17</sup> con los nuevos Estados emergentes de la antigua URSS (Acuerdos de «Partenariado» o Cooperación), y con algunos de los Estados del sudeste europeo (Acuerdos de Cooperación). En todos ellos aparece una cláusula relativa a los derechos humanos y a los valores democráticos, según quedó definido en el Acta Final de Helsinki y en la Carta de París para una nueva Europa. Uno de los elementos esenciales de estos acuerdos es que permiten a las partes terminar con dichos acuerdos en el caso de que no se cumpla esa cláusula.<sup>18</sup> Tanto en el Acta Final de Helsinki, como en la Carta de París para una Nueva Europa, aparece la cuestión de la protección de los derechos de minorías, de nuevo, en el contexto de los derechos humanos, bajo los principios de no-discriminación e igualdad ante la ley. La Carta de París expone que «los derechos de las personas pertenecientes a las minorías

nacionales deben ser respetados como parte de los derechos humanos universales»; estas personas tienen «el derecho a expresar, preservar y desarrollar libremente su identidad religiosa, cultural, étnica y lingüística, y «reafirma que la identidad de las minorías nacionales se protegerá, así como se crearán las condiciones necesarias para la promoción de dicha identidad».

Otro de los pasos dados en este sentido fue la organización de la Conferencia sobre el Pacto de Estabilidad en Europa o Pacto Balladur (París, 1994), que combinaba la prevención de conflictos y la solución de los problemas de minorías. Se organizaron dos mesas redondas, una para los países Bálticos (Estonia, Letonia, Lituania y Polonia) y otra para seis Estados de Europa Central (Bulgaria, Hungría, Rumanía, Polonia, Eslovaquia y la República Checa). Finalmente, el Pacto de Estabilidad para Europa se firmó en 1995 por 52 países miembros de la OSCE, siendo un tratado de carácter político, aunque no vinculante legalmente. Está compuesto por una declaración y una lista de acuerdos adoptados entre ellos por algunos países de Europa Central y Oriental, que tratan, bien en su totalidad, bien parcialmente, la cuestión de la protección de minorías, el respeto a su hecho diferencial y el reconocimiento legal por parte del Estado en que residen. Así, la cuestión de fondo es la inamovilidad de las fronteras establecidas y la prevención de conflictos y seguridad europea, todo ello focalizado especialmente en las minorías húngaras establecidas en distintos Estados de Europa Central.<sup>19</sup> En este sentido, se incorporaron tratados importantes como, por ejemplo, el Tratado de Buena Vecindad entre Hungría y Rumanía, firmado el 16 de septiembre de 1996, por el que se comprometen a cumplir con lo expuesto en el Tratado marco para la Protección de las Minorías Nacionales del Consejo de Europa.

Dicho esto, también cabe mencionar que la intervención de la UE ha producido, sin ningún género de dudas, cambios sustanciales para mejor en estos países, como por ejemplo en la República Checa y en Rumanía.<sup>20</sup> Sin embargo, las conclusiones a las que llega John Parker, Asesor Legal del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales de la OSCE, siguen siendo válidas: «Tenemos serias preocupaciones de que si no existe un proceso de valoración al nivel interno de la UE y si no hay una evaluación anual, los nuevos Estados miembros pueden llegar a sentir menos presión para alcanzar los niveles de derechos humanos requeridos».<sup>21</sup>

Se deben destacar, por lo tanto, dos aspectos esenciales de este problema. Por un lado, los controles de pre-adhesión se hicieron sobre la presunción de que la situación en los países candidatos mejoraría en el transcurso de las negociaciones llegando a alcanzar los niveles estipulados en los criterios de Copenhague. Los candidatos podrían «importar» a la larga los problemas de minorías en la UE, después de lo cual intentar resolverlos sería muy complicado debido a la debilidad o ausencia de un marco especializado en derechos de las minorías en la UE. Por otro lado, el proceso de ampliación ha alterado, de hecho, el paisaje de las minorías en los actuales Estados miembros. Como, muy acertadamente, señala André Liebich,<sup>22</sup> la UE ha incorporado un número muy significativo de nuevos miembros con minorías muy importantes, aunque marginalizadas, que se han unido a antiguos miembros en donde las minorías están más integradas, pero en donde la cultura de la promoción de las minorías y los derechos de minorías está también más desarrollada, a menudo a través de los procesos de regionalización. De este modo, las minorías de los países occidentales se reforzarán e intensificarán sus estrategias para la consecución de un reconocimiento más amplio. Al mismo tiempo, en los nuevos miembros las minorías

apelarán a los antecedentes y normas reconocidos ya en otros Estados, para conseguir una mejora de su situación, incluyendo una mayor autonomía cultural y, en ocasiones, autonomía territorial. Sin embargo, y como no podía haber sido de otro modo, esta «unión de fuerzas» no se ha visto reflejada en el proyecto de Constitución preparado por la Convención, ya que en su artículo 5.1 expone que «La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior». Las consecuencias de lo anterior quedan reflejadas, por un lado, en la ausencia de una cooperación transfronteriza entre regiones que vaya más allá de la esfera cultural y la cooperación económica, y por otro en la falta de reconocimiento de identidades nacionales diferentes de la mayoritaria dominante en cada Estado miembro. Estos temas son especialmente sensibles en el área de la ECO caracterizada por la presencia de minorías nacionales vinculadas a Estados matriz vecinos y que, desde la Primera Guerra Mundial, han estado reclamando el reconocimiento cultural y político en sus Estados de residencia. Un ejemplo ilustrativo es la Ley de Estatus Húngara, ampliamente debatida tanto por los gobiernos afectados (húngaro, rumano y eslovaco), como por instancias europeas (Consejo de Europa).

#### **4.- Conclusiones**

En definitiva se puede afirmar que los derechos de las minorías nacionales, a pesar de figurar como uno de los principios esenciales dentro del contexto normativo europeo, han estado relegados sin embargo a posiciones secundarias en lo que al proceso de ampliación y, posteriormente, de constitucionalización de Europa se refiere.

Así, en las negociaciones de los tratados de adhesión de los nuevos miembros, y de los candidatos actuales, han primado las figuras macroeconómicas sobre el respeto a los derechos de las minorías nacionales. O lo que es lo mismo, ha prevalecido el mercado que se abre para Europa occidental, sobre el cumplimiento de los derechos humanos. Un ejemplo de lo anterior se puede observar en Letonia, dónde la población rusa sigue estando de facto en una situación de discriminación flagrante en relación con la mayoría constituyente del Estado, la letona.

Por lo que respecta al Proyecto de Constitución para Europa es, ciertamente, ilustrativo la no existencia de un reconocimiento de los pueblos como unidad constituyente en la construcción europea, limitando este hecho a los ciudadanos y Estados europeos. Significa, por lo tanto, estar ciegos ante la historia de Europa, donde el dinamismo y trazado de nuevas fronteras políticas ha estado y está en permanente cambio, y como muestra no hace falta más que echar una ojeada a dos de los recién incorporados Estados: República Checa y Eslovaquia, que antes de 1993 no existían como tales, pero que todavía hoy mantienen relaciones transregionales, como no podía ser de otro modo. Otro claro ejemplo se encuentra en torno a las fronteras de Hungría, dónde las regiones habitadas por húngaros étnicos (pertenecientes a Eslovaquia, Serbia, Rumania y Ucrania) han continuado colaborando en tareas de tipo cultural, económico y político, más allá de dónde se sitúen las fronteras políticas que los separan.



<sup>1</sup> La protección de minorías estuvo ausente de manera virtual de la agenda de la UE en la época pre-Maastricht.

<sup>2</sup> Ver Criterios de Copenhague (1993), según los cuales el criterio político necesario para la adhesión es que los países interesados alcancen una «estabilidad en las instituciones que garantizan la democracia, el estado de derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías». Boletín de la Comunidad Europea, 6/1993, I.13.

<sup>3</sup> Pentassuglia, G. (2001): «The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe». En *European Journal of International Law*, vol. 12, n. 1, pp. 3-38.

<sup>4</sup> Amato, G. y Batt, J. (1998): «Minority Rights and EU Enlargement to the East. Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-term implications of the EU Enlargement: the nature of the new border». European University Institute, RSC Policy Paper n. 98/5.

<sup>5</sup> Toggenburg, G.: «A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavors for (its) Minorities», 5-12-2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016.htm>

<sup>6</sup> De Witte (1993): «The European Communities and its Minorities». En Brölmann, Lefeber y Zieck, *Peoples and Minorities in International Law*. Dordrecht: Kluwer, pp.167 y ss.

<sup>7</sup> Véase el documento de la Comisión Europea de mayo de 2001 «European's Union Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries».

<sup>8</sup> No hay que olvidar, sin embargo, la Convención contra la discriminación en la Educación de la UNESCO de 1962 (<http://www.uel.ac.uk/law/mr/MRun6.html>), que aunque no excluye la idea de escuelas separadas para las minorías lingüísticas, las trata como una excepción que debe ser tolerada, aunque no promovida. Este texto tiene como objetivo la consecución de una educación unificada contra la segregación educativa (un fenómeno muy extendido en la época en que se elaboró esta convención). Sin embargo, la Convención de la UNESCO se sigue invocando para justificar el rechazo de las demandas de las minorías a tener sus propias escuelas, sobre la base de que la educación en la lengua oficial es el único medio de asegurar la igualdad real y la no-discriminación.

<sup>9</sup> Es importante señalar en este punto la conocida reserva hecha por Francia a este artículo en particular y su rechazo a la inclusión de derechos de grupo en el marco constitucional existente o en uno revisado, confirmado todo ello por la decisión del Conseil constitutionnel de 15 de junio de 1999 (Pentassuglia, op. cit.).

<sup>10</sup> Comisión Europea, «Agenda 2000: Comisión Opinión on Romania's Application for Membership of the European Union». Bruselas, 15 julio de 1997, DOC/97/18, sec, 1.2, p.15.

<sup>11</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Recomendación 1492 (2000), Los Derechos de las Minorías Nacionales, 23 de enero de 2001.

<sup>12</sup> <http://db.consilium.eu.int/df>

<sup>13</sup> Directiva del Consejo 2000/43/EC de 29 de junio de 2000, Diario Oficial n. L 180, 19-07-2000, pp. 0022-0026.

<sup>14</sup> Informe del Forum de Discusión sobre Derechos Humanos de la Unión Europea, 30 noviembre–1 diciembre de 1999.

<sup>15</sup> Los pioneros de este tipo de estudios fueron Charles Taylor (1995) con *Multiculturalismo y las políticas del reconocimiento*. México: FCE y Will Kymlicka (1996) con *Ciudadanía Multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós y la más reciente *Politics from the Vernacular* (2001) Oxford University Press. También destacan en este sentido las obras de Iris Marion Young (2000) *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra, D.L. 2000, y ya en España la de Javier de Lucas (1999) *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

<sup>16</sup> Amato, G. y Batt, J., op. cit.

<sup>17</sup> Los Acuerdos de Asociación se firmaron entre Polonia y Hungría (1991); Bulgaria (1992); Rumanía, República Checa y Eslovaquia (1993); Estonia, Letonia y Lituania (1995); y Eslovenia (1996).

<sup>18</sup> Pentassuglia, op. cit.

<sup>19</sup> Esta doctrina también ha quedado patente en el Tratado Constitucional para la Europa de los 25, que en su artículo 5.1 expone: «La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior».

<sup>20</sup> Véase Ram, M.H. (2001): «European Union Aspirations and Obligations: the EU influence on Minority Rights in Candidate States». Paper presentado en el seminario *Voice or Exit: Comparative Perspectives on Ethnic Minorities in 20th Century Europe*, Universidad Humboldt de Berlín, 14-16 de junio de 2001. Publicado electrónicamente: <http://www.demographie.de/minorities>

<sup>21</sup> Informe del Forum de Discussió sobre Drets Humans de la UE, 30 de novembre y 1 de desembre de 1999.

<sup>22</sup> Liebich, A. (1998): «Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement». European University Institute, Working Paper RSC n. 98/49.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amato, G. y Batt, J., (1998): «Minority Rights and EU Enlargement to the East. Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term implications of the EU Enlargement: the nature of the new border». Instituto Universitario Europeo, RSC Policy Paper n. 98/5.
- Bloed, A. y van Dijk, P., (1999): «Bilateral Treaties: a New Landmark in Minority Protection. An Introduction». En Bloed y van Dijk (ed.) Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties. The Hague and London. Kluwer Law International.
- Carta de Drets Humans de la UE 2000/C364/01 (<http://db.consilium.eu.int/df>)
- Convenció contra la discriminació en la Educació de la UNESCO, 1962 (<http://www.uel.ac.uk/law/mr/Mrun6.html>)
- Criterios de Copenhague. Boletín Oficial de la Comunidad Europea, 6/1993, I.13.
- Directiva del Consejo 2000/43/EC, junio 29, 2000, Diario Oficial nº L 180, 19-07-2000, pp. 0022-0026.
- De Witte, B., (1993): «The European Communities and its Minorities». En Brölmann, Lefeber y Zieck, Peoples and Minorities in International Law. Dordrecht: Kluwer, pp. 167 y ss.
- Discussion Forum on Human Rights of the European Union, 30 de noviembre–1 de diciembre de 1999.
- Comisión Europea, «Agenda 2000: Commission opinion on Romania's Application for Membership of the European Union». Bruselas, 15 de julio de 1997, DOC/97/18, sec 1.2, p.15.
- Helsinki Summit, 1992. Documento: «The Challenges of Change».
- Estudio de Impacto, «The Effects on the Union's Policies of the Enlargement to the Applicant countries of Central and Eastern Europe», 15 de julio de 1997 (<http://europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/impact/21.htm>)
- Liebich, A.,(1998): «Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement». Instituto Europeo Universitario, Working Paper RSC n. 98/49.
- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Recomendación 1492 (2000), Drets de las Minorías Nacionales, enero de 2001.
- Pedrol, X. y Pisarello, G., (2004): La Constitución Furtiva. Barcelona: Icaria, Colección Más Madera.
- Pentassuglia, G., (2001): «The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe». En European Journal of International Law, vol. 12, n. 1, pp. 3-38.
- Ram, M.H., (2001): «European Union Aspirations and Obligations: the EU influence on Minority Rights in Candidate States». Papel presentado en el seminario «Voice or Exit: Comparative Perspectives on Ethnic Minorities In 20th Century Europe». Humboldt University, Berlin, 14-16 de junio de 2001. Publicado electrónicamente: <http://www.demographie.de/minorities>
- Toggenburg, G., (2000) «A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavors for (its) Minorities», 05-12-2000. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016.htm>