

# MINORÍAS Y UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES JURÍDICO-POLÍTICAS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN AL CENTRO Y ESTE DE EUROPA

AMELIA DÍAZ PÉREZ DE MADRID\*

## INTRODUCCIÓN

- I. EL PROBLEMA DE LAS MINORÍAS: UN ASUNTO GENUINAMENTE EUROPEO... MARGINADO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN
- II. LA INCÓMODA CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS EN EL OBJETIVO DE LA AMPLIACIÓN.
  1. INTRODUCCIÓN DE UN CRITERIO POLÍTICO SOBRE «PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS» Y EL TORTUOSO CAMINO EN POS DE SU TRANSFORMACIÓN EN CRITERIO JURÍDICO.
  2. EL CONTROL COMUNITARIO DEL CRITERIO «PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS».
  3. EL IMPACTO DE LA PRESIÓN COMUNITARIA SOBRE LA SITUACIÓN INTERNA DE LAS MINORÍAS EN LOS CANDIDATOS.
- III. MÚLTIPLES IMPLICACIONES DEL FACTOR MINORÍAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.
  1. LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EL PROBLEMA DE LOS «NO CIUDADANOS».
    - A) *La cuestión de la libre circulación de los doblemente no ciudadanos residentes de larga duración.*
    - B) *El derecho de participación.*
  2. LA REGULACIÓN DEL CRUCE DE FRONTERAS EXTERIORES Y EL DERECHO A MANTENER CONTACTOS TRANSFRONTERIZOS
  3. LA POLÍTICA SOCIAL.
  4. LA POLÍTICA REGIONAL.

---

\* Doctora en Derecho, Profesora Asociada del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Granada.

## IV. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS PARA FORJAR UNA «POLÍTICA DE MINORÍAS»

1. LA PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES.
2. EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN.
3. LA POLÍTICA CULTURAL.
4. LA COOPERACIÓN CON EL CONSEJO DE EUROPA.

## CONSIDERACIONES FINALES

## INTRODUCCIÓN

A raíz de la última ampliación, la Unión Europea ha revalidado su condición de *mosaico cultural*. Las diferencias culturales entre los distintos Estados miembros y en el seno de éstos, así como las introducidas a raíz de la inmigración convierten en un auténtico reto la acomodación de múltiples, y a veces divergentes, formas de ver la vida. La ampliación a Europa central y oriental no ha hecho sino acentuar esta situación, que será aún más pronunciada con la futura incorporación de Rumania, Bulgaria y, sobre todo, Turquía.

Como es evidente, uno de los elementos del mosaico europeo lo constituyen los *Estados*, es decir, el clásico modelo de Estado *westfaliano*. Sin alterarse esta realidad, no obstante este componente es objeto de una cierta revisión en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TC), en el cual la única frase del párrafo 3 del art. 6 TUE —«La Unión respetará la *identidad nacional de sus Estados miembros*»— se convierte en la más compleja cláusula del párrafo 1 del art. I-5:

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.

Esta disposición constituye una rotunda toma de posición frente a quienes han temido, y aún temen, que el desarrollo de una *identidad europea* pueda hacer sombra a las *identidades nacionales*<sup>1</sup>; un temor que,

<sup>1</sup> Véase A. M. RUIZ JIMÉNEZ; J. J. GÓRNIK; A. KOSIC, P. KISS; M. KANDULLA: «European and National Identities in EU's Old and New Member Status: Ethnic, Civic,

tal vez con mayor razón, se ha planteado en los momentos inmediatamente anteriores a la incorporación de los nuevos Estados, pero que no es ajeno a las sociedades de los restantes Estados miembros.

Las *personas*, nacionales y extranjeros, que integran las distintas sociedades europeas abarcadas por la Unión, constituyen otro de los aspectos del mosaico cultural europeo, razón por la que, sin una estructura jurídica demasiado definida, el art. II-22 TC incorpora una obligación para la Unión de «respetar la diversidad cultural, religiosa y lingüística».

No obstante, además de las dimensiones estatal e individual, la UE es mosaico cultural por la presencia, en el territorio de sus Estados miembros, de *minorías nacionales*. Con esta expresión no se alude a la diversidad cultural fruto de la inmigración —una fuente de diversidad que sí ha sido objeto de atención comunitaria desde distintos puntos de vista: libre circulación de trabajadores; visados, asilo e inmigración; o acuerdos de asociación, por ejemplo—, sino a la existencia de:

Grupos numéricamente inferiores al resto de la población del Estado, en situación no dominante, cuyos miembros poseen características culturales propias (nacionales, étnicas, religiosas, lingüísticas), distintas a las de la mayoría en el Estado y que desean conservar, y que se encuentran generalmente en situación de tener un Estado-afín y/o encontrarse en situación especialmente vulnerable<sup>2</sup>.

---

Instrumental and Symbolic Component», *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8, n.º 11, 2004; accesible en la dirección URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-011a.htm>.

<sup>2</sup> En esta definición, más adaptada al contexto europeo, se compendian los elementos esenciales contenidos en otras definiciones jurisprudenciales (como la del TPJI en el Avis consultatif du 31 juillet 1930 sur la question des communautés gréco-bulgares, *CPJI*, Série B n.º 17, p. 21) o doctrinales (como la de CAPOTORTI, F.: *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*, Serie de estudios sobre derechos humanos n.º 5, Naciones Unidas, Nueva York, 1991, en p. 101), y se añaden otros elementos, como la «situación de vulnerabilidad» (aportado por MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «Introducción. Aproximación a la noción de persona y grupo vulnerable en el Derecho europeo», en: *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo*, F.M. Mariño Menéndez y C. Fernández Liesa (dirs. y coords.), Universidad Carlos III de Madrid/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2001, pp. 15-26, en particular, sobre la noción de «vulnerabilidad», la p. 21).

El fenómeno de las minorías, fruto de una determinada orientación del proceso de construcción del Estado westfaliano, es desigualmente percibido en el ámbito europeo<sup>3</sup>; muy bien podría hablarse de *brecha* entre la concepción europeo-occidental y la aproximación de Europa central y oriental. Las diferentes trayectorias históricas y políticas de una y otra vertientes europeas explican esas distintas aproximaciones, esa *brecha*.

### I. EL PROBLEMA DE LAS MINORÍAS: UN ASUNTO GENUINAMENTE EUROPEO... MARGINADO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

El problema de las minorías tiene una dimensión particular, que explica en parte su enorme politización: las raíces del problema se hunden en la propia configuración del Estado moderno, del Estado-nación. El momento histórico de *construcción del Estado* fue crítico, ya que no sólo llevó consigo la organización de la estructura estatal, sino que también trajo consigo un proceso de *construcción de la nación*, forjada sobre la base de «una fuerte identidad lingüística, religiosa y simbólica»<sup>4</sup>. Así pues, en su esencia, el problema de las minorías es fruto de una «visión reduccionista de la unidad necesaria para constituir la base humana estable de un Estado moderno»<sup>5</sup>.

Ahora bien, aunque sea posible establecer que el origen del problema se halle en esta conjunción de la construcción del Estado y la construcción de la nación, no obstante, es preciso señalar que la historia ha sido diferente en Europa occidental y en Europa central y oriental. Según Liebich, «discontinuidad», en el sentido de inestabilidad de fronteras, e «imperio», como alternativa a la organización estatal, son las dos

<sup>3</sup> A este respecto puede verse: KYMLICKA, W.: «Justicia y seguridad en el acomodo del nacionalismo de las minorías: una comparación entre Europa occidental y Europa oriental», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 3ª época, núm. 5, 2002, pp. 101-140; KYMLICKA, W.: «Multiculturalism and Minority Rights: West and East», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4/2002, accesible en la dirección URL: <http://www.ecmi.de>; LIEBICH, A.: *Ethnic Minorities and Long term Implications of EU Enlargement*, RSC n.º 98/49, EUI Working Papers, 1998.

<sup>4</sup> HELD, D.: *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Ed. Paidós, Barcelona, 1997, p. 72.

<sup>5</sup> HABERMAS, J.: *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Ed. Trotta, Madrid, 1998, en p. 621.

claves fundamentales para entender la particular aproximación a la cuestión de las minorías en la Europa central y oriental<sup>6</sup>. Así, los Estados europeo-occidentales, una vez constituidos, pudieron evolucionar y consolidar sus instituciones (y sus naciones) en el marco de unas fronteras relativamente estables. Por el contrario, en Europa central y oriental, a pesar de que algunos Estados se constituyeran como tales en fecha muy temprana<sup>7</sup>, la falta de fronteras naturales, las continuas migraciones —que hacían confusas las demarcaciones lingüísticas—, pero sobre todo la realidad política de los *imperios*<sup>8</sup>, fueron factores que impidieron una evolución semejante.

No obstante, es una simplificación decir que los Estados europeo-occidentales tienen una aproximación no problemática respecto a la cuestión de las minorías. Solamente han tenido más tiempo, más instrumentos y mejores condiciones para consolidarse como Estados. Por tanto, no es la fuerza de las minorías, sino la debilidad del Estado la auténtica razón que explica la complejidad del problema en los países de Europa central y oriental<sup>9</sup>.

El proceso de integración europea es un factor adicional que ha potenciado estas diferentes apreciaciones del problema. De Seis a Quince, las sucesivas ampliaciones de la Unión asociaban al proceso de integración a Estados que tenían en común: una sólida tradición como Es-

<sup>6</sup> LIEBICH, *op. cit.*, pp. 2 y ss.

<sup>7</sup> Anterior incluso a los Estados de Europa occidental, como Polonia, Bohemia, Hungría o Bulgaria. LIEBICH, *op. cit.*, p. 3.

<sup>8</sup> Según Liebich, la «regla imperial» ha estado siempre presente, de un modo u otro, en Europa central y oriental desde el s. XVI hasta prácticamente el s. XX, si se asimila a fórmulas imperiales la posición de la URSS en relación con su entorno próximo. *Ibidem*.

<sup>9</sup> La expresión es de LIEBICH, *op. cit.*, p. 1. No obstante, los números también importan. Una aproximación cuantitativa a la composición de la población en los países de Europa central y oriental arroja el siguiente balance: Hungría, República checa y Polonia son relativamente homogéneos, con un porcentaje de minorías inferior al 10 % de la población; Eslovenia, Eslovaquia, Lituania y Chipre cuentan con un porcentaje comprendido entre el 15 y el 20 %; Estonia y Letonia rondan el 30 %, de los cuales, en Letonia son «no ciudadanos» el 22 % de la población. Los datos están basados en los últimos informes presentados por los Estados en el marco de los procedimientos convencionales de control de las obligaciones sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, pertenecientes a la serie *Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados Partes...* (HRI/CORE). Estos informes son accesibles en la dirección URL: <http://www.ohchr.org>.

tados y la característica de tener los problemas de minorías bajo control... o casi. Eso no quiere decir que todos tuvieran la misma aproximación al problema de las minorías<sup>10</sup>, sino sólo que compartían la misma

---

<sup>10</sup> Una misma aproximación al problema es imposible, porque lo que caracteriza el fenómeno minoritario es precisamente su diversidad. Para ilustrar tal diversidad, valga una breve sistematización de los informes periódicos presentados por los Quince al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas.

*España* utiliza el término minoría para referirse a los gitanos, calificándolos siempre de «minoría étnica» o «minoría marginal»; también para aludir —sin epíteto— a la población musulmana en Ceuta y Melilla. Los miembros del CERD, así como doctrina extranjera, unas veces insinúan y otras afirman expresamente que catalanes y vascos son minorías, sin excluir otras «nacionalidades».

*Alemania* sólo considera minorías a los daneses de Schleswig-Holstein y a los zorbos de Brandeburgo y Sajonia. Bajo la rúbrica «otros grupos» o «grupos étnicos» incluye a: gitanos *sinti* y *rom*, frisonos y a ciudadanos alemanes de origen extranjero. Los judíos constituyen una «comunidad» religiosa, no una minoría.

*Austria* parece usar indistintamente los términos «minorías étnicas» y «grupos étnicos no germánicos» para referirse a húngaros, eslovenos y croatas de nacionalidad austriaca.

*Bélgica* no utiliza el término minoría; «comunidades», «regiones» y ciudadanos de origen extranjero constituyen sin duda grupos diferenciados, pero todos ellos forman parte de la «esencia del Estado».

*Dinamarca* sólo se refiere como minoría —en el sentido de los instrumentos internacionales— al conjunto de alemanes de Jutlandia meridional, y no a las poblaciones de Groenlandia o de las Islas Feroe; además, utiliza la expresión «minorías étnicas» o minorías de inmigrantes para referirse indistintamente a extranjeros y a daneses de origen extranjero.

*Finlandia* reconoce la existencia de minorías: los *sami* o lapones y los romaníes; sin embargo, no se considera minoría a los ciudadanos de habla sueca.

En *Francia*, la cuestión ni se plantea —admiten, eso sí, la existencia de un cierto «regionalismo»—.

*Grecia* usa el término con una doble implicación: para referirse a la minoría musulmana de Tracia (ciudadanos griegos) y para referirse a la minoría griega en Albania (ciudadanos albaneses).

En *Italia*, predomina el calificativo minorías «lingüísticas», también aludidas como «etno-lingüísticas» o «etno-culturales». Bajo estas rúbricas, se engloba a ciudadanos de origen albanés, catalán, germano, griego, eslavo, gitano, ladino, franco-provenzal, francés, de lengua occitana, friul y sardo.

La política oficial de los *Países Bajos* sobre minorías —«minorías étnicas»— se dirige indistintamente a nacionales y a extranjeros.

Con la expresión «minorías étnicas», el *Reino Unido* parece referirse tanto a ciudadanos británicos como a extranjeros, llamándoles también «grupos étnicos minoritarios». Se reconoce la especificidad de los nómadas de Irlanda del Norte, pero sin

idea de que las minorías no eran un problema del proceso de integración. De acuerdo con ello, la progresiva consolidación, profundización y ampliación de la integración europea mantuvo siempre cuidadosamente al margen la cuestión de las minorías, tanto en el plano interno como en el externo, considerándola como un asunto de competencia exclusivamente nacional<sup>11</sup>.

La irreprochable congruencia de este planteamiento empezó a quebrarse en el momento en que, tras la caída del muro de Berlín, las entonces Comunidades Europeas consideraron necesario representar un papel de actor internacional influyente en el continente. En efecto, a partir de 1989, se inicia un vasto proceso de transformación del escenario europeo que, según Pridham, se proyecta sobre tres vertientes: a) un proceso de democratización, con la implantación del estado de derecho, del aparato estatal y de la sociedad civil, política y económica; b) una transformación del sistema económico; c) un proceso de consolidación del Estado o de la nación<sup>12</sup>. Los tres procesos pueden interactuar entre sí y sus diferentes dimensiones evolucionar a distinto ritmo, por lo que su consolidación puede producirse en distintos tiempos. Y es claro que, al menos, dos de esos tres procesos, democratización y consolidación del Estado, pueden verse influidos por la existencia de minorías.

Este contexto de profunda y decisiva transformación en Europa central y oriental explica entonces que los Estados miembros de las Comunidades Europeas, en el marco de la CPE y, posteriormente, la Unión Europea pretendieran desempeñar un papel de actor político influyente en el plano europeo, mediante la progresiva conformación

---

calificarlos de minorías, y no se alude a los católicos de Irlanda del Norte ni a los irlandeses en el Continente.

Suecia consagra la existencia de minorías étnicas, lingüísticas y religiosas en la constitución (art. 2 y art. 15) y aplica el término a los *sami* y a los romaníes. A los finlandeses del Tornio se les considera «grupo minoritario».

<sup>11</sup> Por consiguiente, decisiones como la ratificación de tratados internacionales en la materia, especialmente, el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales del Consejo de Europa (STE núm. 157, publicado en *BOE*, núm. 20, de 23 de enero de 1998, p. 2310), el mayor o menor grado de cooperación con órganos de supervisión en materia de minorías; o los pronunciamientos oficiales sobre la cuestión se mantuvieron siempre en un plano estrictamente nacional, sobre el que la Unión tenía poco o nada que decir, ni a sus Estados miembros ni a terceros Estados.

<sup>12</sup> PRIDHAM, G.: «EU Enlargement and Consolidating Democracy in Post-Communist States – Formality and Reality», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, num. 3, 2002, pp. 953-973, en p. 956.

de una política de *condicionalidad* sobre los Estados del entorno en general<sup>13</sup>, y sobre los Estados en el horizonte de la ampliación en particular<sup>14</sup>. Así, con anterioridad o simultáneamente a la fijación de los criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos Estados —la manifestación más evidente de esa política de condicionalidad—, puede hablarse de dos instrumentos de influencia en el entorno próximo, en los que el problema de las minorías jugó un considerable papel: las Líneas directrices sobre el reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y

<sup>13</sup> La condicionalidad en el ámbito de la acción exterior se traduce en dos tipos de actuación: una condicionalidad positiva, sobre la base de incentivos, y una condicionalidad negativa, plasmada jurídicamente en la inclusión de cláusulas específicas en los tratados que la Comunidad concluye con terceros países. Sobre este tema, véase FIERRO, E.: *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martines Nijhoff Publishers, The Hague/ London/ New York, 2003; LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: «Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea», en: *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad internacional*, ed. a cargo de F. Mariño Menéndez, Universidad Carlos III de Madrid/ BOE, Madrid, 1998, pp. 413-438; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: «Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems», *The Columbia Journal of European Law*, vol. 7, n.º 3, Fall 2001, pp. 307-336; BRANDTNER, B.; ROSAS, A.: «Trade Preferences and Human Rights», en: *The EU and Human Rights*, Ph. Alston (ed.), Academy of European Law, European University Institute/ Oxford University Press, 1999, pp. 699-722; RIEDEL, E.; WILL, M.: «Human Rights Clauses in External Agreements of the EC», en: *The EU and Human Rights*, Ph. Alston (ed.), Academy of European Law, European University Institute/ Oxford University Press, 1999, pp. 723-754.

<sup>14</sup> Sobre condicionalidad en el contexto particular de la ampliación, puede verse: HILLION, Ch.: «Enlargement of the European Union – The Discrepancy between Membership Obligations and Accession Conditions as Regards the Protection of Minorities», *Fordham International Law Journal*, vol. 27, 2004, pp. 715-740; HUGHES, J.; SASSE, G.: «Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003, accesible en la dirección URL: <http://www.ecmi.de>; HUGHES, J.; SASSE, G.; GORDON, C.: *EU Enlargement and Power Asymmetries: Conditionality and the Commission's Role in Regionalisation in Central and Eastern Europe*, European Social Research Council (ESRC) «One Europe or Several?» Programme, working paper 49/03, 2003, accesible en la dirección URL: <http://www.one-europe.ac.uk>; PINELLI, C.: «Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments», *European Law Journal*, vol. 10, n.º 3, May 2004, pp. 354-362; TOPIDI, K.: «The Limits of EU Conditionality: Minority Rights in Slovakia», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003, accesible en la dirección URL: <http://www.ecmi.de>; VAN DEN BERGHE, F.: «The European Union and the Protection of Minorities: How Real is the Alleged Double Standard?», *Yearbook of European Law 2003*, pp. 155-202.

la antigua Yugoslavia<sup>15</sup>, y el Pacto de Estabilidad sobre minorías y fronteras<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> *Las Líneas directrices sobre reconocimiento de los nuevos Estados surgidos de la antigua URSS y la antigua Yugoslavia*, de 16 y 17 de diciembre de 1991, constituyen el primer antecedente significativo de la política de *condicionamiento*, puesto que, en ellas, la garantía de los derechos de las minorías se erigió en condición del reconocimiento de los nuevos Estados. El texto de las *Líneas directrices* se encuentra en *Bol. CE*, 12-1991, pp. 120-121. Sobre las *Líneas directrices* y el reconocimiento de Estados, puede verse: CHARPENTIER, J.: «Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux États», *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 96, n.º 2, 1992, pp. 343-356; HILLE, S.: «Mutual Recognition of Croatia and Serbia (+ Montenegro)», *European Journal of International Law*, vol. 6, n.º 2, 1995, pp. 598-611; NAVARRO BATISTA, N.: «La práctica comunitaria sobre reconocimiento de Estados: Nuevas tendencias», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, n.º 2, may.-ago. 1995, pp. 475-507; RICH, R.: «Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and The Soviet Union», *European Journal of International Law*, vol. 4, n.º 1, 1993, pp. 36-65; TÜRK, D.: «Recognition of States: A Comment», *European Journal of International Law*, vol. 4, n.º 1, 1993, pp. 66-71. Además, sobre otros aspectos relacionados: DAILLIER, P.: «Les leçons contemporaines de l'expérience de l'entre-deux-guerres en matière de protection des minorités», en: *Nationalité, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, E. Decaux; A. Pellet (dirs.), CEDIN/ Paris X Nanterre, Cahiers internationaux n.º 10, Montchrestien, Paris, 1996, pp. 73 y ss.; y RUIZ-FABRI, H.: «Genèse et disparition de l'État à l'époque contemporaine», *Annuaire Français de Droit International*, 1992, pp. 160 y ss.

Las *Líneas directrices* pretendían definir una posición comunitaria frente al fenómeno de desintegración de la URSS y la ex Yugoslavia, así como establecer un compromiso respecto del reconocimiento de los nuevos Estados. Su intención principal fue la de *convertir el reconocimiento en un instrumento para influir en un entorno* (RICH, p. 42). En particular, al exigir la garantía de los derechos de las minorías, el objetivo de los Estados miembros era procurar la estabilidad de la región, conscientes de las tensiones y conflictos derivados de la existencia de numerosas minorías, y de su manipulación con fines políticos. Así pues, la inclusión de la protección de las minorías como condición de reconocimiento, sobre todo en el caso de la ex Yugoslavia, no se explica en función de una sensibilización especial de los Estados miembros hacia los problemas de las minorías *per se*, sino a una certeza sobre la interrelación entre la mejora de la situación de las minorías y las posibilidades de pacificación de la zona.

<sup>16</sup> El *Pacto de Estabilidad* fue una manifestación de la acción concertada de los Estados miembros de la UE en el marco de la PESC y consistió en una ofensiva diplomática de amplio espectro (adoptada por los 52 Estados miembros de la OSCE), cuya iniciativa partió del Consejo europeo de Copenhague (21-22.06.1993) y traía su causa de una acción común adoptada sobre la base del artículo J. 3 TUE. Su origen se encuentra en la propuesta francesa de que la UE tomase «una iniciativa en favor de un pacto de estabilidad en Europa» (*Bol. CE*, 6-1993, p. 14). Considerando que

Sin embargo, un problema de coherencia sobrevino cuando ese progresivo desplazamiento de atención sobre las minorías *ad extra* no se vio acompañado de un comparable cambio de planteamiento *ad intra*. De ahí que la doctrina empezara a hablar de un «doble estándar» en la posición de la Unión<sup>17</sup> e incluso, con cierto humor, se haya afirmado que la

«la acción en estos ámbitos [era] oportuna y apropiada», el Consejo europeo de Bruselas (10-11.12.1993) convocó una conferencia de apertura (*Bol. CE*, 12-1993, pp. 12-15) mediante la «Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 1993 (93/728/PESC), relativa a la acción común adoptada por el Consejo sobre la base del artículo J.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad» (*DOCE*, n.º L 339/1, de 31 de diciembre de 1993). Dicha acción común se desarrolló en distintas fases:

1.ª) La propia convocatoria de una conferencia de lanzamiento.

2.ª) La «Decisión del Consejo, de 14 de junio de 1994 (94/367/PESC), relativa a la prosecución de la acción común adoptada por el Consejo basándose en el artículo J.3 del TUE, referente a la Conferencia de lanzamiento del Pacto de Estabilidad» (*DOCE*, n.º L 165/2 de 1 de julio de 1994), en la que se decidió aplicar la acción conforme a los documentos finales de la Conferencia inaugural e instar a la Comisión a que «orient[ase] su acción hacia la realización de los objetivos de la acción común mediante las acciones económicas adecuadas, en el marco de la aplicación de los programas comunitarios».

3.ª) La Conferencia final (20-21.03.1995) en la que los participantes firmaron el pacto de estabilidad, compuesto por una declaración política y un centenar de acuerdos bilaterales más un anexo con las medidas complementarias apoyadas por la UE, que deberían ser financiadas a través del programa PHARE (*Bol. UE*, 3-1995, pp. 61-62).

Si en el caso de las *Líneas directrices*, sólo podía establecerse una relación indirecta con futuras adhesiones de Estados al proceso de integración europea, en el *Pacto de Estabilidad* esa relación es muy evidente. No obstante, al margen de su papel en la estrategia de pre-adhesión, el *Pacto de Estabilidad* tuvo la virtud de demostrar en la práctica el carácter estabilizador de la resolución de los conflictos relativos a minorías. Este instrumento cumplió una importante función de promoción de los derechos de las minorías, puesto que no sólo más de un centenar de tratados y declaraciones conjuntas preexistentes fueron colocadas bajo su cobertura, sino que además fue decisivo para la conclusión de toda una generación de tratados bilaterales sobre protección de minorías.

<sup>17</sup> Por ejemplo: HILLION, *loc.cit.* o VAN DEN BERGHE, *loc.cit.*. Podría argumentarse que el problema del estándar sobre minorías es *doblemente doble*: en efecto, por un lado se está exigiendo a los candidatos cumplir con unos requisitos de protección sobre los que no hay *acquis* comunitario; pero es que además, por otro lado, se aprecian importantes inconsistencias en la aplicación práctica de la exigencia del respeto a las minorías. Por ejemplo, en la aplicación de las *Líneas directrices*, Croacia fue reconocida en 1992 a pesar de las reticencias de la Comisión de Arbitraje sobre sus leyes de minorías, mientras que Macedonia, aun reuniendo las condiciones establecidas, no lo fue por causa del bloqueo griego. VAN DEN BERGHE, *loc.cit.*, p. 162.

protección de las minorías era un «producto de exportación, no para consumo interno»<sup>18</sup>. En efecto, la ausencia de un fundamento jurídico indiscutido que permitiera a la UE abordar la cuestión de las minorías en el marco del Derecho de la Unión y las posiciones políticas de Estados miembros, como Francia o Grecia, hacían inútil plantearse cualquier aproximación a los derechos de las minorías en el ámbito interno comunitario.

## II. LA INCÓMODA CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS EN EL OBJETIVO DE LA AMPLIACIÓN

En el contexto del desmoronamiento de los regímenes comunistas, la irrupción de la cuestión de las minorías produjo reacciones paralelas y casi simultáneas en el seno de distintas estructuras de cooperación europeas, principalmente Consejo de Europa y OSCE, con distintos enfoques —el fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos en el primer caso; el enfoque de la seguridad y la prevención de conflictos en el segundo. La UE sólo abordó con relativa tibieza el asunto, en un plano exclusivamente político en dos sentidos: por el tipo de documento en que se plasmó la decisión de los Doce sobre los criterios que habían de satisfacer los candidatos a la adhesión, las *Conclusiones* del Consejo europeo de Copenhague; y por un «sentimiento en Occidente de que la habilidad de los países post-comunistas para controlar su diversidad étnica era una prueba de *madurez política general*, y por lo tanto de su disposición para “reintegrarse en Europa”»<sup>19</sup>. Así, la Unión sólo abordaría el espinoso problema de las minorías en relación con el único aspecto que podría afectarle en el futuro: la ampliación al Este.

La concepción de la ampliación de la Unión como legítimo objetivo de los países de Europa central y oriental fue, entonces, la que determinó que la UE empezara a ocuparse en serio del problema de las minorías.

<sup>18</sup> DE WITTE, B.: *Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, RSC n.º 2000/4, EUI Working Papers, 2000, en p. 3.

<sup>19</sup> KYMLICKA, W.: «Las bases morales y las funciones geopolíticas de las normas internacionales de los derechos de las minorías: un estudio del caso europeo», ponencia preparada para el Congreso Mundial de la IVR, Granada, 2005.

1. INTRODUCCIÓN DE UN CRITERIO POLÍTICO SOBRE  
«PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS» Y EL TORTUOSO CAMINO  
EN POS DE SU TRANSFORMACIÓN EN CRITERIO JURÍDICO

De acuerdo con el Derecho originario, cualquier Estado europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y el Estado de Derecho —principios comunes a los Estados miembros (art. 6.1 TUE)— podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión (art. 49 TUE). Pero junto a esos requisitos, además debe cumplir con los criterios de Copenhague<sup>20</sup> y con un amplio elenco de documentos adoptados por la Comisión, el Consejo y el Consejo Europeo relativos a su aplicación, cuyo alcance, significado y efectos jurídicos no están totalmente claros<sup>21</sup>.

En general, la imposición de condiciones políticas a los países candidatos, relativas a instituciones democráticas, Estado de Derecho y derechos humanos, no es una novedad, como ilustran los precedentes griego, español y portugués<sup>22</sup>: de hecho, la mayoría de los criterios formulados en Copenhague constituyen un reflejo de las prácticas llevadas a cabo en las ampliaciones precedentes<sup>23</sup>. Esta apreciación, sin embargo, no puede extenderse al criterio «protección de la protección de minorías»<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Condiciones de adhesión fijadas por el Consejo Europeo de Copenhague. Conclusiones de la Presidencia, 21-22 de junio de 1993, *Bol. CE* 6-1993, pp. 8 y ss: «La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías», en p. 13.

<sup>21</sup> KOCHENOV, D.: «Behind the Copenhagen façade. The meaning and structure of the Copenhagen political criterion of democracy and the rule of law», *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 8, n.º 10, 2004; accesible en la dirección URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-011a.htm>, en p. 1.

<sup>22</sup> KOCHENOV, *loc. cit.*, p. 5.

<sup>23</sup> KOCHENOV, *loc. cit.*, p. 23.

<sup>24</sup> Hughes y Sasse resaltan el hecho de que el criterio fuera «protección de las minorías» y no «protección de las *personas* pertenecientes a minorías» y pretenden relacionarlo con una supuesta preferencia por un enfoque colectivo de protección; se trata de una interpretación que personalmente no comparto. HUGHES, J.; SASSE, G.: «Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003, accesible en la dirección URL: <http://www.ecmi.de>, en pp. 7-9. Por otra parte, la imposición de un criterio sobre el que no existía *acquis* comunitario y que por tanto exigía la remisión a otros instrumentos internacionales tampoco era nueva, como lo

La emergencia de este criterio tiene que situarse pues en un contexto histórico-político en el que la cuestión de las minorías inquietaba seriamente tanto a Estados como a organizaciones europeas, principalmente a causa de su potencial efecto desestabilizador en el antiguo bloque del Este<sup>25</sup>. Manifestaciones de ello son, así: en el ámbito de la OSCE, el Documento de Copenhague de 1990<sup>26</sup>, que concretaba un exhaustivo elenco de derechos de las personas pertenecientes a minorías y el Documento de Helsinki de 1992<sup>27</sup>, que establecía la figura del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales<sup>28</sup>; por su parte, en el Consejo de Europa<sup>29</sup>, se estaba preparando la Cumbre de Viena, de octubre de

---

demuestra la Declaración tripartita Consejo-Comisión-Parlamento Europeo sobre los derechos humanos de 1977, que requería que los candidatos a la adhesión fueran parte del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de Roma, de 1950, y hubiesen aceptado la competencia de sus instituciones para conocer de demandas individuales. HUGUES; SASSE, *loc. cit.*, p. 9. Se establecía así un vínculo entre la pertenencia a las Comunidades Europeas y la pertenencia al Consejo de Europa, que suponía, además, un control indirecto de los requerimientos democracia, Estado de Derecho y derechos humanos, puesto que la invitación para formar parte del Consejo de Europa sólo se cursa respecto de Estados que ya hayan demostrado cumplir, y mantener, esas condiciones, recogidas en el art. 3 del Estatuto de Londres.

<sup>25</sup> Distintas teorías han intentado explicar el porqué de la revitalización del problema de las minorías tras la caída del muro de Berlín. Véase al respecto, LIEBICH, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>26</sup> Documento de la reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión humana de la CSCE, 29 de junio de 1990, apartados 30 a 39.

<sup>27</sup> *El desafío del cambio*. Documento de Helsinki 1992. Helsinki, 9-10 de junio de 1992.

<sup>28</sup> Sobre el Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales hay una extensa bibliografía, que puede consultarse en la propia página de esta institución (dirección URL: <http://www.osce.org>); merece destacarse, por ser un trabajo exhaustivo más reciente *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*, Walter A. Kemp (ed.), Kluwer Law International, The Hague, 2001.

<sup>29</sup> La bibliografía sobre la labor del Consejo de Europa en materia de protección de minorías es muy amplia. A continuación se citan algunos trabajos especialmente interesantes: ALBANESE, F.: «Ethnic and Linguistic Minorities in Europe», *Yearbook of European Law*, vol. 11, 1991, pp. 313-338; AARNIO, E. J.: «Minority Rights in the Council of Europe: Current Developments», en: *Universal Minority Rights*, Alan Philips; Alan Rosas (eds.), Åbo Akademi University Institute for Human Rights/Minority Rights Group (International), Turku/ Åbo; London, 1995, pp. 123-133; BENOÎT-ROHMER, F.: *La question minoritaire en Europe. Textes et commentaires*, Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996; DAES, E.: «Algunos problemas del

1993<sup>30</sup>, origen del Convenio marco para la protección de las minorías nacionales. Era, pues, imposible que los Doce permanecieran al margen de estas influencias, especialmente en un momento en el que también se estaba gestando un decisivo paso en el progreso en el proceso de integración, representado por la adopción del Tratado de Maastricht de 1992 y la creación formal de la Unión Europea.

A pesar de que la preocupación por las minorías impregne, de un modo u otro, todo el proceso de ampliación al Este, puede hablarse de una desproporción entre la importancia simbólica de este discurso y su traducción jurídica. En efecto, al criterio «protección de minorías» le queda aún camino por recorrer hasta adquirir plena naturaleza jurídica, que no es sólo un proceso de transformación de un criterio político en una *condición jurídica*, sino también la consolidación de un *fundamento jurídico* para la función de control de la Comisión.

El Tratado de Maastricht (1992) incorporaba al derecho originario todos los que más tarde serían los «criterios políticos» de Copenhague (1993), a excepción del de «protección de las minorías». Habrá que esperar a la conclusión del Tratado de Amsterdam (1997) y a la reformulación de la disposición relativa a la adhesión de nuevos miembros, para que las exigencias de Copenhague tuvieran un fundamento *jurídico*, es decir, se convirtieran en auténticas condiciones jurídicas de la adhesión...

estatuto jurídico de las minorías. Especial atención a la situación en Europa», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 15, mayo-agosto 1993, pp. 97-128; DÍAZ BARRADO, C. M.: *La protección de las minorías nacionales por el Consejo de Europa*, Colección Estudios Jurídicos, Edisofer Libros Jurídicos, Madrid, 1999; FENET, A.; KOUBI, G.; SCHULTE-TENCKHOFF, I.; ANSBACH, T.: *Le droit et les minorités. Analyses et textes*, Bruylant, Bruxelles, 1995, en pp. 83-195; GILBERT, G.: «The Council of Europe and Minority Rights», *Human Rights Quarterly*, vol. 18, n.º 1, 1996, pp. 160-189; GONZÁLEZ DE VEGA, J.: «La protección internacional de las minorías en Europa. Especial referencia a la situación en la antigua Yugoslavia», en: *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, vol. I, J. Soroeta Licerias (ed.), Servicio Editorial Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea, Bilbao, 1999, pp. 49-104; ROUSSO-LENOIR, F.: *Minorités et droits de l'homme: l'Europe et son double*, Collection AXES Essais n.º 9, Bruylant/ LGDJ, Bruxelles/ Paris, 1994; THORNBERRY, P.: «Minorities and Europe: The Architecture of Rights», *Annuaire européen/European Yearbook*, vol. XLII, 1994, pp. 1-19; TÜRK, D.: «Protection of Minorities in Europe», *Academy of European Law*, vol. III, book 2, pp. 143-206; WHEATLEY, S.: «Minority Rights and Political Accommodation in the 'New' Europe», *European Law Review-HRC*, vol. 22, 1997, pp. 63-81.

<sup>30</sup> Cumbre del Consejo de Europa. Declaración de Viena de 9 de octubre de 1993. Texto en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, n.º 3, 1993.

pero, de nuevo, no el criterio «protección de minorías», que ni Amsterdam ni el Tratado de Niza (2000) consideraron adecuado incorporar. De este modo, tras trece años de evolución, con el Derecho originario actualmente en vigor no puede afirmarse que la protección de minorías sea una condición jurídica de la adhesión.

La adquisición de plena naturaleza jurídica del criterio relativo a las minorías sobrevendrá con la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>31</sup>. Este instrumento sí introduce un cambio sustancial pues establece una conexión entre el art. I-58 (Requisitos de pertenencia y procedimiento de adhesión a la Unión)<sup>32</sup> y el art. I-2 (Valores de la Unión), disposición en la que, por fin, se incluye la referencia a los derechos de las personas pertenecientes a minorías<sup>33</sup>. Por otra parte, la configuración del Título IX, en el que se ha ubicado sistemáticamente el art. I-59 (Suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión), parece sugerir también una obligación *democrática*, esto es, para *todos* los Estados miembros, de mantenimiento de las condiciones de adhesión.

## 2. EL CONTROL COMUNITARIO DEL CRITERIO «PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS»

El Consejo Europeo de Copenhague de 1993, a pesar de establecer los criterios de la adhesión, no clarificó los principios en virtud de los cuales podrían valorarse los progresos en el cumplimiento de dichos criterios. La situación permanecería así durante varios años, hasta que el Consejo Europeo de Madrid (15-16 de diciembre de 1995) encargó a la Comisión la elaboración de dictámenes sobre las candidaturas presentadas<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Publicado en el *DOUE* C 310, de 16.12.2004.

<sup>32</sup> «1. La Unión estará abierta a todos los Estados europeos que respeten los valores mencionados en el artículo I-2 y se comprometan a promoverlos en común.»

<sup>33</sup> «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, *incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías*. (...)»

<sup>34</sup> Consejo Europeo de Madrid, de 15 y 16 de diciembre de 1995. En la Parte III, de las Conclusiones de la Presidencia, denominada «Una Europa abierta al mundo en la estabilidad, seguridad, libertad y solidaridad», trata en primer lugar de la cuestión de la ampliación; en ella, el Consejo Europeo «Invita a la Comisión a preparar activamente sus dictámenes sobre las candidaturas que han sido presentadas, con vistas a su transmisión al Consejo tan pronto como sea posible tras la conclusión de la

y el Consejo Europeo de Amsterdam (16-17 de junio de 1997) declarara «despejado» el camino hacia la ampliación<sup>35</sup>.

La presentación de la «Agenda 2000» y de los Informes sobre las solicitudes de adhesión de los Estados de Europa Central y Oriental en julio de 1997, seguidos de las decisiones del Consejo en aplicación del procedimiento del entonces art. O TUE, marcarían una nueva fase en la regulación de la ampliación. Desde ese momento, se han emitido informes anuales que, según Kochenov, «[han permitido] a la Unión hacer de los criterios de Copenhague no una mera lista de *desiderata* o una afirmación de expectativas, sino una herramienta útil en la gestión de la adhesión»<sup>36</sup>. El trabajo de la Comisión ha sido profuso y complejo, y ha abarcado hasta el momento siete rondas de Informes regulares sobre el progreso de los países candidatos<sup>37</sup> y diversos documentos de seguimiento del proceso<sup>38</sup>. Esa actividad se ha prolongado incluso después del cierre de las negociaciones y la firma del Tratado de Adhesión en 2003<sup>39</sup>.

Conferencia intergubernamental, así como a iniciar la preparación de un documento de conjunto sobre la ampliación. Este procedimiento garantiza un tratamiento igualitario de todos los países candidatos.»

<sup>35</sup> «El Consejo Europeo toma nota de que, tras el éxito con el que ha concluido la Conferencia Intergubernamental, queda despejado el camino para acometer el proceso de ampliación, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid.»

<sup>36</sup> KOCHENOV, *loc. cit.*, p. 6.

<sup>37</sup> Desde 1998 hasta 2004. Las dos últimas rondas de informes regulares se riferen ya sólo a Bulgaria, Rumania y Turquía.

<sup>38</sup> Dos Documentos de síntesis: *Documento de síntesis - Informes periódicos de la Comisión sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*, COM(1998) 712 final; y *Documento de síntesis - Informes sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en el camino de la adhesión*, COM (1999) 500 final.

Cuatro documentos estratégicos: *Documento estratégico sobre la ampliación - Informe sobre los progresos realizados por cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*, COM (2000) 700 final; *Conseguir que la ampliación sea un éxito - Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*, COM (2001) 700 final, SEC (2001) 1744-1756; *Hacia una Unión Europea ampliada - Documento de estrategia e informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*, COM (2002) 700 final, SEC (2002) 1400-1412; *Proseguir la ampliación - Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Bulgaria, Rumania y Turquía en la vía de la adhesión*, COM (2003) 676 final, SEC(2003) 1210, 1211, 1212.

<sup>39</sup> Con diez Informes de seguimiento exhaustivo sobre la preparación para la incorporación de cada uno de los candidatos (de 5 de noviembre de 2003) y un *Infor-*

El estudio comparado de estos informes en relación con el criterio «protección de minorías» ha permitido a Hughes y Sasse identificar varias conclusiones<sup>40</sup>, de entre las que cabe destacar dos que implican cuestiones muy importantes:

1. Si bien prácticamente todos los nuevos Estados —salvo Malta— y los candidatos tienen un significativo porcentaje de población perteneciente a minorías, los informes regulares de la Comisión sólo suelen referirse a dos minorías: los rusófonos en Estonia y Letonia<sup>41</sup>; y las minorías gitanas en República Checa, Hungría, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania<sup>42</sup>.

Esta conclusión lleva a interrogarse sobre la noción de minoría que maneja la Comisión. Se trata de dos tipos de minorías en los que la carencia de la nacionalidad del Estado de residencia puede considerarse un factor común, obviamente por razones distintas: por una parte, en Estonia y Letonia, unos dos tercios de la población rusófona no tuvieron la oportunidad de adquirir la nacionalidad del Estado de residencia tras su independencia y, en consecuencia, carecen de nacionalidad alguna<sup>43</sup>; por

---

*me de seguimiento exhaustivo de la Comisión Europea sobre la preparación para la incorporación a la UE de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia*, COM (2003) 675 final, SEC(2003) 1200-1209.

El Tratado de Adhesión se publicó en el *DOUE* L 236, de 23.09.2003

<sup>40</sup> HUGHES; SASSE, *loc. cit.*, pp. 14-15.

<sup>41</sup> Merece la pena aclarar que Estonia tiene, desde 1993, una ley sobre la autonomía cultural de las minorías, pero sólo considera como tales a los grupos de población que cuentan con la nacionalidad (alemanes y judíos, principalmente). Para estos Estados, la cuestión de los «no ciudadanos» constituye un problema distinto. Contradican esta posición las reacciones de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OSCE o la Comisión de la Unión Europea. Según la autorizada opinión de A. Eide, estas constituirían además «viejas minorías», que él define como las «compuestas de personas vivieron, o cuyos ancestros vivieron en el país o en parte de él antes de que el Estado fuera independiente o antes de que las fronteras se trazaran en su forma actual», por contraposición a las «nuevas», «compuestas de personas que han llegado después de que el Estado fuera independiente». EIDE, A.: «The Rights of 'Old' versus 'New' Minorities», *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, pp. 365-379, en p. 365. A pesar de todo, es verdad que el caso de los Estados bálticos es especial, puesto que, tras la ocupación soviética, se interpretó que habían conseguido la «restauración» de su soberanía y no la «independencia» propiamente dicha.

<sup>42</sup> Incidentalmente se han producido también referencias a las minorías húngaras en Rumania y Eslovaquia, y a la minoría turca en Bulgaria.

<sup>43</sup> Es decir, en este caso, se ha producido una distorsión en la función distributiva que cumplen las normas internacionales sobre la nacionalidad, pues, como señala Vaclav

otra parte, debido a su carácter nómada, un porcentaje de poblaciones gitanas no tiene la nacionalidad del Estado donde reside, aunque de hecho tenga otra. La cuestión reviste gran trascendencia, porque precisamente existe una fuerte controversia acerca de si la condición de nacional del Estado debe exigirse o no como requisito para que una persona sea considerada miembro de una minoría y disfrutar de los derechos inherentes a dicha condición<sup>44</sup>.

2. Los informes compendian gran cantidad de información procedente de diversas fuentes: fuentes comunitarias, información suministrada por los Estados candidatos, información procedente de organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, así como declaraciones de los Estados miembros. No obstante, «La falta de transparencia en el proceso de recopilación de esta información hace imposible establecer el peso relativo de cada una de estas fuentes»<sup>45</sup>.

En este sentido, hubiera sido de gran ayuda comprobar hasta qué punto la actividad normativa y de control del Consejo de Europa y de la OSCE habrían influido sobre la posición de la Comisión, puesto que estas organizaciones podían aportar unos elementos de certeza y objetividad de los que carecía el proceso de supervisión comunitario<sup>46</sup>.

---

Mikulka, Relator especial de la CDI para la cuestión de la sucesión de Estados y su impacto en la nacionalidad de las personas físicas y jurídicas, dichas normas «intervienen en [el] reparto de los individuos entre los diferentes Estados, bien para evitar la apatridia, bien para evitar los conflictos positivos»; MIKULKA, V.: «L'incidence des règles internationales de la nationalité», en: *Nationalité, minorités et succession d'États en Europe de l'Est*, E. Decaux; A. Pellet (éds.), CEDIN Paris X Nanterre, Cahiers internationaux n.º 10, Montchrestien, Paris, 1996, p. 13 y *First Report on State Succession and Its Impact on the Nationality of Natural and Legal Persons, Special Rapporteur: Mr. Vaclav Mikulka (47th session of the ILC [1995])*, A/CN.4/467.

<sup>44</sup> La definición de F. Capotorti habla de «súbditos», es decir, exige la condición de nacional. No obstante, el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no hace referencia alguna a la nacionalidad y, en consonancia con ello, el Comité de Derechos Humanos, interpretando el art. 27 en combinación con el art. 2.1 del Pacto (relativo a su ámbito subjetivo: todos los que se encuentren *bajo la jurisdicción de un Estado parte*), ha defendido activamente que el ámbito subjetivo de esta disposición no se circunscribe *a priori* a los nacionales —véase el *Comentario general 23 (50) al artículo 27, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5*, de 8 de abril de 1994, en los párrs. 5.1 y 5.2—. Para seguir con la indefinición, téngase en cuenta que el Convenio marco para la protección de las minorías nacionales tampoco es explícito en este punto.

<sup>45</sup> HUGHES; SASSE, *loc. cit.*, p. 15

<sup>46</sup> Teniendo en cuenta que el art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos era la única disposición jurídica obligatoria sobre minorías hasta la entra-

La ausencia de criterios normativos claros sobre protección de minorías, que sirvieran de parámetro de control, hace que los informes adopten una perspectiva sobre todo formal, limitándose a tomar nota de tres tipos de progresos:

a) Progresos normativos, relativos a la adopción o modificación de legislación interna en sectores críticos para las minorías, tales como la adquisición de ciudadanía, leyes sobre naturalización, derechos lingüísticos o leyes electorales.

b) Progresos institucionales, traducidos en el establecimiento de instituciones con competencia para gestionar cuestiones minoritarias, tanto en el plano central, dependiendo del poder ejecutivo o del Parlamento, como en los planos regional o local.

c) El diseño de programas gubernamentales dirigidos a responder a las necesidades de las minorías.

En suma, no hay un análisis de fondo del problema de las minorías en consonancia con la inexistencia de una «política de protección de minorías» bien definida y coherente<sup>47</sup>. Además, si se aplicara la teoría general

---

da en vigor del Convenio marco del Consejo de Europa el 1 de febrero de 1998, no hubiera sido descabellado acudir también a los trabajos del Comité de Derechos Humanos. De hecho, un rápido análisis de las Observaciones generales del Comité sobre las últimas rondas de informes periódicos de los nuevos Estados y los candidatos, arroja casi exactamente el mismo balance: preocupación por las situación socio-económica (Lituania) y los actos de violencia y discriminación que sufre la población gitana (Hungría, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumania); y preocupación por las minorías rusófonas y no ciudadanos en Letonia y Estonia. *Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Bulgaria*, CCPR/C/79/Add.24, 3 de agosto de 1993; *Chipre*, CCPR/C/79/Add.39, 21 de septiembre de 1994; *República Checa*, CCPR/CO/72/CZE, 27 de agosto de 2001; *Estonia*, CCPR/C/79/Add.59, 9 de noviembre de 1995 y CCPR/CO/77/EST, 15 de abril de 2003; *Hungría*, CCPR/C/79/Add.22, 3 de agosto de 1993 y CCPR/CO/74/HUN, 19 de abril de 2002; *Letonia*, CCPR/C/79/Add.53, 3 de octubre de 1995; *Lituania*, CCPR/C/79/Add.87, 19 de noviembre de 1997; *Malta*, CCPR/C/79/Add.29, 5 de noviembre de 1993; *Polonia*, 29/10/91, A/47/40, paras.125-181 y CCPR/C/79/Add.110, 29 de julio de 1999; *República de Eslovaquia*, CCPR/CO/78/SVK, 22 de agosto de 2003; *República de Eslovenia*, CCPR/C/79/Add.40, 21 de septiembre de 1994; *Rumania*, CCPR/C/79/Add.111, 28 de julio de 1999. Téngase en cuenta que Turquía ha ratificado el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos en fecha reciente: el 23 de septiembre de 2003; su primer informe periódico debió haber sido presentado el 16 de diciembre de 2004.

<sup>47</sup> Brusis sistematiza cinco elementos que caracterizan esa política: a) No discriminación. / b) Prioridad del consenso entre los Estados miembros de la UE sobre las

del control internacional a la labor de seguimiento de la Comisión en esta materia, se llegaría a las siguientes conclusiones: 1) Los poderes de control de la Comisión tienen un fundamento endeble, de carácter político, no jurídico; 2) No existen parámetros normativos de control propiamente comunitarios (ausencia de *acquis*<sup>48</sup>), ni ha habido decisión constante sobre qué otro estándar normativo resultara aplicable<sup>49</sup>; 3) No hay

---

cuestiones relativas a minorías que resultaban preocupantes. Tal consenso se produjo, por ejemplo, en torno a la necesidad de naturalización de los rusos en Estonia y Letonia, la integración de los gitanos y las relaciones de buena vecindad entre el Estado territorial y el Estado afín. / c) Referencias, no siempre precisas, al estándar de protección establecido en el marco del Consejo de Europa, en particular Convenio marco sobre protección de minorías nacionales y Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias. Cuestión que reaviva el problema del doble estándar, ya que todavía hay Estados miembros que no han ratificado el Convenio marco; y que resulta incomprensible en el caso de la Carta europea, que ha recibido escaso apoyo. / d) Las instituciones de la UE se han referido también a las normas desarrolladas por la OSCE y el ACMN. Problema: no son jurídicamente vinculantes y están más preocupadas por la seguridad que por criterios de justicia. / e) La Comisión y el PE han tomado como puntos de referencia las disposiciones constitucionales y legislativas internas. BRUSIS, M.: «The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003, accesible en la dirección URL: <http://www.ecmi.de>, p. 5-6.

«Cada uno de estos cinco puntos de referencia y las posiciones políticas que se derivan de ellos tiene sentido individualmente, pero en conjunto no forman una política coherente»: se promueve la no discriminación y la protección de minorías, pero no está claro hasta qué punto las políticas anti-discriminatorias pueden lograr o sustituir una protección suficiente. No se apoya expresamente los derechos de grupo, pero tampoco se muestra una preferencia clara por los derechos individuales. Los intereses de seguridad en el arreglo consensuado de un conflicto priman sobre los intereses de la justicia. En general, salvo Eslovaquia en 1997 y Turquía, los candidatos que no tuvieron en cuenta las críticas de la UE no fueron sancionados de ninguna manera. Lo que también puede ser interpretado como un indicador de cumplimiento... *Ibidem*, p. 6.

<sup>48</sup> En el triple sentido de Derecho originario, Derecho derivado y jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

<sup>49</sup> Diferente fue la posición, porque diferente fue el mandato, del Comité de Sabios en su informe sobre Austria. *Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein and Marcelino Oreja, adopted in Paris on 8 september 2000*. En efecto, el mandato consistió en elaborar un informe sobre: a) el compromiso del gobierno austriaco con los valores europeos, en particular los relativos a los derechos de las minorías, los refugiados y los inmigrantes; b) la evolución de la naturaleza política del FPÖ. Los párrs. 12 y 13 del Informe contienen una clarísima toma de posición sobre el estándar normativo que obliga a Austria en materia de minorías: el Convenio marco para la

información sobre la naturaleza de la relación entre la Comisión y las otras organizaciones europeas que sí cuentan con experiencia en materia de supervisión del respeto a los derechos de las minorías. Con ese panorama, si la Comisión se hubiera tomado realmente en serio su función de control en materia de minorías, la crítica hubiera podido centrarse entonces en su clara falta de legitimidad para llevarlo a cabo<sup>50</sup>.

### 3. EL IMPACTO DE LA PRESIÓN COMUNITARIA SOBRE LA SITUACIÓN INTERNA DE LAS MINORÍAS EN LOS CANDIDATOS<sup>51</sup>

No hay acuerdo sobre si la presión comunitaria desarrollada durante todo el proceso de preparación de la adhesión ha tenido o no un considerable impacto en la situación de las minorías en los países candidatos.

protección de minorías nacionales, que Austria ha ratificado, y el Documento de Copenhague sobre la dimensión humana de la OSCE. Pero ¿cómo extender esta conclusión al plano de la Unión cuando ni Francia ni Bélgica ni Luxemburgo ni Grecia han ratificado el Convenio marco? ¿Cómo valorar la adhesión de estos Estados al Documento de Copenhague? En efecto, la posición de la Comisión no era fácil en este punto.

<sup>50</sup> Una labor de supervisión independiente de la actividad de la Comisión ha sido llevada por el Open Society Institute en el marco del programa EUMAP (EU Accession Monitoring Program). Son muy interesantes los documentos *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*, Open Society Institute, 2002, y *Monitoring Minority Protection in EU Member Status*, Open Society Institute, 2002. El primero de ellos refleja las conclusiones de ese control independiente de la actividad de control de la Comisión y de la situación de las minorías en los Estados candidatos de Europa central y oriental. El segundo evalúa la situación de las minorías en cinco Estados miembros: Francia, Alemania, Italia, España y el Reino Unido. Ambos documentos son accesibles en la dirección URL: <http://www.eumap.org/reports/2002>.

<sup>51</sup> Esta cuestión ha sido objeto de investigación principalmente en el marco del European Centre for Minority Issues (Flensburg, Alemania). De ahí que todas las referencias que se citan a continuación sean accesibles en la dirección URL del ECMI: <http://www.ecmi.de>: BRUSIS, M.: «The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003; MORRIS, H. M.: «EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003; TOPIDI, K.: «The Limits of EU Conditionality: Minority Rights in Slovakia», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003; VAN ELSUWEGE, P.: *Russian-Speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union*, European Centre for Minority Issues, Working Paper # 20 April 2004; VERMEERSCH, P.: «EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland», *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 1/2003.

Las posiciones oscilan desde los que, con un cierto optimismo, opinan que «la UE ha sido capaz de permitirse normas sobre derechos de las minorías difusas y ambiguas, porque la condicionalidad de cara a la adhesión ha inducido efectivamente a los gobiernos candidatos a alinear las orientaciones fundamentales de sus políticas con las expectativas de la UE, por incoherentes que éstas fueran» (Brusis); hasta los que se muestran muy escépticos respecto del papel que la condicionalidad ha tenido, al considerar que los cambios, cuando los ha habido, bien son anteriores a dicha política de condicionalidad o bien obedecen a factores nacionales (de política interna o exterior) y se hubieran producido de todos modos.

No obstante, algunas modificaciones de la política interna respecto a las minorías en los Estados de Europa central y oriental parecen poder relacionarse con la presión comunitaria:

- La adopción de arreglos consociacionales en Bulgaria, Rumania y Eslovaquia, que han asociado al ejercicio del poder a las minorías turca en Bulgaria, y húngara en Rumania y Eslovaquia<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> BRUSIS, *loc.cit.*, pp. 6-11. Aunque este autor reconoce que factores internos pueden ser responsables de estos cambios, no obstante destaca tres razones que llevan a pensar que la UE y la constelación de la adhesión han realizado una importante contribución (pp. 11-12):

1) La gran mayoría de ciudadanos en los tres países apoyan la integración europea y la pertenencia de su país a la Unión, por ello esperan que sus partidos políticos reflejen los valores europeos y cumplan con las expectativas normativas de la UE. A pesar del incremento de partidos o movimientos euro-escépticos, los partidos pro-europeístas han tenido más éxito electoral, apoyados por mayorías y minorías.

2) Existe un interés intrínseco en la pertenencia a la Unión. Los representantes de las minorías étnicas pueden suponer que sus comunidades se beneficiarán de fronteras más permeables, contactos en múltiples niveles con los vecinos Estados afines y un mayor control sobre la soberanía del Estado en el marco de la Unión. Por su parte, las mayorías piensan que, tras la adhesión y en defecto de *acquis* minoritario, la UE dejará de interferir en el trato a las minorías o al menos lo hará de forma más suave.

3) El hecho de que la UE haya tendido a favorecer enfoques basados en la seguridad ha propiciado las coaliciones interétnicas. Los representantes de las mayorías étnicas saben que las concesiones a las minorías étnicas son apreciadas por las instituciones de la Unión, y los representantes de las minorías saben que las posiciones moderadas encontrarán mayor apoyo en Bruselas.

Entiéndase la referencia de Eslovaquia a la “etapa post-Mečiar”. Sobre los problemas que planteó la “etapa Mečiar”, véase TOPIDI, *loc. cit.*, en pp. 4-5, quien por cierto mantiene una posición menos optimista que la de Brusis.

- La modificación de las leyes sobre naturalización en Letonia y Estonia<sup>53</sup>.
- La adopción de políticas específicas orientadas a mejorar la situación socio-económica de las minorías gitanas, especialmente en República Checa, Hungría y Polonia<sup>54</sup>.

En cambio, sí hay unanimidad en sobre el hecho de que la falta de un sistema de incentivos y sanciones sobre los nuevos Estados miembros no garantiza que vayan a continuar aplicándose las políticas de protección de minorías iniciadas, independientemente del desarrollo que estas ya hayan experimentado<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Sobre este punto también hay controversia en torno a la influencia real de la presión comunitaria en Estonia y Letonia (véase VAN ELSUWEGE, *loc. cit.*, p. 11), aunque parecen ser mayoría los que se pronuncian afirmativamente. Por ejemplo, de acuerdo con MORRIS, la presión internacional sobre Letonia ha ejercido una influencia decisiva sobre el legislador para adoptar una ley de naturalización significativamente más liberal e inclusiva de lo que hubiera sido sin ella. La UE no ha sido la única instancia de presión, pero esta autora considera que la adhesión ha sido un incentivo fundamental en este sentido. MORRIS, *loc. cit.*, p. 4-5. Se comparte esta posición en: POLESHCHUK, V.; TSILEVICH, B.: «The Baltic Status before EU Accession: Recent Developments in Minority Protection», *European Yearbook on Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, pp. 283-305, en p. 286.

Otra cuestión completamente diferente es la de cómo han percibido esa presión las poblaciones rusófonas. El análisis de los resultados de los referendos de adhesión confirma que los rusófonos son mayoritariamente euro-escépticos, pues en las regiones de mayor concentración territorial de estas minorías, tanto en Letonia como en Estonia, fue donde se contabilizó el menor porcentaje de votos positivos. Según Van Elsuwege, «The lenient approach of the European Commission in combination with the continued pressure from Moscow and the remaining uncertainty about the consequences of enlargement can explain this situation.» VAN ELSUWEGE, *loc. cit.*, p. 31. La complejidad de la situación en Letonia ha sido recientemente objeto de noticia, con motivo del fracaso de la firma del tratado de fronteras con Rusia. Véase el reportaje «Los 'no ciudadanos' de Letonia», *El País*, 11 de junio de 2005.

<sup>54</sup> VERMEERSCH, *loc. cit.* p. 24.

<sup>55</sup> HUGUES; SASSE, *loc. cit.*, p. 28. Incluso a pesar del art. 7 TUE, que no parece razonablemente que fuera a aplicarse en caso de un incumplimiento grave del estándar de protección de las minorías, puesto que, de momento, como se ha dicho, ni siquiera se trata de un criterio jurídico de la adhesión.

### III. MÚLTIPLES IMPLICACIONES DEL FACTOR *MINORÍAS* EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

#### 1. LA CIUDADANÍA EUROPEA Y EL PROBLEMA DE LOS «NO CIUDADANOS»

La Unión se ha basado tradicionalmente sobre la distinción entre nacionales de un Estado miembro y nacionales de terceros países. De un modo u otro, la nacionalidad constituye siempre el eje sobre el que pivota todo el estatuto de derechos y obligaciones de las personas. La propia configuración de la ciudadanía de la Unión no ha alterado ese esquema clásico, al fundarse sobre la nacionalidad de los Estados miembros y respetar escrupulosamente el carácter de competencia exclusiva estatal de las decisiones políticas y jurídicas sobre la concesión de aquella<sup>56</sup>. Evidentemente, y sobre todo teniendo en cuenta que la ciudadanía constituye un poderoso instrumento de inclusión, otras fórmulas hubieran sido posibles, por ejemplo, sumar un nuevo criterio de atribución y vincular la ciudadanía de la Unión no sólo a la nacionalidad, sino también a la residencia estable en la Unión Europea<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Sobre este punto rige, como señala Reich, el principio del reconocimiento mutuo, impuesto en esta ocasión no por el Derecho comunitario, sino por el Derecho internacional. A juicio de este autor: «este [principio] implica dos caras: una positiva y una negativa. Así, una vez que un Estado miembro ha reconocido a un ciudadano como nacional suyo, esta decisión debe ser respetada en toda la Unión, incluso en el caso de la doble nacionalidad, como muestra el asunto *Micheletti*. Por el contrario, el reconocimiento mutuo en sentido negativo significa que una vez que un Estado miembro ha revocado la nacionalidad de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, entonces esta decisión tiene que ser respetada por todos los demás Estados miembros, hasta tanto no se establezca un nuevo vínculo de nacionalidad con otro Estado.» REICH, N. with GODDARD, Ch. and VASILJEVA, K. (Cols.): *Understanding EU Law. Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Intersentia, Antwerp/ Oxford/ New York, 2003, p. 70.

<sup>57</sup> Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea» (DOUE C 208, de 03.09.2003, p. 76-81, especialmente el apartado 4. *Una ciudadanía europea plural, inclusiva y participativa*), en el que se pidió a la Convención Europea que considerase la posibilidad de conceder la ciudadanía de la Unión a los *nacionales* de terceros países que tuvieran la condición de residentes de larga duración. Se fundamenta esta propuesta sobre el principio de igualdad, recogido en el art. 20 de la Carta de Derechos Fundamentales (art. II-80 TC), posible base para un concepto más amplio de «ciudadanía

La cuestión de quiénes son ciudadanos y por qué adquiere una nueva dimensión tras la ampliación, sobre todo por la extensión de la Unión a territorio báltico.

Antes de la ampliación, una gran mayoría de los no ciudadanos residentes permanentes en Estados miembros de la Unión ostentaba la nacionalidad de un tercer Estado vinculado con ella mediante un acuerdo de asociación, cuyo estatus se rige por las disposiciones específicas de tales acuerdos. Sin embargo, tras la ampliación, la cuestión de los no ciudadanos residentes permanentes adopta otros perfiles, puesto que la incorporación de Estados como Letonia o Estonia ha significado la introducción en el ámbito comunitario de un nada despreciable número de apátridas, comúnmente denominados en estos países como «no ciudadanos». Se trata de aproximadamente el 22 % de la población de Letonia y el 12 % de la población de Estonia, que en total suman la escalofriante cifra de unas 700.000 personas. Comparativamente de mucha menor importancia, la adhesión de Eslovenia ha incorporado también a la Unión otro problema parecido, el de los «borrados por error de los registros de la Administración» tras la independencia del país<sup>58</sup>.

En la medida en que la ciudadanía de la Unión se hace depender de la nacionalidad del Estado, el hecho de carecer de ésta hace que estas personas se encuentren en una situación de doble marginación: en el plano nacional y en el plano europeo. Esta realidad de los no ciudadanos/apátridas, *doblemente no ciudadanos*, proyecta sus efectos sobre distintos ámbitos comunitarios.

---

cívica». También DE LUCAS, J.: «Hacia una ciudadanía europea inclusiva. Su extensión a los inmigrantes», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 53, 2001, pp. 63-75.

<sup>58</sup> En la actualidad afecta a unas 28.000 personas, originarias de Bosnia, Croacia, Serbia-Montenegro y Macedonia. En un origen, la exclusión fue de unas 130.000 personas, que quedaron privadas de la nacionalidad del Estado donde siempre habían vivido, pero al cabo de unos años se produjo la salida de aproximadamente unas 80.000 hacia los otros países surgidos de la ex Yugoslavia. Gracias a la presión de la UE, el Parlamento esloveno adoptó en julio de 1999 una ley que otorgaba derecho de residencia a todo el que hubiera vivido en Eslovenia de forma permanente antes y después de la independencia y no hubiera abandonado el país durante más de tres meses; con ello, se regularizó la situación de otras 12.000 personas. Fuente: *Élections législatives en Slovénie. 3 octobre 2004. Analyse*. Fondation Robert Schuman, Observatoire des élections en Europe, accesible en la dirección URL: <http://www.robert-schuman.org/oe/slovenie/legislatives/default.htm>.

A) *La cuestión de la libre circulación de los doblemente no ciudadanos residentes de larga duración*

Gracias a la Directiva del Consejo 2003/109<sup>59</sup>, que crea la categoría jurídica del «residente de larga duración», como categoría intermedia entre las de ciudadano de la Unión y residente en un Estado miembro<sup>60</sup>, se han abierto algunas perspectivas para los doblemente no ciudadanos. En efecto, al definir su art. 2 al «nacional de un tercer país» como «cualquier persona que no sea ciudadano de la Unión en los términos del apartado 1 del artículo 17 del Tratado», se está adoptando un criterio que, al menos teóricamente<sup>61</sup>, permite extender el ámbito de aplicación de la Directiva a los no ciudadanos/ apátridas residentes permanentes que cumplan con los requisitos establecidos de residencia por un período de tiempo determinado y no ser una carga para el Estado receptor.

El único escollo que puede plantearse deriva del margen de discrecionalidad que la directiva deja al Estado miembro de residencia, al permitirle exigir, además de los dos requisitos mencionados, «el cumplimiento de otras medidas de integración, de acuerdo con la legislación nacional»<sup>62</sup>, como el conocimiento del idioma: justamente una de las

<sup>59</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DOUE* L 16, de 23.1.2004, pp. 44 y ss.

<sup>60</sup> OLESTY RAYO, A.: «El estatuto de los residentes de larga duración: Comentario a la Directiva del Consejo 2003/109 de 25 de noviembre de 2003», *iustel.com*, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 4, mayo 2004.

<sup>61</sup> La posibilidad queda abierta, ya que los no ciudadanos/ apátridas no parecen encajar en ninguna de las situaciones que el art. 4 de la Directiva excluye de su ámbito de aplicación: llevar a cabo estudios o formación profesional; ser autorizados a residir en un Estado miembro en virtud de una protección temporal o estar a la espera de la obtención de una resolución sobre su estatuto; estar autorizados a residir, o haber solicitado la autorización para residir en un Estado miembro en virtud de formas de protección de acuerdo con obligaciones internacionales; ser refugiados o haber solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado; realizar una actividad económica con carácter temporal (incluyendo la prestación de servicios transfronteriza); o tener un estatuto jurídico sujeto a los instrumentos jurídicos internacionales relativos a las relaciones diplomáticas y consulares.

<sup>62</sup> Olesti explica que este requisito no se hallaba en la propuesta original de la Comisión, sino que fue sugerido por el Parlamento Europeo en el trámite de consulta. La Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo justificó la enmienda del modo siguiente: la concesión

cuestiones más controvertidas en de los procesos de naturalización en Estonia y Letonia.

En el caso en que los no ciudadanos/ apátridas pudieran beneficiarse del estatuto de residente de larga duración, disfrutarían «del derecho a la libre circulación (en el sentido del derecho de trasladarse de un Estado miembro a otro y residir en el segundo), en unas condiciones que recuerdan a las exigidas los nacionales de los Estados miembros, [...] y de un conjunto de derechos que deben ser respetados tanto en el Estado miembro en el que ha obtenido el estatuto de residente de larga duración, como en el segundo Estado en el que, en su caso, resida como consecuencia del ejercicio de su derecho a la libre circulación»<sup>63</sup>.

Este no es un escenario ideal, pero para la población no ciudadana de Estonia y Letonia constituiría, sin duda, una considerable mejora de su situación jurídica. Además, parece ser un futuro realizable, avalado por el hecho de que el art. II-105 TC (actual art. 45.2 de la Carta de Derechos Fundamentales) *constitucionaliza* la posibilidad de conceder esa «libertad de circulación y residencia» a los que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro<sup>64</sup>.

Pero ¿y si no se obtiene el estatuto de residente de larga duración? En este caso, habría que plantearse si los no ciudadanos/ apátridas disfrutarán de libre circulación de personas sin visado<sup>65</sup> o cuáles serían las condiciones de su acceso al mercado de trabajo en otros Estados miembros. Téngase en cuenta que estas cuestiones no encajan automáticamente en el marco de la política de inmigración o de los derechos de los na-

---

del estatuto no es un sustituto de una integración de éxito, sino que presupone más bien, al menos, una integración paulatina en las condiciones del Estado miembro. En tanto que la sociedad de acogida debe conceder a los inmigrantes perspectivas de residencia de larga duración y el mismo acceso a numerosos ámbitos, los inmigrantes deberán aprender, por su parte, la lengua oficial del país de acogida. Un rápido y sólido aprendizaje de la lengua beneficia tanto al inmigrante como a la sociedad de acogida». OLESTI, *loc. cit.*, pp. 4-5 y nota 11.

<sup>63</sup> OLESTI, *loc. cit.*, p. 5

<sup>64</sup> Es verdad que esta disposición se expresa en términos de «nacionales de terceros países que residan...», pero con el precedente sentado por la Directiva 2003/109, no creo que planteara demasiados problemas incluir a los no ciudadanos/ apátridas.

<sup>65</sup> Antes de la ampliación, todos los Estados miembros de la Unión habían concluido tratados bilaterales de supresión de visados con Letonia, pero sólo Dinamarca había extendido esta ventaja a los no ciudadanos. Véase VAN ELSUWEGE, *loc. cit.*, pp. 29-30.

cionales de terceros países, pues ambas suelen presuponer la tenencia de alguna nacionalidad.

### B) *El derecho de participación*

Los no ciudadanos/ apátridas carecen de derechos políticos en el Estado. Esta circunstancia determina que estén excluidos de la participación en el ejercicio del poder en el plano nacional —ese es precisamente el objetivo perseguido con el mantenimiento de esta situación— y, como es lógico, también en los planos municipal y europeo.

En el caso de la participación en las elecciones municipales, es necesario entender en sus justos términos los perfiles del problema. Los no ciudadanos están en una situación significativamente más desventajosa que los nacionales de un Estado tercero, en la medida en que, antes incluso de la creación del estatuto de ciudadanía, era práctica corriente entre los Estados europeos la conclusión de tratados bilaterales sobre la participación de los extranjeros en la vida política municipal, sobre una base de reciprocidad. Pero el no ciudadano carece de nacionalidad y además, en el caso de Letonia y Estonia, pesa sobre él la sospecha de ser «una quinta columna de Rusia»<sup>66</sup>.

Una posible salida a esta situación sería trasladar, al ámbito del derecho de participación política, una fórmula análoga a la del «residente de larga duración»<sup>67</sup>, mediante una directiva comunitaria que permitiera a los Estados adaptar sus especificidades nacionales. Otra posibilidad sería que los Estados miembros ratificaran el Convenio del Consejo de Euro-

<sup>66</sup> «Los no ciudadanos de Letonia», *El País*, 11 de junio de 2005. Se trata de una sospecha que tal vez no sea tan injustificada, si tenemos en cuenta la actitud intervencionista del gobierno ruso en lo que considera todavía sus «zonas de influencia». Valga como ejemplo el escándalo que rodeó la destitución del Presidente de Lituania, Roland Paksas, por violar la Constitución, traicionar secretos de Estado y favorecer a sus amistades rusas en la privatización de las autovías del país. Lituania vivió momentos intensos en la primavera de 2004, sobre la que planeó la larga sombra de la injerencia rusa. Fuente: *Élections présidentielles. Lituanie. 13 juin 2004. Analyse*. Fondation Robert Schuman, Observatoire des élections en Europe, accesible en la dirección URL: <http://www.robert-schuman.org/oe/slovenie/legislatives/default.htm>.

<sup>67</sup> La Directiva 2003/109 ya prevé que el contenido de este estatuto abarque los derechos de asociación y filiación y la participación en organizaciones de trabajadores o empresarios (art. 11.1.g de la Directiva), que pueden considerarse como una subespecie del más general, y político, derecho a la libertad de asociación.

pa sobre la participación de extranjeros en la vida pública local<sup>68</sup>, que además otorga a los extranjeros los clásicos derechos de libertad de expresión, asamblea y asociación.

Una última consideración con respecto a esta cuestión de la participación política. Antes de la adhesión, el art. 101 de la Constitución de Letonia limitaba el derecho a participar en las elecciones municipales sólo a los ciudadanos. Ante la perspectiva de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004, cabría haber esperado una modificación de esta disposición, que no parece haberse producido<sup>69</sup>. En este marco, las elecciones europeas en Letonia sentaron un precedente asombroso: la lista de la formación dedicada a la defensa de la minoría rusófona, «Por los derechos humanos en una Letonia unida» (PCTVL), estaba encabezada por la Sra. Tatjana Ždanoka, una *no ciudadana*, excepcionalmente autorizada a presentarse a estas elecciones. La lista PCTVL recibió el 10,7 % de los sufragios y obtuvo uno de los nueve escaños letones en el Parlamento Europeo<sup>70</sup>. Así pues, ante la perspectiva de que, de forma extra

<sup>68</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, CETS n.º 144, accesible en la dirección URL: <http://conventions.coe.int>. Es de 5 de febrero de 1992 —anterior, pues, al derecho de participación en las elecciones municipales en el marco del estatuto de ciudadanía de la Unión— y entró en vigor el 1 de mayo de 1997. Lo tienen ratificado Dinamarca, Finlandia, Italia, Países Bajos y Suecia; y firmado Chipre, República Checa y Reino Unido.

El informe explicativo de este convenio precisa que la elección del término «extranjero», en lugar del inicialmente previsto de «no nacional», sólo se debió a las dificultades prácticas de encontrar un equivalente conciso de este término al francés (párr. 26 del Informe explicativo).

La posibilidad de que la Unión fuera parte de este Convenio está excluida por su art. 11, que lo declara abierto sólo «a los *Estados* miembros del Consejo de Europa».

<sup>69</sup> Como señala Van Elsuwege, ante la perspectiva de la adhesión, Letonia hubiera debido enmendar esta disposición para garantizar la compatibilidad de su Constitución con el art. 19 TCE y la Directiva del Consejo 94/80/CE de 19 de diciembre de 1994. De hecho, el *Informe de seguimiento exhaustivo relativo a Letonia* de 2003 ponía de manifiesto esta discordancia. VAN ELSUWEGE, *loc. cit.*, p. 30. El artículo 101 de la Constitución de Letonia, que, como puede comprobarse en la dirección URL <http://confinder.richmond.edu/latvia.htm>, sigue intacto, establece: Article 101 [Political Activity]: *Every citizen of Latvia has the right, as provided for by law, to participate in the activities of the State and of local government, and to hold a position in the civil service. Local governments shall be elected by Latvian citizens who enjoy full rights of citizenship. The working language of local governments is the Latvian language.*

<sup>70</sup> Fuente: *Élections européennes (25 pays de l'Union). 10-13 juin 2004. Résultats*. Fondation Robert Schuman, Observatoire des élections en Europe, accesible en la

jurídica, un miembro de una minoría, no nacional de un Estado miembro —en consecuencia, *doblemente no ciudadano*— pueda llegar a ser diputado en el Parlamento Europeo, parece razonable afirmar la necesidad de regular esta cuestión.

## 2. LA REGULACIÓN DEL CRUCE DE FRONTERAS EXTERIORES Y EL DERECHO A MANTENER CONTACTOS TRANSFRONTERIZOS

La cooperación transfronteriza es un aspecto que ha sido objeto de atención comunitaria con vistas a la ampliación<sup>71</sup>, al advertirse, muy oportunamente, que este tipo de cooperación era un factor clave del desarrollo económico de regiones que suelen sumar su condición de fronteras con la condición de periféricas. Además, conscientes del profundo impacto que la ampliación tendría en las fronteras de la Unión, se previó la ampliación gradual de la definición geográfica del programa Phare de cooperación transfronteriza<sup>72</sup>.

Esta regulación guarda estrecha relación con ciertas obligaciones internacionales relativas a la protección de minorías asumidas por los nuevos Estados miembros, en particular las que derivan de los artículos 17 (contactos transfronterizos) y 18 (acuerdos internacionales y cooperación transfronteriza) del Convenio marco sobre protección de minorías nacionales<sup>73</sup> y de distintos tratados bilaterales con alguna incidencia sobre la

---

dirección URL : <http://www.robert-schuman.org/oe/slovenie/legislatives/default.htm>. La Sra. Ždanoka está integrada en el Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea y es miembro de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

<sup>71</sup> Reglamento (CE) n.º 2760/98 de la Comisión, de 18 de noviembre de 1998, relativo a la ejecución de un programa de cooperación transfronteriza en el marco del programa PHARE, *DOUE* L 345, de 19.12.1998, modificado por el Reglamento (CE) n.º 1596/2002 de la Comisión de 6 de septiembre de 2002, *DOUE* L 240, de 07.09.2002.

<sup>72</sup> Para incluir, además de las regiones adyacentes a la Unión Europea, sus fronteras con otros países candidatos que sean beneficiarios de Phare; y, en una fase posterior, las fronteras con otros países vecinos que se beneficien de Phare o de otros programas comunitarios de asistencia.

<sup>73</sup> Todos los nuevos Estados miembros son ya partes en éste Convenio al haber depositado Letonia su instrumento de ratificación el pasado de 6 de junio de 2005 (entrará en vigor el 6 de octubre de 2005). Como ya se ha señalado, siguen sin ratificarlo: Francia, Bélgica, Luxemburgo y Grecia. En los términos de este convenio, los Estados han asumido la obligación de «no obstaculizar el derecho de las personas pertenecientes a minorías nacionales a establecer y mantener contactos libres y pacífi-

protección de minorías: bien tratados de amistad y buena vecindad bien sobre minorías en particular<sup>74</sup>. Pero es necesario distinguir dos planos en su aplicación:

- El ámbito de las fronteras interiores de la Unión, en el que la regulación comunitaria y las obligaciones en materia de minorías son perfectamente compatibles<sup>75</sup>.
- El ámbito de las fronteras exteriores, donde no está tan clara la relación entre las obligaciones internacionales asumidas por los Estados miembros en materia de protección de minorías, las obligaciones derivadas de los proyectos de cooperación transfronteriza y las disposiciones del acervo Schengen relativas al cruce de fronteras exteriores. Esta es una situación general que afecta a Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia<sup>76</sup>; no obstante, en relación con la protección de minorías regulada en

---

cos a través de las fronteras con personas lícitamente establecidas en otros Estados, en particular con aquellas con las que compartan una identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa, o un patrimonio cultural común» (art. 17). Por otra parte, con el fin de asegurar la protección de las personas pertenecientes a las minorías nacionales, «Las Partes se esforzarán por concluir, en caso necesario, acuerdos bilaterales y multilaterales con otros Estados, en particular Estados vecinos» y «tomarán medidas para fomentar la cooperación transfronteriza» (art. 18).

<sup>74</sup> Sobre este particular puede consultarse: DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: *La protección de las minorías en Derecho internacional*, Ed. Universidad de Granada, Granada, 2004, en pp. 177 y ss.

<sup>75</sup> De hecho, podría decirse que el Reglamento de 1998 contiene aspectos que pueden potenciar el cumplimiento de las obligaciones en material de minorías. Así, con arreglo a su art. 5, pueden financiarse programas que tiendan a: «la reducción de los obstáculos administrativos e institucionales a la libre circulación de personas, productos o servicios a través de las fronteras, teniendo en cuenta los aspectos relativos a la seguridad de dichos flujos» (apartado a); «el desarrollo o la creación de medios y recursos para mejorar la circulación de la información y las comunicaciones entre las regiones fronterizas, incluido el apoyo a la radio transfronteriza, la televisión, los periódicos y otros medios de comunicación» (apartado l); o «los intercambios culturales» (apartado m). Aspectos todos ellos que se refieren a cuestiones fundamentales para asegurar la protección de las identidades minoritarias.

<sup>76</sup> Todos ellos beneficiarios del instrumento financiero para Schengen, mecanismo temporal, que, entre la fecha de la adhesión y finales de 2006, tiende a financiar acciones en las nuevas fronteras exteriores de la Unión para la puesta en aplicación del acervo de Schengen y de los controles de las fronteras exteriores (art. 35 del Acta de Adhesión).

acuerdos bilaterales, es especialmente crítica para Hungría, Polonia y Eslovaquia<sup>77</sup>.

### 3. LA POLÍTICA SOCIAL

Como consecuencia del lanzamiento de la estrategia de Lisboa, y de su relanzamiento en la primavera de 2005<sup>78</sup>, la UE ha adoptado la idea de una interacción positiva entre las políticas económicas, de empleo y sociales. Como consecuencia, se han abierto distintas líneas de apoyo a esta estrategia, entre las que cabe mencionar la Estrategia Europea de Empleo y el Programa de Inclusión Social.

Todo este proceso, como Malloy pone de manifiesto, está marcado por la existencia de discrepancias en la manera en que se contempla la relación entre las minorías y el crecimiento económico. Así, por un lado, la Estrategia Europea de Empleo presta escasa atención a la cuestión de las minorías. Las directrices de 2004 para las políticas de empleo de los Estados miembros incluyen a las minorías en la categoría de «personas desfavorecidas en el mercado de trabajo»<sup>79</sup>, y en el proyecto de directrices para 2005<sup>80</sup>, la Comisión considera que integrar a los inmigrantes y a las minorías es vital y pone de manifiesto que las tasas de desempleo

<sup>77</sup> Hungría tiene tratados bilaterales con: Croacia, Moldavia, Rumania, Federación de Rusia, Serbia- Montenegro, Ucrania y Turquía. Polonia tiene tratados bilaterales con: Bielorrusia, Federación de Rusia, Ucrania, Bulgaria, Moldavia y Rumania. Eslovaquia tiene un acuerdo con Ucrania. Las disposiciones sobre minorías de estos acuerdos figuran como anexos en la obra: *Protection of Minorities Through Bilateral Treaties. The Case of Central and Eastern Europe*, A. Bloed; P. van Dijk (eds.), Kluwer Law International, The Hague/ Boston/ London, 1999; además, los tratados húngaros pueden consultarse en la dirección URL: <http://www.htmh.hu/english.htm>, «Bilateral Documents».

<sup>78</sup> Véase: MALLOY, T. H.: *The Lisbon Strategy and Ethnic Minorities: Rights and Economic Growth*, European Centre for Minority Issues, Brief #13, accesible en la dirección URL: <http://www.ecmi.de>. El documento de primavera de 2005 es *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*, Brussels 12.4.2005, COM(2005) 141 final, 2005/0057 (CNS).

<sup>79</sup> Directriz 7: «Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto». Decisión 2004/740/CE del Consejo, de 4 de octubre de 2004, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, *DOUE* L 326, de 29.10.2004, pp. 45 y ss.

<sup>80</sup> Incluido en el citado documento *Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-2008)*.

entre las personas en desventaja en el mercado laboral, y las diferencias de empleo entre nacionales de los Estados miembros y no nacionales es muy grande; pero, no obstante, no se refiere explícitamente a la exclusión de las minorías étnicas como factor entorpecedor del crecimiento económico.

Esta posición contrasta poderosamente con los informes conjuntos de Comisión y Consejo, en el marco del Programa de Inclusión Social, donde sí se ha prestado una cierta atención a la cuestión de las minorías, y se habla de la necesidad de «crear las condiciones precisas para integrar a los inmigrantes y a las minorías étnicas en el mercado de trabajo oficial y aprender a tratar las tensiones interculturales y a derribar las barreras a su integración social y económica»<sup>81</sup>.

En consonancia con esta actitud titubeante, los nuevos Estados miembros pasan de puntillas por la cuestión en sus planes nacionales de empleo. Generalmente equiparadas a mujeres, personas discapacitadas o mayores, no hay un planteamiento específico de la situación de exclusión real y discriminación que sufren las minorías nacionales<sup>82</sup>. Por su parte, los planes nacionales de inclusión reconocen que los gitanos y las minorías étnicas afrontan riesgos específicos<sup>83</sup>.

#### 4. LA POLÍTICA REGIONAL

En la medida en que la Comisión mostró una clara preferencia por la administración regional de los fondos comunitarios, la política regional y la coordinación de los instrumentos estructurales han exigido de los candidatos un fortalecimiento de su capacidad administrativa en el plano central, pero sobre todo en el plano regional<sup>84</sup>. Los Estados de

<sup>81</sup> El último es el *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social* {SEC(2005) 69} Bruselas, 27.1.2005, COM(2005) 14 final. La cita es de la p. 4.

<sup>82</sup> Honrosísima excepción es Lituania, cuyo Plan Nacional de Empleo para 2004 analiza pormenorizadamente la situación de las minorías. Hacen referencia particular a la situación de los gitanos los planes nacionales de empleo de Lituania, República Checa, Eslovaquia y Polonia.

<sup>83</sup> Véase el *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social*, ya citado en p. 5.

<sup>84</sup> *Report on the results of the negotiations on the accession of Cyprus, Malta, Hungary, Poland, the Slovak Republic, Latvia, Estonia, Lithuania, the Czech Republic and Slovenia to the European Union*. Capítulo 21: Política regional y coordinación de instrumentos estructurales.

Europa central y oriental se han visto en la necesidad de acometer una profunda reforma de sus estructuras regionales, un proceso de regionalización a escala nacional<sup>85</sup>. Estos procesos se han desarrollado de acuerdo con dos fórmulas principalmente: por un lado, una regionalización democrática, con la creación de instituciones regionales democráticamente elegidas y destinatarias de transferencias de competencias (el caso de Polonia y, en mucha menor medida, República Checa y Eslovaquia); por otro lado, una regionalización puramente administrativa, en la que las instituciones regionales son fruto de un proceso de descentralización dirigido y controlado por las instituciones centrales, y están caracterizadas principalmente por un estatuto consultivo y su alta politización<sup>86</sup>.

La cuestión interesante es que, allí donde existían *identidades regionales*, en muchos casos estrechamente relacionadas —si no solapadas— con *identidades minoritarias*, algunos gobiernos han mostrado clara relucencia a potenciar dichas identidades mediante el proceso de regionalización, especialmente si había poblaciones minoritarias numerosas y territorialmente concentradas (los casos de Rumanía y Eslovaquia, respecto de las minorías húngaras). Algo parecido puede decirse de los casos de Eslovenia y los Bálticos, los cuales han elegido mantener estructuras de gobierno altamente centralizadas. En el caso de Estonia y Letonia, no es difícil deducir que una de las razones haya sido la concentración territorial de las minorías rusófonas<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> La crítica más importante que puede hacerse a estos procesos de regionalización es que no han tenido un carácter verdaderamente democrático, ya que se han desarrollado en unas condiciones sustancialmente diferentes a las de los procesos de regionalización llevados a cabo en Europa occidental. En los países europeo-occidentales, tales procesos han sido fruto de movilizaciones «desde dentro y desde abajo»; por el contrario, en los países de Europa central y oriental, la movilización ha venido impuesta «desde fuera y desde arriba». El resultado es un desapego de las élites regionales hacia el proceso de integración. HUGHES, J.; SASSE, G.; GORDON, C.: *The Regional Deficit in Eastward Enlargement of the European Union: Top Down Policies and Bottom Up Reactions*, European Social Research Council (ESRC) «One Europe or Several?» Programme, Working Paper 29/01, 2001, accesible en la dirección URL: <http://www.one-europe.ac.uk>, pp. 44-45

<sup>86</sup> HUGHES, J.; SASSE, G.; GORDON, C.: *EU Enlargement and Power Asymmetries: Conditionality and the Commission's Role in Regionalisation in Central and Eastern Europe*, European Social Research Council (ESRC) «One Europe or Several?» Programme, working paper 49/03, 2003, accesible en la dirección URL: <http://www.one-europe.ac.uk>, p. 26.

<sup>87</sup> HUGHES, J.; SASSE, G.; GORDON, C.: *EU Enlargement and Power Asymmetries... op. cit.*, p. 27. Los autores concluyen por mostrar cierto escepticismo respecto

En un contexto ideal, si la Comisión hubiera estado realmente comprometida con el criterio «protección de las minorías», hubiera podido promoverse una determinada orientación de los procesos de regionalización, así: al mismo tiempo que el desarrollo de estructuras regionales era condición necesaria para la adopción del *acquis* en materia de política regional, hubiera podido también convertirse en condición para la satisfacción de un derecho de las minorías no a la autonomía territorial (muy problemático), pero sí a la participación efectiva en los asuntos públicos, especialmente en los asuntos que les afectan. Y en el caso de minorías territorialmente concentradas, la gestión y el control de los fondos comunitarios puede considerarse claramente un asunto que les afecta.

No ha sido así. Aún en el caso en que la Comisión se hubiera planteado este doble objetivo —y hubiera defendido claramente un modelo, el que fuera, que hubiera dado respuesta a las reivindicaciones minoritarias—, la relativa escasez e indefinición de las competencias comunitarias en el marco de la política regional deja un enorme margen a los Estados para tomar decisiones acerca del marco institucional y de las medidas de implantación.

#### IV. INSTRUMENTOS COMUNITARIOS PARA FORJAR UNA «POLÍTICA DE MINORÍAS»

A pesar de parece haber pocas dudas de que la protección de las minorías constituya un valor compartido por los Estados de la Unión y a pesar de que, indudablemente, el fenómeno de las minorías despliegue efectos en distintos ámbitos del proceso de integración, la concreción jurídica de los objetivos y de las competencias de actuación en esta materia es extraordinariamente difícil. No obstante esta dificultad, cabe plantearse como hipótesis la posibilidad de que la Unión pudiera llegar a forjar una política de mínimos en materia de minorías, cuyo carácter transversal no fuera óbice para el planteamiento coherente de un cierto *acquis* comunitario en materia de protección de minorías.

---

de la influencia real de la condicionalidad sobre este aspecto particular, donde las consideraciones de política interna, junto con la experiencia y el legado históricos, han pesado más en el proceso de regionalización.

## 1. LA PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Actualmente la protección de derechos fundamentales en la Unión está constreñida por estrictos límites jurídicos<sup>88</sup>, que, no obstante, no han sido óbice para que, en el curso de los años, las instituciones comunitarias hayan desarrollado una «política general de derechos humanos, cuyo propósito [es] asegurar que, en el ámbito del Derecho comunitario, los derechos fundamentales reconocidos por el Tribunal [sean] asegurados efectivamente»<sup>89</sup>. La cuestión radica en determinar si se puede conectar esa política de derechos humanos con la protección de minorías o si, *mutatis mutandis*, las instituciones comunitarias están en condiciones de desarrollar una «política de minorías» propia.

Con respecto a la primera posibilidad, los textos internacionales consideran la protección de minorías como parte de la protección internacional de los derechos humanos<sup>90</sup>, por consiguiente, no existe ningún obstáculo para que aquélla pudiera ser un componente de la política comunitaria de derechos humanos. Más problema plantea el hecho de que se trata de derechos que no han sido «reconocidos» por la jurisprudencia del Tribunal. En efecto, no existe ningún pronunciamiento sobre la cuestión, a pesar de que el Tribunal haya considerado incidentalmente que «la protección de una minoría [...] puede constituir un objetivo legítimo»<sup>91</sup> de política interna de un Estado. En efecto, si se toma como re-

<sup>88</sup> Entre la extensa bibliografía sobre la cuestión, puede verse: LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «Derechos humanos y Unión Europea», en: *Cursos Euromediterráneos Bancaza de Derecho Internacional*, vol. IV, 2000, pp. 371; SALINAS DE FRÍAS, A.: *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Ed. Comares, Granada, 2000; PI LLORENS, M.: *Los derechos fundamentales en el ordenamiento comunitario*, Ed. Ariel, Barcelona, 1999.

<sup>89</sup> WEILER, J. H. H.; FRIES, S. C.: «A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences», en: *The EU and Human Rights*, Philip Alston (ed.), Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 147-165, en p. 165.

<sup>90</sup> Tómese como ejemplo el art. 1 del Convenio marco sobre protección de las minorías nacionales, que establece: «La protección de las minorías nacionales y de los derechos y libertades de las personas pertenecientes a esas minorías forma parte integral de la protección de los derechos humanos, y como tal entra dentro del ámbito de la cooperación internacional.»

<sup>91</sup> Sentencia de 24 de noviembre de 1998, Procesos penales contra H. O. Bickel y U. Franz, C-274/96, Rec. I-7637, párr. 29.

ferencia el art. 6.2 TUE, que se limita a «formalizar» la construcción jurisprudencial del TJCE<sup>92</sup>, el resultado es que ni el Convenio europeo de derechos humanos protege *formalmente* los derechos de las minorías<sup>93</sup>, ni de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros puede deducirse tampoco una obligación de respeto a tales derechos; si bien tras la ampliación, el panorama constitucional se ha visto sustancialmente enriquecido en esta cuestión<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> «La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros [...]»

<sup>93</sup> A pesar de que el Convenio europeo sólo menciona la pertenencia a una minoría nacional como criterio de discriminación prohibido en el art. 14, que no tiene aplicabilidad autónoma, la jurisprudencia de los órganos de control ha ido extendiendo la protección del Convenio a las personas pertenecientes a minorías. Así, en 1983, la Comisión Europea de Derechos Humanos admitió ya la posibilidad de que el «modo de vida tradicional de una minoría» pudiera considerarse incluido en el art. 8 del Convenio —derecho a la vida privada, familiar y al domicilio— (*Asunto lapones contra Noruega* —Requêtes n.º 9278/81 et 9415/81 (jointes), G. et E. c. Norvège, décision du 3 octobre 1983 sur la recevabilité de la requête, *D.R.* 35, p. 30-45—). No obstante, ha habido que esperar hasta 1996 para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos abordase directamente la cuestión en el *asunto Buckley c. Reino Unido* (Cour eur. D.H., arrêt Buckley c. Royaume-Uni du 25 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, p. 1271), y aún más recientemente se haya desarrollado una *florecente* jurisprudencia en la materia como consecuencia del *asunto Chapman c. Reino Unido* (Cour eur. D.H., arrêt Chapman c. Royaume-Uni du 18 janvier 2001, *Recueil des arrêts et décisions* 2001-I). A propósito de la *sentencia Chapman*, véanse: BENOÎT-ROHMER, F.: «La Cour de Strasbourg et la protection de l'intérêt minoritaire: une avancée décisive sur le plan des principes?», *RTDH*, 12e. année, n.º 48, 2001, pp. 999-1015; GILBERT, G.: «The Burgeoning Minority Rights Jurisprudence of the European Court of Human Rights», *Human Rights Quarterly*, vol. 24, 2002, pp. 736-780; ROSENBERG, D.: «L'indifférence du juge européen aux discriminations subies par les Roms», *RTDH*, 12e. année, n.º 48, 2001, pp. 1017-1033; SUDRE, F.: «À propos de l'autorité d'un précédent en matière de protection des droits des minorités», *RTDH*, 12e. année, n.º 47, 2001, pp. 905-915.

<sup>94</sup> Hasta el 1 de mayo de 2004, sólo la Constitución de Suecia (arts. 2 y 15) se refería a la protección de las minorías; actualmente, se encuentran referencias en las constituciones de 6 nuevos Estados miembros y un candidato. Estas referencias constitucionales a las minorías suelen ubicarse en la parte dedicada a los derechos fundamentales, bien dentro del principio de no discriminación, bien en disposiciones separadas que regulen sus derechos. Además, existen algunos ejemplos en los que se ha otorgado a la existencia de minorías en el Estado un valor especial, como elemento básico o definitorio del Estado (Constituciones de Eslovenia y Rumania). En defini-

Una «política de minorías», desgajada de la política de derechos humanos, encuentra aún más difícilmente apoyo en los Tratados. El art. 6.3 TUE no puede conectarse con las minorías, pues al establecer que «La Unión respetará la *identidad nacional* de sus Estados miembros», se está refiriendo únicamente a la singularidad característica de cada Estado miembro. En efecto, la expresión en singular —*identidad nacional*— y no en plural —*identidades nacionales*— deja poco margen de duda acerca de su verdadero significado, que debe relacionarse, en primer lugar, con la *identidad política nacional* de los Estados miembros y secundariamente con la *identidad cultural nacional* de la mayoría en el poder.

El Tratado por el que se establece una Constitución en Europa entreabre la puerta a ulteriores cambios. Ya se ha comentado que la inclusión de la referencia a la protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías entre los valores de la Unión (art. I-2 TC) y su conexión con el art. I-58 TC, tendrá el efecto de dotar de naturaleza jurídica vinculante al criterio de Copenhague «protección de las minorías». Por sí solo, este avance sigue sin resolver el problema de determinar con precisión el contenido y alcance de tal obligación. Pero es ya un paso.

La Parte II del TC no ayuda mucho a esa tarea, al no aludir en absoluto a los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Tal vez haya tenido parte de culpa en esta omisión una cierta confusión entre el enfoque colectivo que parecía sustentar el criterio político de Copenhague —«protección de las *minorías*»— y la clásica aproximación individualista-liberal que preside en Europa todo el discurso relativo a los derechos fundamentales, implícito en el art. I-9 TC y plasmado en el I-2 —protección «de las *personas* pertenecientes a minorías»—. Así, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión sólo trata indirectamente un aspecto de la cuestión en el art. II-82 TC, relativo a la «Diversidad cultural, religiosa y lingüística»<sup>95</sup>. La retórica de la diversidad cultural

tiva, regulan la cuestión, de un modo u otro, las Constituciones de: *Eslovaquia* (art. 12, párrs. 2 y 3), *Eslovenia* (art. 5 y 14), *Estonia* (art. 12), *Hungría* (arts. 68 y 70/A), *Lituania* (art. 29), *Polonia* (art. 32) y *Rumania* (arts. 4 y 6.1). Además, en ocasiones, hay mención al reconocimiento y la preocupación por la existencia de «minorías propias» en países extranjeros, algo que ocurre en los casos de Eslovenia (art. 5), Hungría (art. 6.3) o Rumania (art. 7).

<sup>95</sup> «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.» De acuerdo con la *Declaración n.º 12 relativa a las explicaciones sobre la Carta de los dere-*

es atractiva, ejerce una especie de sugestión simbólica; pero precisamente por tener un carácter más simbólico que real, los convenios del Consejo de Europa le reservan el espacio de los preámbulos<sup>96</sup>.

## 2. EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN

La particular positivación del principio de no discriminación en el ámbito comunitario lleva a abrigar dudas sobre el efecto que las disposiciones anti-discriminatorias puedan tener en relación con la protección de minorías. A partir del Tratado de Amsterdam, podría hablarse de una doble vertiente del principio de no discriminación: la clásica, representada por el principio *comunitario* de no discriminación por razón de nacionalidad (art. 12 TCE); y un precario reconocimiento de un principio *general* de no discriminación (art. 13 TCE<sup>97</sup>), en virtud del cual se

*chos fundamentales*, esta escueta disposición se ha basado en el art. 6 TUE y en los apartados 1 y 4 del art. 151 TCE, sustituidos ahora por los apartados 1 y 4 del art. III-280, relativos a la cultura. Además, el respeto de la diversidad cultural y lingüística figura ahora también al final del apartado 3 del art. I-3 TC («La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo»). El artículo también se inspira en la Declaración n.º 11 del Acta final del Tratado de Amsterdam sobre el estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales, que se recoge ahora en el artículo I-52 TC.

<sup>96</sup> Según el Preámbulo de la Carta europea de las lenguas regionales y minoritarias: «la protección de las lenguas regionales o minoritarias históricas de Europa, algunas de las cuales corren el riesgo de desaparecer con el tiempo, *contribuye a mantener y a desarrollar las tradiciones y la riqueza culturales de Europa.*» El Preámbulo del Convenio marco sobre protección de las minorías nacionales considera necesario crear «un clima de tolerancia y diálogo para permitir que *la diversidad cultural sea una fuente y un factor no de división, sino de enriquecimiento de cada sociedad*» (cursivas añadidas).

<sup>97</sup> La precariedad del reconocimiento deriva del hecho de que esta disposición no establece con carácter general el principio —que cumpliría entonces una función informadora de todo el sistema—, sino que se limita a reconocer nuevas competencias al Consejo. Así, aunque el objetivo sea la lucha «contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual», la propia disposición marca los límites —«Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo»—, en cuyo marco «el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá —o no— adoptar acciones adecuadas». «It would be premature [...] to speak of a clear-cut principle of equality as being embraced by EC law.» TOGGENBURG, G. N.:

otorga nuevos poderes al Consejo para combatir la discriminación basada en otros criterios distintos al de la nacionalidad. Como consecuencia de ello, se adoptaron las Directivas sobre igualdad racial y sobre igualdad en el empleo<sup>98</sup>.

La literatura académica sobre minorías siempre ha destacado que el principio de no discriminación era un instrumento no totalmente inadecuado pero insuficiente para conseguir un objetivo de protección integral de las personas pertenecientes a minorías. Al hacerlo, estaban pensando un *verdadero* principio general de no discriminación, es decir, en una disposición que inspirase en su totalidad un ordenamiento jurídico dado. ¿Qué decir entonces de la regulación comunitaria anti-discriminatoria? En primer lugar, cabe extenderle la conclusión de que puede no ser totalmente inadecuada, pero definitivamente sí insuficiente para conseguir algunos objetivos esenciales de la protección de minorías. En segundo lugar, esta regulación tiene un alcance particularmente limitado: los aspectos económicos del proceso de integración. El ámbito de aplicación de la Directiva sobre igualdad racial, por ejemplo, se extiende a: las condiciones de acceso al empleo, la formación, las condiciones de empleo, la afiliación y participación en organizaciones profesionales, la protección social, las ventajas sociales, la educación y el acceso a ciertos bienes y servicios. Esta Directiva puede ser útil para combatir algunos de los problemas de las minorías gitanas, que se encuentran en una situación de enorme vulnerabilidad frente a la discriminación en el ámbito socioeconómico en prácticamente todos los Estados. Pero sólo incidirá en algunas manifestaciones del problema, sin actuar sobre sus causas.

En relación con la otra vertiente, cabe que las exigencias del principio *comunitario* de no discriminación por razón de nacionalidad entren en conflicto con las políticas nacionales de protección de las mino-

---

«The Race Directive: A New Dimension in the Fight against Ethnic Discrimination in Europe», *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 1, 2001/2, pp. 231-244, en p. 233.

<sup>98</sup> Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, *DOUE* L 180, de 19.07.2000, pp. 22-26; y Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, *DOUE* L 303, de 02.12.2000, pp. 16-22. Véase, WINKLER, B.: «Nuevas medidas para luchar contra la discriminación en la Unión Europea», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 53, 2001, pp. 97-104.

rías<sup>99</sup>. Tómese como ejemplo los asuntos *Groener* y *Angonese* —en los que se trata el requisito del bilingüismo en el contexto de protección de minorías<sup>100</sup>— y el asunto *Bickel y Franz* —en el que estaba en juego el derecho a que el proceso se sustanciara en la lengua de la minoría—<sup>101</sup>. Estos asuntos ponen de manifiesto que la jurisprudencia del Tribunal de

<sup>99</sup> Puede verse al respecto DÍAZ PÉREZ DE MADRID, A.: «La compatibilización de las normas nacionales de protección de minorías con el ordenamiento comunitario. A propósito de las sentencias recaídas en los asuntos *Bickel y Franz* y *Angonese*», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 3ª época, núm. 5, 2002, pp. 325-333; y la bibliografía que allí se cita.

<sup>100</sup> Sentencia de 28 de noviembre de 1989, Anita Groener c. Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, n.º 379/87, Rec., p. 3967; y Sentencia de 6 de junio de 2000, Roman Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, C-281/98, Rec. I-4139. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha contribuido «a delinear los límites de las políticas de promoción lingüística nacionales» (FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: *Derechos lingüísticos y Derecho internacional*, Ed. Dykinson, Madrid, 1999, en pp. 70-71). En la sentencia *Groener* se afirma: «El Tratado CEE no se opone a la adopción de una política enfocada hacia la defensa y promoción de la lengua de un Estado miembro (...) Ahora bien, la puesta en práctica de semejante política no debe menoscabar una libertad fundamental, como es el caso de la libre circulación de trabajadores. Por consiguiente, las exigencias derivadas de las medidas de ejecución de una política de este tipo no deben ser desproporcionadas, en ningún caso, en relación con el fin perseguido; y sus modalidades de aplicación no deben suponer discriminación alguna en detrimento de nacionales de otros Estados miembros». Mientras que en *Groener*, la política lingüística es aplicada por una institución pública, el asunto *Angonese* permite la interpretación de la misma política, pero llevada a cabo por una institución privada.

<sup>101</sup> Sentencia de 24 de noviembre de 1998, Procesos penales contra H.O. Bickel y U. Franz, C-274/96, Rec. I-7637. En la provincia italiana de Bolzano, donde la minoría germanófona disfruta de ciertos derechos lingüísticos, dos ciudadanos de la Unión (un alemán y un austriaco) solicitaban que los procesos penales incoados contra ellos se sustanciara en alemán. Frente a la posición del Gobierno italiano y de la Comisión, el TJCE, reconociendo que «la protección de una minoría [...] puede constituir un objetivo legítimo», no consideró justificado impedir que dos germanófonos solicitaran en Italia un proceso penal en alemán, ya que «no se desprende de los autos que la extensión de la normativa controvertida a los nacionales de lengua alemana de los demás Estados miembros que ejercen su derecho a la libre circulación perjudique dicho objetivo» (ap. 29, cursivas añadidas). Enfocada desde la perspectiva de los derechos lingüísticos, esta sentencia es una aplicación de la interpretación derivada del asunto *Mutsch* (Sentencia de 11 de julio de 1985, Ministère public c. Mutsch, n.º 137/84, Rec., 2681), que impone «la extensión de los derechos lingüísticos a todos los ciudadanos de la Comunidad que se han movilizad como residentes a otro país». Véase FERNÁNDEZ LIESA, C. R.: *Derechos lingüísticos y Derecho internacional*, Ed. Dykinson, Madrid, 1999, en p. 70.

Justicia «ha establecido una interpretación de la no discriminación que permite adoptar medidas positivas en favor de las minorías»<sup>102</sup>, pero al mismo tiempo, también dejan claro que, ante un eventual conflicto entre los derechos lingüísticos de las minorías y el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, prima este último sobre aquellos<sup>103</sup>.

El Tratado Constitucional, en su habitual línea de reiteraciones, incorpora disposiciones sobre no discriminación en sus Partes I<sup>104</sup>, II<sup>105</sup> y III<sup>106</sup>. Algún avance se deriva de esa triplicación del principio de no discriminación. En efecto, en la Parte II, como corresponde a su naturaleza de catálogo de derechos fundamentales, aparece ya mucho más claramente esbozado el principio general (apartado 1 del art. II-81), con una formulación que sugiere su función inspiradora de todo el sistema de la Unión y con la inclusión expresa de la «pertenencia a una minoría nacional» como criterio de discriminación prohibido. No obstante, esta *constitucionalización* del principio de no discriminación no evita la posibili-

<sup>102</sup> SCHWELLNUS, G.: «Much Ado about Nothing? Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights», *Constitutionalism Web Papers*, n.º 5/2001, accesible en la dirección URL: <http://les1.man.ac.uk/conweb>, en p. 19.

<sup>103</sup> «Aunque no necesariamente, esta [posición] podría tener efectos negativos sobre las normas relativas a minorías, ya que las medidas dirigidas a la protección de un grupo minoritario particular sólo son admitidas cuando se extienden también a residentes (asunto *Mutsch*) o incluso visitantes (*Bickel y Franz*) de otros Estados de la Unión, salvo que los efectos negativos de tal enfoque inclusivo sean claramente visibles». SCHWELLNUS, *loc. cit.*, p. 19.

<sup>104</sup> Art. I-4 – Libertades fundamentales y no discriminación: «2. En el ámbito de aplicación de la Constitución, y sin perjuicio de sus disposiciones particulares, se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad».

<sup>105</sup> Art. II-81 – No discriminación: «1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual». / «2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.»

<sup>106</sup> Art. III-118: «En la definición y ejecución de las políticas y acciones contempladas en la presente Parte, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.» Nótese que en esta disposición han desaparecido los criterios de discriminación prohibidos relativos a las características genéticas, la lengua, las opiniones políticas o de cualquier otro tipo, *la pertenencia a una minoría nacional*, el patrimonio y el nacimiento.

dad de que, en el futuro, «sigan produciéndose conflictos entre distintos valores y reglas europeos»<sup>107</sup>.

### 3. LA POLÍTICA CULTURAL

Referencias a la diversidad cultural o a las culturas de los Estados miembros aparecen en los arts. 3<sup>108</sup>, 149.1<sup>109</sup> y, como es lógico, en el Título XII de la Parte Tercera, relativo a «Cultura»<sup>110</sup> del Tratado de la Comunidad Europea. Sin embargo, tampoco parece previsible que la política cultural de la Unión, basada en el art. 151 TCE, complementaria y esencialmente abstencionista, vaya a tener mayores repercusiones en la protección de las minorías de los Estados miembros, si tenemos en cuenta su naturaleza, contenido y objetivos. El Tratado Constitucional no altera sustancialmente esta situación<sup>111</sup>.

A pesar de este nuevo reconocimiento de la heterogeneidad cultural de la Unión, el papel protagonista de las orientaciones políticas de la mayoría de los Estados miembros hace prácticamente inviable una relación definida entre política cultural y protección de los derechos de las personas pertenecientes a minorías<sup>112</sup>. Esta indiscutible certeza no se ve

<sup>107</sup> ROLDÁN BARBERO, J.: «La Carta de derechos fundamentales de la UE: su estatuto constitucional», en *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, J. PUEYO LOSA (dir.), Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2004, pp. 235-274, en p. 264.

<sup>108</sup> Art. 3.1.q) TCE: «Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará: ... una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de *las culturas de los Estados miembros*».

<sup>109</sup> Art. 149.1 TCE: «La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su *diversidad cultural y lingüística*.»

<sup>110</sup> Art. 151.1 TCE: «La Comunidad contribuirá al florecimiento de *las culturas de los Estados miembros*, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común.»

<sup>111</sup> Véanse los arts. I-17 y III-280 TC.

<sup>112</sup> Tampoco el párrafo 4 del 151 TCE —«La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas»—, que se ha calificado de «cláusula de declaración de impacto cultural», ha tenido mucha trascendencia. Además «es muy probable que, en caso de conflicto entre los objetivos culturales y económicos del Tratado, prevalecieran estos últimos». VAN DE BERGHE, *loc. cit.*, p. 169.

alterada por el hecho de que, en relación con las lenguas minoritarias o regionales menos difundidas, se hayan adoptado algunas medidas de distinto carácter y alcance, como: medidas financieras de apoyo, desde 1983; la creación de la red MERCATOR, en 1987, para mejorar la accesibilidad y el intercambio de información sobre las lenguas regionales o minoritarias e informar a los hablantes de lenguas mayoritarias sobre los idiomas minoritarios de manera más sistemática; o el lanzamiento del *Año Europeo de las Lenguas* en 2001<sup>113</sup>. Estas manifestaciones de una política cultural comunitaria apoyan y complementan las políticas nacionales. No obstante, cuando las políticas culturales nacionales tienden a promover derechos de las minorías y entran en conflicto con normas comunitarias, tal conflicto se salda necesariamente en favor de estas últimas.

#### 4. LA COOPERACIÓN CON EL CONSEJO DE EUROPA

En el amplio ámbito de la acción exterior de la Unión, ciertos aspectos de la cooperación con otras organizaciones internacionales pueden interpretarse como una manifestación de la *condicionalidad positiva*, consistente en medidas de apoyo e incentivo. En particular, la cooperación con el Consejo de Europa (art. 303 TCE; III-327.1 TC), constituye una línea de actividad que ha demostrado potencial y eficacia en relación con la protección de las minorías<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> La dirección URL de la red MERCATOR es <http://www.mercator-central.org>. Al respecto véase: *Final Report. Support for Minority Languages in Europe*, Research project leaders: F. Grin (ECMI) & T. Moring (EBLUL), European Bureau for Lesser Used Languages/ European Centre for Minority Issues, 15.5.2002; DE WITTE, B.: «Surviving in Babel? Language Rights and European Integration», en: *The Protection of Minorities and Human Rights*, Y. Dinstejn; M. Tabory (eds.), Martinus Nijhoff Publ., Dordrecht, 1992, pp. 277-300, en pp. 287-292; TOGGENBURG, G.: «A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities», *European Integration on line Papers (EIoP)*, vol. 4, n.º 16, 2000, accesible en la dirección URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>.

<sup>114</sup> Nos referimos al desarrollo de dos programas conjuntos entre la Comisión europea y el Consejo de Europa, específicamente dedicados a la protección de minorías: «Minorías en los países de Europa central», entre el segundo semestre de 1996 y primer trimestre de 1998, y «Minorías nacionales en Europa», de enero de 1999 a junio de 2000. Véanse los *Informes finales* sometidos a la Comisión Europea sobre la aplicación de ambos Programas conjuntos: «Minorías en los países de Europa central», JP(1998)001 [English only] y «Minorías nacionales en Europa», ADACS/JP MIN(2000)002 (en inglés). Ambos informes son accesibles en la dirección URL: [http://www.coe.int/T/e/human\\_rights/Minorities \(> Cooperation Activities > Joint Program Activities\)](http://www.coe.int/T/e/human_rights/Minorities (> Cooperation Activities > Joint Program Activities)).

Esta cooperación UE-Consejo de Europa se estructura actualmente en torno a una Declaración conjunta que formalmente incluye entre sus objetivos «el respeto a los derechos humanos, incluida la protección de las minorías nacionales»<sup>115</sup>. La mayoría de los fondos comunitarios movilizados por esta cooperación<sup>116</sup> provienen fundamentalmente de la Iniciativa Europea para la protección de los derechos humanos y la democracia<sup>117</sup>, que también ha contado entre sus objetivos la promoción de los derechos de las minorías<sup>118</sup>.

A pesar de ello, no obstante, puede advertirse un considerable descenso de la atención prestada a esta cuestión, si lo comparamos con la intensidad de las actuaciones de años precedentes. El examen de esta línea

<sup>115</sup> *Joint Declaration on Co-operation and Partnership between the Council of Europe and the European Commission, Strasbourg, 3 April 2001*. Con anterioridad, la cooperación entre ambas organizaciones se había basado en torno a canjes de notas, hasta que un acuerdo de 1987 formalizó esa relación. Este acuerdo sirvió de punto de partida para un diálogo político, plasmado en las reuniones cuatripartitas (2+2) que, bianualmente se celebran desde finales de 1989. La vigésimo primera y última de estas reuniones data de 16 de marzo de 2005.

<sup>116</sup> Aunque actualmente se han implicado otros instrumentos financieros comunitarios: CARDS, TACIS y los programas relativos a la ampliación. Véase el documento *2nd Annual Meeting of Senior Officials of the European Comisión and the Council of Europe under the Joint Declaration on Co-operation and Partnership*, Brussels, 19 May 2003.

<sup>117</sup> Creada en 1994 a instancias del Parlamento Europeo, se corresponde con el capítulo B7-70 del presupuesto de la UE. Actualmente, tiene su base jurídica en dos reglamentos: Reglamento (CE) n.º 975/1999 del Consejo de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias de cooperación al desarrollo que contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como el respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. *DOCE* L 120, 8 de mayo de 1999, p. 1; y Reglamento (CE) n.º 976/1999 del Consejo de 29 de abril de 1999, por el que se fijan los requisitos para la aplicación de las acciones comunitarias, distintas de las de cooperación al desarrollo que, dentro del marco de la política de cooperación comunitaria, contribuyan a alcanzar el objetivo general de desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho así como respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terceros países. *DOCE* L 120, 8 de mayo de 1999, p. 8.

<sup>118</sup> Véase el Informe de la Comisión *Informe sobre la aplicación de la iniciativa europea de promoción del respeto de los derechos humanos y los principios democráticos durante el año 2000*, SEC (2001) 801, Bruselas, 22 de mayo de 2001, y compárese la atención que en él se dedica a la cuestión de las minorías nacionales con el más reciente *European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) Programming for 2005 and 2006*, de 6 de diciembre de 2004.

de actuación conduce siempre al mismo punto: la máxima preocupación por las minorías se relaciona con la gran ampliación hacia el centro y este de Europa... y, en buena medida, se agota con ella.

### CONSIDERACIONES FINALES

Hasta que no entre en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el criterio de «protección de las minorías» no estará en condiciones de igualdad con el resto de condiciones políticas de la adhesión y no tendrá carácter jurídico. Esta evolución, positiva sin duda, no va a incidir grandemente en un aspecto *que nunca ha sido cuestionado*: el proceso de adhesión se ha sometido y se seguirá sometiendo a condiciones, y los Estados candidatos las aceptarán, porque las ventajas de la pertenencia a la Unión compensan los sacrificios que esas condiciones puedan imponer. Además, en relación con la protección de las minorías, las mayorías en el poder piensan —con razón— que, tras la adhesión y en defecto de *acquis* minoritario, la UE dejará de interferir en el trato a las minorías o al menos lo hará de forma más suave<sup>119</sup>.

Mientras no haya un cierto desarrollo de la cuestión de las minorías en el ámbito comunitario (algo que no parece interesar a nadie), seguirá manteniéndose un doble estándar de exigencia *ad intra* y *ad extra*; la postura de la Unión Europea adolecerá de legitimidad sobre este punto. No contar con un fundamento jurídico claro no fue óbice en su día para desarrollar una «política de derechos humanos» por parte de la Unión, y tampoco debería serlo para forjar una «política de minorías» de carácter transversal, que se centrara, al menos, en identificar los ámbitos materiales en los cuales la existencia de minorías tiene incidencia y aportara una visión coherente de conjunto sobre las soluciones que con vendría adoptar en cada uno de ellos.

Hasta el momento, la regulación jurídica de la protección de minorías procede de dos fuentes: el Derecho internacional y los derechos internos de los Estados. La supuesta *inactividad normativa* de la Unión sobre la cuestión en realidad no es tal, porque el Derecho de la Unión, que no ha aportado nada al contenido jurídico de la protección, sí ha tenido el efecto de imponer límites a las políticas nacionales de protección de minorías.

<sup>119</sup> BRUSIS, citado en nota 47.

En 1996, Florence Benoît-Rohmer escribía: «La Unión europea debe ser contemplada como un actor que persigue los objetivos comunes de sus miembros en los foros existentes o por crear (...) su papel no es el de producir normas obligatorias en materia de protección de las minorías. Se contenta con hacer aplicar, en sus relaciones con los países de Europa central, los principios ya existentes elaborados en el marco de la OSCE y del Consejo de Europa»<sup>120</sup>.

Casi diez años después, esta afirmación sigue siendo cierta. La protección de las minorías sigue siendo un *artículo de exportación* en las relaciones con los países candidatos, pero la preocupación por las minorías en un Estado candidato se desvanece desde el momento mismo en que éste se convierte en Estado miembro. La Unión no se dota de instrumentos eficaces para incidir sobre las cuestiones que las minorías suscitan en el proceso de integración y le falta voluntad para crear otros o para mantener una posición coherente en el plano internacional<sup>121</sup>. Esta situación sólo sería políticamente criticable si no se diera además esa otra circunstancia que desequilibra la balanza jurídica: y es que, mientras que la definición de los *ámbitos* y *contenidos* de la protección de las minorías es función exclusiva de las normas del Derecho internacional y de los derechos internos, no obstante sus *límites* pueden proceder *también* del Derecho de la Unión. En esas circunstancias, cabe exigir de ésta que empiece a adoptar una «política de minorías».

---

<sup>120</sup> BENOÎT-ROHMER, F.: *La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996, en pp. 60-61.

<sup>121</sup> El Consejo Europeo de Bruselas, de 16 y 17 de junio de 2005 aporta otro ejemplo de cómo, tras la ampliación, sigue faltando una posición coherente en materia de minorías, no sólo en el ámbito interno, sino en el ámbito exterior. En efecto, las Conclusiones de la Presidencia se refieren a las *minorías* en dos ocasiones: a propósito de las elecciones legislativas en Albania y en relación con el futuro estatuto de Kosovo y la necesidad de mantener allí la presencia internacional. No obstante, en relación con la situación interna de Moldavia, ya no se utiliza esta expresión. ¿Influencia rusa? Véanse las Conclusiones de la Presidencia, párr. 42; Anexo III – Declaración sobre Kosovo, párrs. 8 y 10; y párr. 47 respectivamente. Sobre la complicada situación interna en Moldavia, véase: TROEBST, S.: «The 'Transnistrian Moldovan Republic': From Conflict-Driven State-Building to State-Driven Nation-Building», *European Yearbook of Minority Issues*, vol. 2, 2002/3, pp. 5-30.

MINORÍAS Y UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES JURÍDICO-POLÍTICAS  
DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN AL CENTRO  
Y ESTE DE EUROPA

RESUMEN: La expresión de «mosaico cultural» para aludir a la Unión Europea se refiere generalmente a los Estados y a las personas como fuentes de diversidad cultural, y suele desconocer o minimizar la importancia de las minorías nacionales dentro de los Estados miembros. El proceso de integración ha evitado durante décadas afrontar esta cuestión, hasta que la ampliación al centro y este de Europa se convirtiera en objetivo de la Unión. Desde entonces, forzada a ocuparse de una cuestión incómoda, la posición de la Unión ha adolecido de falta de criterio coherente. El artículo analiza porqué y cómo la protección de las minorías se convirtió en uno de los criterios políticos de la adhesión, haciéndose eco del problema del «doble estándar»: la discordancia entre el nivel de exigencia *ad extra* y el nulo nivel de regulación *ad intra*. Tras la ampliación, la existencia de minorías se erige en un factor que alcanza múltiples aspectos del proceso de integración: los derechos de ciudadanía de libre circulación y de participación política, la regulación de las fronteras exteriores, la política social o la política regional. La autora es pesimista en torno a las posibilidades de conformar una política de minorías coherente con los instrumentos comunitarios actualmente en vigor, no porque carezcan de potencial suficiente, sino por las dificultades de lograr un consenso político sobre la cuestión.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea – minorías – ampliación – condicionalidad – ciudadanía – políticas comunitarias.

MINORITIES AND EUROPEAN UNION: POLITICAL AND LEGAL  
IMPLICATIONS OF THE EU ENLARGEMENT TO CENTRAL  
AND EASTERN EUROPE

ABSTRACT: The expression «cultural mosaic» as referred to the European Union usually implies thinking on States and individuals as sources of cultural diversity, not on national minorities inside member States. Along decades, the integration process has sidestepped this question, until enlargement to Central and Eastern Europe became one EU's main objectives. Since then, forced to address a very uncomfortable issue, EU position on minorities has shown serious shortage of coherence. This paper analyses why and how the protection of minorities became one of the enlargement political conditions, together with the «double standard» problem: the discrepancy between the level of protection demanded from the candidates and the lack of *acquis communautaire* on minorities. In the wake of enlargement, the «minority factor» has multiple implications on different integration aspects, i.e. citizenship rights of freedom of movement and political participation, external borders regulations, social policy or regional policy. The author has a pessimistic approach to the possibility of shaping a coherent minorities policy according with the EU instruments in force:

those instruments might be somehow effective, but this would imply a political consensus very difficult to reach.

**KEYWORDS:** European Union – minorities – enlargement – conditionality – citizenship – EU policies.

MINORITES ET UNION EUROPEENNE: IMPLICATIONS POLITICO  
JURIDIQUES DE L'ELARGISSEMENT DE L'UNION VERS L'EUROPE  
CENTRALE ET ORIENTALE

L'expression «mosaïque culturelle», utilisée pour se référer à l'Union européenne, est composée d'États et d'individus comme source de diversité culturelle, et minimise l'importance des minorités nationales existantes à l'intérieur des États membres. Le processus d'intégration a longtemps évité affronter cette question, jusqu'à l'accord sur l'élargissement vers l'Europe centrale et orientale. Dès ce moment, l'Union a été forcée de s'occuper d'une question inconfortable, et en le faisant, elle a manqué de critère cohérent. L'article analyse pourquoi et comment la protection des minorités fut incluse entre les critères politiques de l'adhésion, en se référant au problème du «double standard»: le désaccord entre le niveau d'exigence entre les candidats et l'inexistence d'acquis communautaire en la matière. Après l'ampliation, les minorités constituent un facteur qui concernent plusieurs dimensions de l'intégration: les droits de citoyenneté de libre circulation et participation politique, la régulation des frontières extérieures, la politique sociale ou la politique régionale. L'auteur est pessimiste sur les possibilités de forger une politique de minorités cohérente tenant compte des instruments communautaires en vigueur actuellement. Ces instruments ne manquent pas de potentiel, mais ils se voient conditionnés par les difficultés d'atteindre un consensus politique sur la question.

**MOTS CLÉS:** Union européenne – minorités – élargissement – conditionnalité – citoyenneté – politiques de l'Union.