

SISTEMAS ELECTORALES Y MINORÍAS ÉTNICAS EN LA EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE: DE LA TRANSICIÓN A LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

CARLOS FLORES JUBERÍAS

Universidad de Valencia

I. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.— 1. *Oponerse a la representación parlamentaria de las minorías étnicas.*—2. *Obviar la cuestión de la representación parlamentaria de las minorías étnicas.*—3. *Facilitar la representación parlamentaria de las minorías étnicas.*—4. *Garantizar la representación parlamentaria de las minorías étnicas.*—5. *Hacer de la adscripción étnica la base de la representación política.*—II. LA CUESTIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN EL NUEVO CONTEXTO DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.—1. *Albania y Bulgaria; Estonia y Letonia; Macedonia.*—2. *Hungría.*—3. *Lituania, Polonia y Serbia.*—4. *Eslovenia, Rumania, Croacia, Montenegro y Kosovo.*—5. *Bosnia y Herzegovina.*—III. CONCLUSIONES. ASIMILANDO LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Diez años atrás, y en el marco de una reflexión colectiva sobre las formas de participación política de las minorías étnicas en la Europa postcomunista, propuse una clasificación de las diversas formas en las que las leyes electorales de estos países —entonces en plena transición hacia la democracia—, estaban abordando el problema de la representación parlamentaria de las minorías. En ese ensayo sostuve que las fórmulas contenidas en las leyes electorales vigentes en la región se movían desde la extrema hostilidad de las que prohibían la creación de partidos de base étnica, hasta las formas altamente inclusivas de aquéllas en los que la etnicidad se había

convertido en la base misma de la representación política, pasando por un amplia gama de estrategias intermedias como las de dificultar —sin impedir— la representación de las minorías, ser indiferente hacia ellas, facilitarla con medidas legales, u otorgarle garantías normativas.

Ahora bien: en un contexto como el actual, en el que la democracia ya está consolidada, el legado de las guerras balcánicas está desapareciendo gradualmente, y diez de estos países ya son parte de la UE, es lógico prever que la percepción de lo que debería ser el tratamiento más adecuado para las minorías nacionales en las leyes electorales de la región debería haber cambiado sustancialmente. Sobre la base de los paradigmas mencionados anteriormente, este trabajo examina las formas en que estas leyes han cambiado su trato a las minorías nacionales, tratando de hallar una explicación al por qué de estos cambios, y de evaluar sus implicaciones respecto de la representación parlamentaria de las minorías y, más aún, sobre las formas de integración social y política de éstas en la región.

Palabras clave: minorías; sistemas electorales; Europa central y oriental; representación parlamentaria.

ABSTRACT

Some ten years ago, and within the framework of a collective reflection on the politics of national minority participation in post Communist Europe, I proposed a classification of the diverse ways in which the electoral laws of these countries were addressing the problem of the parliamentary representation of ethnic minorities. In that essay, I argued that formulas contained in these electoral laws had swung from the extreme hostility of those prohibiting the creation of ethnically based parties, to the inclusiveness of those where ethnicity had been converted into the very basis of political representation, going through a wide range of intermediate strategies like hindering that representation, being indifferent towards it, facilitating it in practice, and providing legal guarantees for it.

Now in a context in which democracy is already consolidated, the legacy of the Balkan wars is gradually disappearing, and ten of these countries are already part of the EU, it is easy to anticipate that the perception of what should be an adequate treatment for national minorities in electoral laws should have substantially changed. On the basis of the above mentioned paradigms, this paper examines the manners in which these laws have changed their treatment of national minorities, seeks to give an explanation as to why these changes have taken place, and tries to assess their implications in the parliamentary representation of minorities —and, even more, in its social and political integration— throughout the region.

Key words: minorities; electoral systems; Central and Eastern Europe; Parliamentary representation.

I. INTRODUCCIÓN. EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS DURANTE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

En prácticamente todas las nuevas democracias de la Europa Central y del Este, el diseño de sus leyes electorales se ha visto condicionado por la imperiosa necesidad de conciliar el objetivo de brindar a todos los ciudadanos una representación igual, justa y no discriminatoria, con el hecho de que —de nuevo, en la práctica totalidad de los casos— la ciudadanía de esos Estados constituyera una realidad étnicamente plural. Esta circunstancia planteó de manera temprana la cuestión de si sería o no posible conciliar la apelación a los principios de igualdad y no discriminación, con la paralela resurrección de la conciencia nacional que las minorías étnicas asentadas en estos territorios habían empezado a experimentar desde la caída del comunismo. Mientras que la prohibición de cualquier discriminación entre los ciudadanos por motivos de origen étnico es una característica esencial de todo Estado democrático y de Derecho, el respeto y la promoción del pluralismo étnico parece ser una característica igualmente esencial de éste y —más todavía— un instrumento clave para la estabilidad política y la cohesión social de los Estados donde este pluralismo existe.

A principios de la década pasada, y en el marco de una reflexión colectiva sobre los problemas que planteaba la participación política de las minorías nacionales en las nuevas democracias de la Europa postcomunista (Stein, 2000), sugerí una clasificación de las diversas maneras en las que la legislación electoral de estos países estaba abordando la cuestión de la representación parlamentaria de esas minorías, tratando en algunos casos de conciliar los aparentemente —y, tal vez, genuinamente— contradictorios objetivos que acabamos de enunciar, inclinándose en algunos otros por apoyar uno de ellos aun al precio de marginar el otro, o sencillamente tratando de obviar la cuestión tanto cuanto ésta consentía ser obviada. En ese ensayo (Flores Juberías, 2000), publicado no solo en inglés sino también en español y en húngaro (Flores Juberías, 1998, 1999), y que desde entonces ha sido citado con generosidad en una amplia serie de trabajos (Mungiu y Krastev, 2004; Snyder, 2004; Spirova, 2004; Tsoneva, 2005; Boschler, 2007; Bieber, 2008; Spirova y Stefanova, 2009; Bernauer y Boschler, 2011; Spirova, 2012), sostuve que el tratamiento de las minorías étnicas en las leyes electorales de la Europa postcomunista se hallaba oscilando entre una hostilidad extrema, manifestada en forma de leyes prohibiendo la creación de partidos de base étnica, y una asunción del fenómeno de la diversidad étnica tan plena como para convertir la identificación étnica en la base misma de la representación política, pasando por una serie de estrategias intermedias entre las que se

contaban la de obstaculizar esa representación, la de ser indiferente hacia ella, la de facilitarla mediante ventajas insertas en la legislación electoral en favor de los partidos de base étnica, y la de proporcionar garantías jurídicas para su materialización.

Más precisamente, mi tesis en aquellos momentos fue la de que los distintos enfoques del pluralismo étnico que se podían encontrar en este amplio conjunto de leyes electorales podían ser clasificados en cinco grupos, dependiendo de los objetivos perseguidos y de las estrategias insertas en la ley electoral para su logro. Y que pasando de un extremo —la radical represión del pluralismo étnico, al menos en el plano de su representación parlamentaria— hasta el opuesto —la elevación del pluralismo étnico al rango de principio constitucional fundamental y la consideración de la etnicidad como elemento clave de la participación política—, estas estrategias eran las siguientes.

1. *Oponerse a la representación parlamentaria de las minorías étnicas*

En palabras de Florian Bieber (2008: 106), «aunque ningún país de la Europa Central y Sudoriental ha impedido totalmente la representación de las minorías en su parlamento desde la introducción de sistemas multipartidistas en 1990, reducir la representación de las minorías en el sistema político ha sido un objetivo implícito, y a veces explícito, para numerosos gobiernos en la Europa poscomunista». Este fue el caso de Albania, así como de Bulgaria, los dos únicos países en la región que se opusieron como cuestión de principio a la presencia de minorías étnicas como tales en sus legislativos; pero también el caso de Rusia y de otras repúblicas post-soviéticas que, temerosas de llegar a involucrarse en un interminable proceso de desintegración como resultado de la aparición de nuevos partidos de corte etno-nacionalista, no llegaron hasta el extremo de prohibirlos, pero sí introdujeron en su legislación electoral reglas dirigidas a hacerles más difícil —o, sencillamente, imposible— en la práctica el logro de representación parlamentaria (1).

En Albania, la Ley 7556, de 4 de febrero de 1992, de Elecciones a la Asamblea Popular —fuertemente enmendada en los años posteriores, y finalmente derogada por la Ley 8609, de 8 de mayo de 2000— (véase Lolo-

(1) Los textos normativos citados aquí y en las páginas que siguen han sido compilados por Nix (1995). Una más amplia selección de estas leyes, actualizada en 2002, puede ser consultada en la página web del proyecto «Political Transformation and the Electoral Process in Post-Communist Europe» de la Universidad de Essex en www.essex.ac.uk/elections (última consulta, 01.09.2012).

ci, 1994 y Gjilani, 1995) afirmó que los ciudadanos tenían derecho a concurrir a las elecciones a diputados bien como representantes de un partido o una coalición, bien como independientes; una disposición que debía ponerse en relación con las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos de 1991, que a su vez excluía del registro a los partidos de base religiosa, étnica o regional. Del mismo modo, la resistencia contra la representación de las minorías étnicas en Bulgaria se llevó a cabo conjuntamente a través de las disposiciones contenidas en la Constitución de 12 de julio de 1991 y en la posterior Ley Electoral de 22 de agosto de 1991: mientras la primera establecía en artículo 11.4 que no habría partidos políticos de base étnica, racial o religiosa, ni partidos que buscaran la violenta usurpación del poder del Estado, esta última restringió la posibilidad de nominar candidatos y llevar a cabo una campaña electoral sólo a los partidos políticos, cuyo registro estaba, obviamente, limitado por la mencionada exigencia constitucional (Kolarova y Dimitrov, 1994; Botusciarova, 1995). En ambos casos las consecuencias de estas limitaciones legales fueron que las organizaciones para la defensa de los intereses de las minorías étnicas —básicamente, las representativas de la comunidad griega en Albania (8% del censo en 1992), y de la turca en Bulgaria (8,5% del censo en 1992)— (2) se vieron forzadas a disfrazarse de partidos —«para la Defensa de los Derechos Humanos» en un caso, «por los Derechos y las Libertades» en el otro— para así poder lograr su registro, y hubieron de argumentar de manera convincente su compromiso con el interés general del país y demostrar sin sombra de duda su apertura a militantes de distinto origen étnico, en orden a defenderse de las sucesivas demandas de ilegalización a las que tuvieron que hacer frente (Ilchev, 2000 y Pettifer, 2000).

Las estrategias aplicadas por los países que decidieron marginar, o excluir *de facto*, la representación de las minorías étnicas en sus legislativos fueron múltiples. Como ha sostenido Bieber (2008: 107), además de prohibir explícitamente la creación de partidos de base étnica, varias otras estrategias menos evidentes, pero casi igual de eficaces, llegaron a ser usadas para el mismo propósito. Entre ellas, (a) la exclusión de las minorías de toda forma de participación política, o la reducción de ésta al mínimo, a través de la aplicación de leyes de ciudadanía restrictivas, que las mantuvieran fuera del censo o minimizaran su presencia en él; (b) la introducción de normas para la formación de partidos y/o para la presentación de candidaturas que resultaran de difícil cumplimiento para las minorías étnicas; (c) la práctica del *gerry-*

(2) Aquí, y a lo largo de todo el presente texto, las cifras relativas al peso demográfico de las distintas minorías étnicas de la región proceden de *The CIA World Factbook* del año correspondiente (disponible en línea en www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html). Nótese que las cifras procedentes de otras fuentes no siempre son coincidentes.

mandering en la delimitación de los distritos electorales con el fin de diluir la presencia de las minorías étnicas transfiriendo a sus integrantes a distritos mixtos, o la simple infrarrepresentación de los distritos en donde éstas fuesen mayoría; y (d) la aplicación de cláusulas de barrera inalcanzables en la práctica para los partidos de algunas o de todas las minorías étnicas del país.

La primera estrategia fue ominosamente seguida por Estonia y Letonia durante la mayor parte de la década de los noventa, cuando las leyes de ciudadanía aprobadas en estos dos recién independizados Estados restringieron el reconocimiento de la condición de ciudadano a aquellas personas que habían vivido, o cuyos antepasados habían vivido, en uno u otro Estados antes de su ocupación por la URSS, privando en consecuencia del derecho al sufragio a entre un tercio y más del 40 por ciento de la población —en su mayoría de origen ruso— que se había establecido en ambos lugares durante la época soviética (Melvin, 1995 y 2000). La segunda estrategia fue utilizada en lugares como Rusia, Ucrania y Moldavia, cuyas leyes requirieron la recolección de ciertas cantidades de firmas procedentes de un número determinado de distritos para que un partido pudiera ser registrado, o para que sus listas nacionales o regionales de candidatos pudieran ser presentadas, impidiendo así que las minorías territorialmente concentradas pudieran llegar a organizarse y/o a obtener representación a nivel nacional. El *gerrymandering* y el *malapportionment*, encaminado en ambos casos a minimizar la representación de la población de etnia albanesa (22% del censo en 1998) fue una característica permanente —aunque en modo alguno exclusiva— de los sistemas electorales macedonios durante la década de los noventa, toda vez que tanto el sistema mayoritario a dos vueltas aplicado en las elecciones de 1990 y 1994, como el mixto puesto en práctica en las de 1998 (en virtud del cual 35 escaños pasaron a ser elegidos de una lista nacional por un sistema proporcional, mientras que los restantes 85 seguían siéndolo en distritos uninominales por un sistema mayoritario a dos vueltas) se sostuvieron sobre un trazado claramente sesgado de los distritos electorales, en el que los que englobaban a los territorios donde los albanomacedonios eran mayoría contaban como promedio con un 25% más de electores que los de la parte predominantemente eslava del país (Flores Juberías, 2000/2001). En el caso de Rusia, mientras que la Ley de 1995 (que introdujo un sistema electoral mixto, en el que 225 escaños eran elegidos de una lista nacional por un sistema proporcional, mientras que los otros 225 lo eran en distritos uninominales por un sistema de mayoría a una sola vuelta) estuvo en vigor, a los partidos concurrentes no solo se les exigió la presentación de al menos 200.000 firmas de electores para poder formalizar su lista nacional, sino también que éstas fueran recolectadas de manera que no más del 7% de las mismas provinieran de un mismo *sujeto*

(término genérico con el que se designa a cada una de las entonces 89 divisiones territoriales del país) de la Federación Rusa (Flores Juberías, 1995). Adicionalmente, el sistema requería la obtención de al menos un 5% de los votos a nivel federal para poder siquiera optar al reparto de escaños de esa lista nacional, porcentaje sencillamente inalcanzable para ninguna de las numerosas minorías étnicas de Rusia (a saber: tártaros: 3,8%, ucranianos: 3,0%, chuvasios: 1,2%, y bashkirios: 0,9% del censo, respectivamente, en 1995).

2. *Obviar la cuestión de la representación parlamentaria de las minorías étnicas*

Esta fue la posición adoptada por los países de la Europa Central y Oriental que optaron por no hacer excepciones en sus leyes electorales al principio constitucional básico de igualdad y no discriminación, ya fuera porque carecían de minorías étnicas cuya presencia pudiera justificar algún tipo de excepción a esta regla, o —al contrario—, porque contaran de hecho con minorías de cierto peso demográfico y con fuertes tendencias nacionalistas, y prefirieran por lo tanto minimizar la relevancia de las opciones de base étnica en sus procesos electorales en orden a minimizar también la posibilidad de que estas minorías logaran una representación parlamentaria considerable. Entre el primer conjunto de casos, la muy homogénea República Checa (en la que los checos representan actualmente el 90,4 % del censo) sería probablemente el mejor ejemplo posible, ya que ni su Constitución ni su ley electoral integrarían disposición alguna destinada a garantizar o potenciar —pero tampoco a dificultar o impedir— la representación política de sus minorías (Kopecky, 2004). También Hungría —otro de los países más étnicamente homogéneos de la región (en el que los húngaros representan actualmente el 92,3 % del censo)— se contó entre los que optaron por obviar la cuestión de la representación de las minorías étnicas en cuanto a la elección de los miembros de su Asamblea Nacional, si bien introdujo en cambio mecanismos destinados a facilitar su representación a nivel local, y creó una eficaz red de órganos consultivos para ayudar a la vertebración de estas minorías y a hacer posible el logro de sus reivindicaciones (3).

(3) La Ley de Elecciones Locales húngara de 1990 permitió a los candidatos de las minorías étnicas que apareciesen como tales en las papeletas de voto, y que escribiesen su nombre y el nombre de la organización a la que representaban en su lengua materna; ordenó a la radio y televisión públicas húngaras a reservar programas especiales para ellos; y estableció que cuando un candidato perteneciente a una minoría étnica no resultara elegido en un distrito uninominal, sería considerado electo si el número de sus votos fuera por lo menos las dos terceras partes del

Eslovaquia, por su parte, podría ser un buen ejemplo del segundo caso, desde el momento en que su radical adhesión al principio de no discriminación por razones étnicas y su negativa a conceder cualquier tratamiento especial tanto a la importante minoría húngara (actualmente, el 9,7 % del censo), como a otros grupos menores (como los gitanos, el 1,7 %, o los rutenos, el 1,0 %), insertas tanto en su Constitución como en su ley electoral, fue debida más al temor de estimular la influencia política de la comunidad húngara y de brindarle la oportunidad de exigir una autonomía de base territorial, que a un desinteresado reconocimiento del valor de la igualdad (Szomolányi y Gould, 1997 y Friedman, 2005).

3. *Facilitar la representación parlamentaria de las minorías étnicas*

En países como Polonia y, por un corto periodo de tiempo, Lituania, la legislación electoral vigente fue diseñada para incluir cláusulas encaminadas a facilitar —pero no a garantizar totalmente— la presencia de minorías étnicas en el Parlamento, bien a través de excepciones a los requisitos para la formalización de candidaturas, bien a través de excepciones a las normas electorales generalmente aplicables para la distribución de escaños, encaminadas a facilitar a los partidos de base étnica, bien la presentación de candidaturas, bien la consecución de escaños. La primera práctica se podría encontrar en las leyes electorales polacas de 1991 y 1993 (Millard, 1992 y 1994; Kaminski y Nalepa, 2004): la primera permitió a las organizaciones representativas de las minorías nacionales de Polonia (alemanes: 1,3, ucranianos: 0,6, y bielorrusos: 0,5% del censo en 1992, respectivamente) presentar candidaturas en cualquier distrito del país con tal de que fueran capaces de recoger las firmas de apenas 20.000 electores, cuando esa cifra era de 50.000 electores para los demás partidos; como también les permitía presentar una lista nacional de candidatos independientemente del número de listas locales de candidatos que hubieran registrado, cuando a los demás partidos se les exigían que hubiesen registrado listas en al menos cinco de estos distritos. Una reforma legal aprobada en 1993 introdujo en el sistema electoral polaco la segunda estrategia señalada, añadiendo la posibilidad de que los partidos de base étnica quedaran también exentos de superar el umbral del 5 % para obtener escaños a nivel de distrito,

número de votos obtenidos por el último candidato electo, y que cuando se celebraran elecciones por un sistema proporcional y de lista, el primer candidato en cualquier lista de una minoría étnica también resultaría elegido siempre que su lista hubiera obtenido al menos las dos terceras partes de los votos obtenidos por el último candidato normalmente elegido.

o del umbral del 7 % para obtener escaños de la lista nacional, dos requisitos que sin duda habrían hecho imposible que pudieran obtener cualquier representación en el Parlamento. De manera similar, entre 1992 y 1996 la ley electoral lituana, que presentaba un sistema electoral mixto en el que la mitad de los diputados eran elegidos en distritos uninominales sobre la base de un sistema mayoritario a dos vueltas, mientras que la otra mitad lo eran a nivel nacional por un sistema proporcional con una cláusula de barrera del 4 %, eximió a los partidos de base étnica (rusos: 8,6, polacos: 7,7, y bielorrusos: 1,5% del censo de 1992, respectivamente), de alcanzar este porcentaje de votos, y permitió a sus candidatos hacerse con un escaño con sólo alcanzar la llamada «cuota de Hare» (Gelazis, 2001).

4. *Garantizar la representación parlamentaria de las minorías étnicas*

Este cuarto enfoque, todavía más favorable a la cuestión de la representación parlamentaria de las minorías étnicas, fue el adoptado por Rumania, Eslovenia y —por un breve periodo de tiempo— Croacia, tres países cuya legislación electoral —y, de hecho, cuya misma Constitución— expresamente garantizaba a las minorías étnicas un número mínimo de escaños en las cámaras bajas de sus parlamentos bicamerales y —en algunos casos— también en sus órganos de representación local. En Rumania, el Decreto Ejecutivo de 14 de marzo de 1990, que rigió las primeras elecciones multipartidistas celebradas ese mismo año introduciendo un sistema proporcional, estableció que a las organizaciones representativas de las minorías étnicas del país (entre otros, los húngaros: 8,9; y los alemanes: 0,4 % del censo en 1990, respectivamente) que no lograran obtener el número de votos necesarios para obtener un escaño en la Asamblea se les concedería un diputado a cada una, a condición de que fueran los únicos representantes de la referida comunidad. En aquella ocasión, sólo tres organizaciones de base étnica —la Unión Democrática de los Húngaros de Rumanía, que obtuvo casi un millón de votos, el Foro Democrático de los Alemanes y la Unión Democrática de los Gitanos— lograron obtener representación en base a los votos recogidos pero, en aplicación de la mencionada regla, otras nueve organizaciones de base étnica —representativas de las comunidades armenia, búlgara, griega, lipovenia, polaca, serbia, eslovaca, turca y ucraniana— recibieron un escaño adicional cada una. Asumido y garantizado por la nueva Constitución de diciembre de 1991, este sistema resultó ligeramente limitado por la nueva Ley Electoral de 15 de julio de 1992, que estableció que una minoría nacional sólo obtendría representación en

virtud de este mecanismo legal en caso de que sus candidaturas hubieran obtenido en todo el país al menos el 5 % del número promedio de votos válidos requerido para la elección de un diputado, y que quedarían excluidas de este privilegio las organizaciones de base étnica que participaran en las elecciones total o parcialmente integradas en coaliciones más amplias con otras fuerzas políticas (Gionea, 1995).

En Croacia, el sistema introducido por la efímera Ley Electoral de agosto de 1992 también garantizó una mínima representación en el *Sabor* a todas las minorías étnicas del país, pero a diferencia del sistema rumano, en ella se reconoció la existencia de una minoría especialmente significativa —la serbia (12 % del censo en 1992)— para concederle no sólo un testimonial escaño, sino una parte del número total de escaños proporcional a su participación en la población total del país. En consecuencia, la ley creó cuatro circunscripciones electorales especiales para —respectivamente— húngaros, italianos, checos, eslovacos, rusos y ucranianos, y alemanes y austríacos, y con respecto a los serbios afirmó que en caso de que sus candidatos no fueran elegidos en un número suficiente como para que su presencia en la cámara coincidiese con su participación en la población total del Estado, se incrementarían el número de sus representantes hasta el necesario para alcanzar dicha representación, para lo cual los candidatos que no hubieran resultado elegidos serían considerados como electos en el orden correspondiente al éxito proporcional de cada uno. El sistema sólo duró hasta 1995, cuando una nueva reforma electoral redujo drásticamente la representación parlamentaria de la comunidad serbia, ya que sólo le fueron reservados tres escaños en distritos especiales; una restricción agravada aun más por el Código Electoral de 1999, en el que se redujo el número de representantes jurídicamente garantizados para las minorías étnicas a solo cinco, atribuyéndole a la comunidad serbia tan solo un escaño (Šiber y Kasapović, 2001; Kasapović, 2000; Zakosek, 2000).

Por último, cabe señalar que la Constitución eslovena de 1991 concede a las minorías húngara e italiana (respectivamente, el 0,4 y el 0,2 % del censo en 1991) un escaño a cada una en su Asamblea Nacional de 90 miembros, a pesar de que ninguna de las dos comunidades, asentadas históricamente en el actual territorio de Eslovenia, se cuenta entre las más numerosas del país, ya que los croatas representaban el 3 y los serbios el 2 % del censo en 1991 (Grad, 1995). Estos diputados son elegidos exclusivamente por los miembros de estas comunidades en circunscripciones especiales ubicadas en Koper-Capodistria en el caso de la comunidad italiana, y en Murska Sobota en el caso de la húngara.

5. *Hacer de la adscripción étnica la base de la representación política*

Es fácil argumentar que el ejemplo más radical de elevación del referente étnico a la condición de factor dominante del proceso representativo —e incluso del sistema político en su conjunto— proviene de la Bosnia anterior y —sorprendentemente— posterior a la Guerra de 1992-1995. Los Acuerdos de Paz de Dayton, que aún hoy definen el sistema político bosnio, crearon un conjunto de nuevas instituciones políticas, que incluían entre otras un parlamento bicameral, una presidencia colectiva, un gabinete y un Tribunal Constitucional, construidas todas ellas sobre la base de las divisiones étnicas existentes y encaminadas al establecimiento de un sistema de compartición del poder satisfactorio para las tres principales comunidades en conflicto (bosnios aproximadamente un 44 %, serbios un 33 % y croatas un 17 % del censo en 1992). En concreto, la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria consta de quince miembros, que son designados a partes iguales por la Asamblea Nacional de la *Republika Srpska*, por los delegados croatas del legislativo de la Federación de Bosnia y Herzegovina, y por los delegados bosníacos de esta misma cámara; en cuanto a la Cámara de Representantes, dos tercios de sus 42 miembros son elegidos directamente por los ciudadanos de la Federación, mientras que el tercio restante lo es por los de la *Republika Srpska*; la Presidencia colectiva se halla integrada por un bosniaco, un croata y un serbio directamente elegidos por los ciudadanos de cada una de las dos entidades de la República; y el gabinete debe estar compuesto de manera que al menos un tercio de sus miembros provengan de la *Republika Srpska* y que los viceministros procedan necesariamente de una etnia distinta a la del titular del Departamento. En cuanto al Tribunal Constitucional, cuatro de sus nueve jueces deben ser nombrados por el legislativo de la Federación croato-musulmana, otros dos por el legislativo serbio y los restantes tres por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos —sorprendentemente, entre juristas que no sean ciudadanos de Bosnia y Herzegovina, ni de ninguno de sus países vecinos (Sokolović y Bieber, 2001; Bieber, 2006). Por último, el sistema incluye una serie de garantías para las diferentes comunidades étnicas, entre las que se cuenta la posibilidad de bloquear cualquier iniciativa legislativa o cualquier decisión política de relevancia si la considerasen perjudicial para sus intereses específicos, lo que en buena medida justifica que se acuse a Bosnia de no ser tanto una democracia como una «etnocracia».

II. LA CUESTIÓN DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS EN EL NUEVO CONTEXTO DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Diez años más tarde, en un contexto en el que la democracia se encuentra ya plenamente consolidada en todos los países de la región; cuando los Estados entonces recién creados han quedado ya totalmente insertos en la comunidad internacional; cuando su integración en Europa ha avanzado de manera tan significativa que once de los antiguos Estados socialistas pertenecen ya a la Unión Europea, y otros cuatro están en el camino de unirse a ella; cuando su seguridad, tanto interna como externa, se halla garantizada por la ambiciosa ampliación de la Alianza Atlántica; y cuando el legado de los conflictos armados que afectaron a la región de los Balcanes durante la década de los noventa está siendo gradualmente superado, parece lógico anticipar que la percepción de lo que debería ser un adecuado tratamiento del pluralismo étnico en la legislación electoral de estos países debería haber cambiado también de manera sustancial (4).

¿Ha sido así? Y si ha sido así ¿en qué sentido se ha verificado ese cambio? ¿Cuáles han sido los motivos concretos que lo han impulsado? ¿Cuáles han sido sus consecuencias cualitativas y cuantitativas en lo tocante a la efectiva presencia de las minorías étnicas en los parlamentos de la región? Y, en suma, ¿cuál de los dos principios en teórico conflicto a los que nos referíamos al inicio de este ensayo —el de la igualdad ante la ley, y el del respeto por la diversidad— ha acabado imponiéndose, o está camino de hacerlo?

1. *Albania y Bulgaria; Estonia y Letonia; Macedonia*

Comenzando con los países que habíamos caracterizado como hostiles a la idea de que las minorías étnicas debían disfrutar de una representación específica en el poder legislativo, los cambios normativos verificados en este sentido en la última década han sido bastante relevantes en la mayoría de los casos y han resultado en una mayor presencia de las minorías en los legislativos correspondientes.

En Albania, y más significativamente en Bulgaria, sus minorías étnicas más relevantes (la griega en el primer caso, y la turca en el segundo) están

(4) Para una visión panorámica de los cambios en la legislación electoral en la Europa Central y del Este, véanse Bugajski, 2002; Birch, Millard, Popescu y Williams, 2003; Millard, 2004; Birch, 2004; Pavlovic, Petrov, Syrri y Stone, 2005; y Rose y Munro, 2009. También Flores Juberías 2002/2003 bis y 2006.

ahora regularmente representadas en el Parlamento, y en algunos casos incluso han participado en la composición de sus ejecutivos. Ello ha sido el resultado de su capacidad para superar los obstáculos legales para su funcionamiento como partidos políticos, así como del apoyo constante de sus electores. En Albania, el partido Unidad para los Derechos Humanos, que obtuvo un 0,9 % de los votos en las elecciones de 2013 tiene un diputado; y en Bulgaria, el Movimiento por los Derechos y Libertades, que en las elecciones de 2014 obtuvo un 14,8 % de los votos, tiene 38 parlamentarios. El hecho de que ambos partidos hayan sido capaces de neutralizar los varios intentos legales de apartarlos de la vida política (Ganev, 2004), de que se encuentren plenamente consolidados, y de que se hayan convertido en una parte esencial del paisaje político de sus respectivos países —el Movimiento por los Derechos y las Libertades ha estado presente en cada legislatura desde la instauración de la democracia, siendo su última votación popular un record histórico—, junto con el hecho de que sigan sin disfrutar de ninguna ventaja legal en lo tocante a sus posibilidades de obtener representación parlamentaria, de alguna manera podría mover estos dos casos a la siguiente de nuestras categorías, definida por la existencia de normas electorales étnicamente neutrales. Este es desde luego el caso de Albania, donde como resultado de las presiones internas y externas, en el año 2000 una nueva ley de partidos políticos levantó la prohibición de crear partidos de minorías étnicas que había estado teóricamente en vigor desde 1992; pero no es tan evidente en el caso de Bulgaria, ya que esta prohibición sigue formalmente en vigor y de hecho se ha aplicado cuando la comunidad macedonia, mucho más débil que la turca, ha intentado establecer sus propias organizaciones políticas.

En los casos de Estonia y Letonia, la consistente presión de la UE —especialmente persuasiva teniendo en cuenta que ambos países habían formalizado sus candidatura para ser miembros de la Unión durante la primera mitad de los noventa— combinada con la presencia permanente del Alto Comisionado de la OSCE para las Minorías Nacionales ha contribuido a una evolución gradual hacia una interpretación más inclusiva de sus leyes de nacionalidad, originariamente muy restrictivas. Esto ha llevado a un gradual aumento en el porcentaje de los poseedores de la ciudadanía estonia o letona, una cifra que ahora está en torno al 80% de la población. Como consecuencia de ello, también ha aumentado la presencia parlamentaria de los partidos que representan los intereses de la minoría rusófona: en Letonia, su presencia parlamentaria ha pasado de entre el 5 y el 6% en la década de los noventa a aproximadamente el 20% en esta última década; mientras que en Estonia su

apoyo electoral ha sido un tanto más débil y su representación parlamentaria intermitente (Galbreath, 2003 y Van Elsuwege, 2004).

En el caso de Macedonia, el avance más relevante con respecto a la representación parlamentaria de las minorías étnicas se produjo en 2002, cuando un conjunto de tres nuevas leyes —una para la elección de miembros del Parlamento, una segunda sobre el censo electoral, y la tercera para el retrasado de los distritos electorales— (5), fue aprobado como parte del paquete integral de medidas legislativas adoptadas tras el llamado Acuerdo de Paz de Ohrid (Flores Juberías, 2002/2003), que a su vez puso fin a toda una década de crecientes conflictos con la comunidad albanesa, que habían llegado a poner al país al borde de una guerra civil apenas un año antes. Redactado bajo presión de EEUU y la UE y con la participación de varias organizaciones internacionales operativas en el ámbito de la supervisión electoral, el nuevo paquete legislativo abordó la mayoría de las cuestiones identificadas como problemáticas en anteriores procesos electorales, y reemplazó el sistema mixto utilizado hasta ese momento por uno totalmente proporcional, sobre la base de seis distritos electorales de 20 miembros cada uno, sin barrera de entrada alguna. Mientras que la decisión de potenciar los elementos proporcionales del sistema electoral existente respondió a una demanda recurrente de la oposición socialdemócrata, la decisión de trazar unos nuevos distritos electorales plurinominales pretendía satisfacer una de las demandas más serias de la minoría albanesa, tradicionalmente infrarrepresentada, así como minimizar el potencial de conflicto que se había venido generando elección tras elección por el periódico rediseño de los distritos uninominales (Friedman...). Además, las nuevas leyes preveían también el uso de la lengua albanesa, tanto en las papeletas como en los colegios electorales.

2. Hungría

Entre los países que etiquetamos inicialmente como neutrales con respecto a la representación parlamentaria de las minorías étnicas, el cambio más notable ha sido el producido recientemente en Hungría como consecuencia de la adopción de la Ley CCIII sobre la Elección de los Miembros del Parlamento de Hungría. La adopción de este nuevo código electoral (European Commission for Democracy Through Law y OSCE ODHIR, 2012) forma

(5) La versión en inglés de estas tres leyes está disponible en International Foundation for Electoral Systems, 2002.

parte de la amplísima reforma institucional llevada a cabo por el ejecutivo de Viktor Orbán tras la aprobación de la nueva constitución húngara en 25 de abril de 2011, que requirió la modificación de varias leyes de importancia fundamental y la adopción de otras de nuevo cuño. La nueva Ley Electoral, que reemplazó la bien compleja pero notablemente eficaz Ley de 1989, fue aprobada por el Parlamento el 23 de diciembre de 2011 y entró en vigor el 1 de enero de 2012, aunque tuvo que esperar hasta las elecciones de 2014 para aplicarse. Además de una reforma radical del sistema electoral vigente, uno de los más antiguos en la región, la nueva ley ha introducido una fórmula totalmente nueva para la representación parlamentaria de las minorías nacionales, dando cumplimiento al mandato contenido en el párrafo 2 del artículo 2 de la nueva Constitución húngara —por el que «las nacionalidades que viven en Hungría contribuirán al trabajo del Parlamento en los terminos que fije una ley orgánica»— y al mismo tiempo completando las reformas iniciadas por la anterior Ley CLXXIX sobre los Derechos de las Nacionalidades de Hungría, en la que se contenía una lista de las minorías nacionales reconocidas en el país y se determinaba el procedimiento para la constitución de sus instituciones de autogobierno.

Sobre la base de estas instituciones y según el artículo 9.2 de la nueva Ley de Elecciones, las instituciones de autogobierno de las distintas nacionalidades podrán proponer listas electorales propias siempre que sean apoyadas por al menos el 1%, aunque nunca más de 1.500, de los votantes registrados como integrantes de esa nacionalidad. Una vez presentadas, esas listas podrán disfrutar de no menos de tres ventajas frente a las restantes candidaturas, ya que se encuentran eximidas del requisito de superar el umbral del 5% de los votos para acceder a Parlamento; tienen derecho a un escaño en el Parlamento si obtienen al menos una cuarta parte de la cuota de Hare; y en el caso que no lo hagan, tendrán todavía derecho a un portavoz parlamentario sin derecho a voto, que será el candidato no electo que ocupó el primer lugar en la lista de la nacionalidad —una medida que resulta si cabe más generosa teniendo en cuenta la masiva reducción en el número de escaños del legislativo húngaro (de 386 a sólo 199) introducida por la nueva Ley Electoral. Por último, el Artículo 12.2 de la nueva Ley establece que los electores registrados como minoría, además de votar por el candidato de su preferencia en su distrito uninominal, podrán elegir entre hacerlo por la lista de su nacionalidad o por una lista de partido a nivel de distrito plurinominal, opción que deberán manifestar en el momento de inscribirse en el registro de nacionalidades.

3. Lituania, Polonia y Serbia

Polonia y Lituania fueron originalmente clasificados como países que apoyaban, por más que no garantizaran, la representación parlamentaria de las minorías étnicas. En el caso de Lituania ya hemos mencionado que la ventaja legal proporcionada a los partidos representativos de las minorías étnicas por la Ley Electoral de 1993 —la exención del umbral del 4% de los votos para tener acceso a los 70 escaños del *Seimas* otorgados por el sistema proporcional— ya había sido suprimida por la reforma de 1996, que también elevó este umbral hasta el 5%. Ambos cambios demostraron ser altamente perjudiciales para la representación de la minoría polaca —la más importante del país—, cuya presencia en el Parlamento se redujo de siete escaños a sólo uno en 1996 y a dos en 2000 y 2004, todos ellos logrados en distritos uninominales; pero también lo fue para los rusos (Ramonaite, 2006: 78). La injusticia de esta situación se agravó incluso más en los últimos años de la pasada década, ya que la Acción Electoral de los Polacos en Lituania (que actualmente representan el 6,9% del censo) fue gradualmente aumentando su apoyo electoral hasta lograr un notable 4,80% de los votos en las elecciones de 2008, que sin embargo fue insuficiente para superar la referida cláusula de barrera, y apenas se tradujo en tres escaños uninominales, aunque un repunte de su intención de voto en las elecciones de 2012 sí le permitió superar esa barrera y hacerse, tras haber cosechado el 5,8% de los votos, con 8 escaños. Por lo que hace a Polonia, la Ley Electoral de 2001, que acabó con el sistema electoral mixto existente hasta entonces introduciendo en su lugar uno totalmente proporcional en circunscripciones plurinominales superpuestas a las divisiones administrativas ya existentes, decidió en cambio mantener la ventaja que ya disfrutaban los partidos representativos de las minorías étnicas consistente en quedar exentos del umbral del 5% de los votos exigido a todos los demás partidos —elevado hasta el 8% en el caso de las coaliciones— para acceder al *Sejm*. Esta medida, sin embargo, se ha demostrado insuficiente para que la minoría alemana (actualmente, el 0,4% del censo) conservara su influencia política (Fleming, 2003), puesto que el número de sus votantes ha ido disminuyendo constantemente y su representación parlamentaria ha menguado de siete a tan solo un escaño; mientras que fue declarada no aplicable a la minoría silesia, por lo que su impacto se ha reducido bastante.

Una dinámica similar, aunque con consecuencias más relevantes, ha sido la verificada en Serbia. La Ley sobre la Elección de Representantes de la República de Serbia del 2000 (OSCE/ODIHR, 2000; Birch, 2002), que introdujo un sistema proporcional en un distrito nacional único con un umbral del 5%, tuvo como efecto secundario que ningún partido representativo de ninguna

minoría étnica fuera capaz de obtener escaños en las subsiguientes elecciones parlamentarias de 2003. Para paliar este efecto, la Ley fue enmendada al objeto de permitir que los partidos políticos representativos de las minorías étnicas de Serbia participaran en la distribución de escaños aunque no alcanzaran dicho umbral, por lo que éstos tendrían derecho a representación parlamentaria con tan solo alcanzar 1/250 del total de los sufragios a nivel nacional. Una medida que desde entonces ha hecho posible la representación regular de húngaros (actualmente, el 3,8% del censo), bosniacos (1,8%), albaneses y gitanos (1,1%) en la Asamblea Nacional de Serbia que en su conjunto cuentan con once escaños en la actual legislatura (diez, en la legislatura 2012-2014).

4. Eslovenia, Rumania, Croacia, Montenegro y Kosovo

De entre los tres países en los que representación de las minorías étnicas aparecía garantizada, bien por la ley electoral, bien por la propia constitución, Eslovenia no ha alterado el diseño original de su sistema, de manera que tanto la comunidad húngara como la italiana siguen disfrutando de una sobrerrepresentación constitucionalmente garantizada, que en cambio no alcanza ni a serbios ni a croatas —a día de hoy, las dos minorías más numerosas del país— ni al resto de las comunidades étnicas presentes en Eslovenia. Pese a haber modificado significativamente su Constitución en 2003 y su ley electoral en 2004 (OSCE/ODIHR 2005), tampoco Rumania ha cambiado el modo en que su sistema electoral se ocupa de las minorías, de modo que los partidos debidamente registrados y las asociaciones culturales que representen a las diversas minorías étnicas de Rumanía (que desde 1990 han pasado de once a nada menos que 18, incluyendo a italianos, macedonios, *rusyns*, tártaros, judíos, albaneses y croatas) siguen teniendo garantizado un escaño en la cámara baja del Parlamento rumano, aunque en la inmensa mayoría de los casos sus porcentajes de votos no alcancen siquiera el 0,2%. Un derecho que en cambio nunca ha sido ejercido por la comunidad húngara, la mayor del país, dado que su principal formación política, la Unión Democrática de los Húngaros en Rumania (UDMR/RMDSz), siempre ha sido capaz de mantener por la fuerza de los votos recibidos su considerable representación parlamentaria (actualmente: 18 diputados y 9 senadores) e incluso de hacerse con una posición política clave que se ha traducido en varias carteras en el ejecutivo, entre 1996 y 2008, y de nuevo desde 2009 (Alionescu, 2004 y Protsyk *et al.*, 2008).

Por lo que respecta a Croacia, la práctica de cambiar su sistema electoral en vísperas de cada nueva elección que caracterizó su primera década de vida como Estado independiente, y que con respecto a la cuestión de la representación de las minorías nacionales dio lugar a una regulación muy

generosa (la de 1992), progresivamente restringida por cada nueva reforma electoral (1995-1999), se ha reproducido también en la última década, pero en la dirección opuesta. El último capítulo de esta interminable sucesión de reformas y contrarreformas electorales se verificó en 2003 (OSCE/ODIHR 2006), cuando el legislativo croata aprobó una nueva modificación del Código Electoral dando una nueva redacción a su artículo 16 a fin de aumentar de cinco a ocho el número de representantes atribuido *ex lege* a minorías étnicas en el *Sabor*. De éstos, tres (dos más que en la legislación anterior) se otorgarán a la comunidad serbia (1,0 % del censo en 2001), uno a los italianos, uno a los húngaros, uno a las comunidades de checos y eslovacos, otro a austriacos, búlgaros, alemanes, polacos, gitanos, rumanos, *rusyns*, rusos, turcos, ucranianos, valacos y judíos y otro a albaneses, bosnios, macedonios, montenegrinos, y eslovenos (en su conjunto, el 2,9 % del censo de 2001), que, en consecuencia, tienen que «compartir» su representación parlamentaria. En cualquier caso, los ciudadanos pertenecientes a estas comunidades pueden optar entre votar a favor de una lista ordinaria de candidatos, o hacerlo por una de las listas minoritarias, y de hecho la mayor parte de los electores serbios suelen decantarse por la primera opción en lugar de votar por sus escaños reservados.

Resulta difícil argumentar que estos incrementos marginales en la presencia de representantes de las minorías étnicas en los parlamentos rumano y croata sean la consecuencia de un cambio sustancial en la perspectiva con la que en estos países se ve la cuestión de la representación de las minorías étnicas. En el caso de Croacia, el cambio resulta ser mínimo, mientras que en el caso de Rumanía, el aumento en el número de representantes de las minorías étnicas ha sido más la consecuencia de una mejor organización de estas comunidades y una visión más clara de cuan influyente puede llegar a ser su presencia en el Parlamento. De modo que la continuidad parece ser la regla también en este caso.

En cualquiera de los casos, esta breve lista de países ha quedado significativamente ampliada a lo largo de la última década por la adición de dos nuevos casos, ambos procedentes de Estados de reciente independización: Montenegro y Kosovo. Montenegro, que se independizó el 3 de junio de 2006 sobre la base de un referéndum celebrado ese mismo año tras un acuerdo con Belgrado promovido por la UE, optó para la elección de los 81 diputados de su *Skupština* por el establecimiento de un sistema proporcional y de lista en un solo distrito nacional, con un umbral del 3 % de los votos, pero también estableció que cinco de sus escaños, elegibles en circunscripciones electorales especiales, quedarían reservados para la comunidad albanesa (que actualmente representa el 5,0 % del censo). Esta fórmula, que ya venía siendo usada —con pequeños

cambios— desde 1998, mientras el país seguía siendo parte de la Federación Yugoslava, no ha conducido a la formación de un solo partido albanés, sino que ha ayudado a sobrevivir a una serie de pequeñas facciones, de manera que en la pasada legislatura (2009-2012), en el legislativo de Montenegro se sentaron menos de cuatro partidos albaneses, mientras que el quinto escaño albanés era ostentado por el oficialista Partido por un Montenegro Europeo. En lo que constituye una evidente —aunque bastante común— discriminación, ni la comunidad serbia, muy relevante en Montenegro (32,0 % del censo), ni las comunidades menos numerosas de bosnios (7,8 %) y croatas (1,1 %), tienen derecho a una representación parlamentaria específica, por lo que su presencia en la *Skupština* sólo puede hacerse efectiva en base a los votos reunidos por las diferentes formaciones de base étnica del país, es decir, el Partido Bosniaco, la Iniciativa Ciudadana Croata, la Nueva Democracia Serbia y el mayormente pro-serbio Partido Socialdemócrata de Montenegro.

Por lo que respecta a Kosovo, cuya declaración unilateral de independencia data de febrero de 2008 y se halla aun lejos de haber sido universalmente reconocida, e incluso de haberlo sido por los Estados de la Unión Europea y los de su entorno más próximo, su Constitución —también de 2008— estableció una amplia gama de mecanismos encaminados a asegurar la representación de las diferentes minorías —y en especial de la serbia, con diferencia la más relevante de todas— en los distintos órganos de poder que iban a ser creados en la nueva República. Una previsión encaminada no tanto a satisfacer las demandas de esta comunidad, cuya oposición a la independencia de Kosovo no era ni es susceptible de aplacarse con concesiones menores, como a complacer a la comunidad internacional que debía ratificarla y garantizarla, y que de hecho se hallaba poderosamente inspirada en las previsiones del llamado Plan Ahtisaari, que se preocupaba de manera minuciosa de los derechos de las minorías y que insistía en la consideración de Kosovo como un Estado multinacional.

De este modo, el Artículo 64 de la Constitución kosovar dispuso la creación de una asamblea representativa de 120 integrantes, elegidos en base a un sistema proporcional y de lista en circunscripción nacional única, estipulando que veinte de esos escaños quedarán reservados para la representación de las minorías étnicas de Kosovo (en su conjunto, un 8% de la población), y que de ellos diez serían necesariamente para la comunidad serbia, cuatro para la gitana, tres para los bosníacos, dos para los turcos y uno para a comunidad gorani (6). El sistema, que ya había sido implementado en las elecciones de

(6) Además, la Constitución también ordenó la creación de dos órganos específicamente destinados a incrementar la representación de las minorías en las nuevas instituciones de Kosovo: el llamado Consejo Consultivo para las Comunidades (artículo 60) que, bajo la autoridad del Presidente de la República y contando con representación de todas las comunida-

2001 permite a los candidatos de estas minorías optar también a los escaños no reservados, duplicando de este modo sus posibilidades de lograr representación parlamentaria. Tras las elecciones de 12 de diciembre de 2010, y pese al boicot de la comunidad serbia asentada en las poblaciones al norte del río Ibar, los escaños atribuidos a la esta comunidad quedaron repartidos entre la Lista Unitaria Serbia y el Partido Independiente Liberal, que se hizo asimismo con tres escaños de la lista nacional, y que subsiguientemente entró a ocupar tres carteras en el Gobierno Thaci, mientras que el de las restantes comunidades se atomizaba entre una miríada de pequeñas formaciones, a menudo estrictamente locales. Tras los comicios de 2014, la lista Serbia, con 9 escaños, se ha convertido en la representante casi única de esta comunidad.

5. *Bosnia y Herzegovina*

En el otro extremo de nuestra clasificación, en el que habíamos colocado el caso de Bosnia y Herzegovina, el panorama no ha sido alterado aún, pero el hecho de la demanda de una profunda revisión del modelo constitucional salido de Dayton sea ahora más intensa que nunca y que haya incluso una histórica decisión judicial presionando en ese sentido, hace posible prever cambios en un futuro no muy lejano. Como ya hemos expuesto, las prescripciones contenidas en el Tratado de Paz de Dayton implican que los tres miembros de la Presidencia colectiva de Bosnia y Herzegovina deban ser elegidos por los ciudadanos pertenecientes a los tres principales grupos étnicos —o constituyentes— del país (en el que los bosníacos que representan el 48,0, los serbios el 37,1 y los croatas el 14,3 % del censo en el año 2000), siendo elegido el candidato más votado en cada grupo independientemente de los votos obtenidos por los candidatos de los demás grupos étnicos, mientras que algo similar ocurre en el ámbito del poder legislativo. El hecho de que la Constitución de Bosnia y Herzegovina prevea que sólo los ciudadanos de etnia bosniaca, serbia o croata pueden ser elegidos como miembros de la Presidencia colectiva del país, con exclusión legal de los ciudadanos de otros

des de Kosovo, permitirá a éstas «comentar en una etapa temprana [del proceso legislativo] iniciativas legislativas o políticas que puedan ser preparadas por el Gobierno, sugerir tales iniciativas, y procurar que sus puntos de vista sean incorporados en los programas y proyectos pertinentes»; y la Comisión para los Derechos e Intereses de las Comunidades (artículo 78), una comisión permanente de la Asamblea, integrada por un número igual de diputados albanos-kosovares, serbios y de otras minorías, y responsable de proponer leyes y otras medidas que respondan a los intereses particulares de las diferentes comunidades, así como de formular recomendaciones sobre los proyectos de ley presentados. Sobre las nuevas instituciones de Kosovo, consúltese Jordá García, 2012.

orígenes étnicos, fue llevado ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por dos ciudadanos bosnios de origen gitano y judío, respectivamente. En la histórica sentencia *Sejdić y Finci v. Bosnia y Herzegovina* de 21 de diciembre de 2009 (ECHR, 2009), la Gran Sala del TEDH determinó que la inelegibilidad como diputados de la Cámara de los Pueblos de los recurrentes debido a su origen étnico violaba el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (que prohíbe toda discriminación en el ámbito de los derechos de la Convención) en relación con el artículo 3 del Protocolo n.º 1 (elecciones libres), y que su inhabilitación para presentarse a las elecciones a la Presidencia violaba el artículo 1 del Protocolo n.º 12 (prohibición general de discriminación).

Aunque la respuesta de Bosnia a esta resolución ha sido extremadamente lenta y ambigua, y no está claro que el resultado final sea otro que aumentar los derechos políticos de los ciudadanos incluidos en la categoría de los «otros», manteniendo así la etnificación integral de las instituciones políticas de Bosnia, también cabe argumentar que la sentencia *Sejdić y Finci v. Bosnia*, combinada con la gradual aparición de partidos de orientación cívica en Bosnia, y la presión de las autoridades de la Unión Europea con motivo de las negociaciones de adhesión, podría convertirse (Kukucalic Ibrahimovic, 2009) en un punto de partida para un cambio sustancial en el modo de hacer política en este país.

III. CONCLUSIONES. ASIMILANDO LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS

Esta rápida enumeración de cambios en la legislación electoral de la Europa Central y Oriental permite la formulación de al menos cinco conclusiones.

La primera es que la frecuencia y la importancia de los cambios experimentados en este ámbito tan específica de la legislación electoral en el que ahora estamos enfocados han sido, tanto en términos absolutos como relativos, más bien modesta. Aunque de hecho se han producido algunos cambios, éstos no han sido demasiados, y su potencial para la innovación ha sido bastante limitada, habiendo estado más orientados hacia el ajuste de los sistemas de representación de las minorías étnicas ya existentes que a alterarlo radicalmente. Y esto en un contexto en el que otros aspectos de la legislación electoral de los países afectados han experimentado en varios casos cambios importantes. Podría decirse, por tanto, que en un marco de disputa generalizada y permanente sobre las reglas del juego electoral, la

cuestión de la representación parlamentaria de las minorías étnicas resulta estar marginalmente más clarificada que otras.

La segunda conclusión es que resulta innegable que la mayoría de los cambios introducidos con respecto a la representación parlamentaria de las minorías nacionales han sido fundamentalmente consecuencia de dinámicas políticas internas, relacionadas tanto con las posturas predominantes acerca el papel político que las minorías deberían jugar en la vida política de cada país, como con la necesidad de promover la gobernabilidad fomentando la estabilidad de los ejecutivos, como con el deseo de satisfacer las demandas de la comunidad internacional a este respecto.

En tercer lugar, es posible distinguir una especie de patrón geográfico con respecto al tratamiento de las minorías étnicas en este complejo conjunto de leyes electorales, como lo revela el hecho de que las legislaciones más generosas de la región sean las que se encuentran en los países de la ex Yugoslavia, como lo demuestran los ejemplos de Bosnia, Kosovo, Montenegro, Croacia y Eslovenia, y en menor medida también de Serbia y Macedonia. Esto podría ser debido a que el reconocimiento y la inclusión de las minorías y grupos étnicos era ya un principio constitucional básico en la Yugoslavia socialista y este legado se han transmitido a los nuevos Estados independientes, pero también podría ser consecuencia de las interferencias de la Unión Europea y otras democracias occidentales en los asuntos post-yugoslavos durante y después de los conflictos que estallaron en los años noventa —de los que son perfecto ejemplo los casos de Bosnia y Kosovo—, de la relevancia de estas comunidades en los Estados en las que están presentes, o de la importancia de su reconocimiento oficial para el mantenimiento de buenas relaciones de vecindad entre ellos.

En cuarto lugar, puede argumentarse que también cabe encontrar una cierta lógica y una cierta consistencia en todo este conjunto de cambios: de hecho, revelan, por un lado, que la expulsión de las minorías étnicas de la vida política del país con el argumento de que su presencia es perjudicial para el principio de soberanía nacional y comporta un riesgo de ruptura de la unidad nacional es tan indefendible ya como la práctica opuesta: la de que los ciudadanos deban permanecer integrados en la comunidad étnica a la que pertenecen y no puedan participar en los asuntos públicos sino como miembros de esa comunidad y a través de los mecanismos de participación articulados por ella. No es casual que tanto las posiciones más francamente hostiles hacia la presencia de minorías étnicas en la vida política, como las que —*a sensu contrario*— proponen una completa etnificación de ésta, hayan sido ya descartadas o, al menos, estén sujetas a la más severa crítica.

Por lo tanto, parece argumentable que estamos avanzando hacia posiciones intermedias, en las que la aspiración de las minorías étnicas para disfrutar de una presencia significativa en la vida parlamentaria es en algunos casos tratadas con el mismo —pero no menos— respeto que la de cualquier otro grupo de interés o tendencia ideológica, o en las que éstas pueden beneficiarse de la protección de la ley cuando ésta sea precisa para hacerla posible. En última instancia, la opción por una u otra estrategia tendría que ver más con la peculiar situación de las minorías —y, en particular, con su tamaño relativo y su capacidad para vertebrar una alternativa política propia: en otras palabras, con su capacidad para ser influyentes en el escenario político de su país— que con cualquier tipo de posicionamiento ideológicamente motivado a favor o en contra del pluralismo étnico.

Desde esta perspectiva sería erróneo pensar que los Estados donde la representación parlamentaria de las minorías está garantizada por ley poseen un mayor grado de respeto por el pluralismo étnico que aquellos otros que solo les proporcionan algunas ventajas relativas, o que éstos son por su parte más generosos para con las minorías que quienes aplican unas reglas uniforme para todo tipo de candidatos en su legislación electoral. A la postre, la eficacia de la presencia parlamentaria de las minorías étnicas dependerá mucho más de otros factores, algunos de ellos propios del sistema electoral —como la magnitud de los distritos, la equidad en la distribución territorial de los escaños, la puesta en práctica de un *gerrymandering* favorable o desfavorable, la fórmula electoral aplicable, o la existencia o no de una cláusula de barrera—, otros regulados a nivel constitucional —como el tamaño de la Asamblea, o los requisitos para la concesión de la nacionalidad y del derecho al voto—, o incluso relacionados con la cultura política del país —como la probabilidad de formación de gabinete de coalición, el posicionamiento de los partidos de base étnica en uno u otro extremo del espectro ideológico, o su capacidad para mantener la fidelidad del voto de quienes pertenecen a esa comunidad, o de capturar el de quienes son ajenos a ésta— que en la específica regulación de la representación de las minorías étnicas contenida en la legislación electoral aplicable.

La quinta y última conclusión de este ensayo es la de que, ya que el debate en torno a la conveniencia o no de dotar a las minorías étnicas de representación parlamentaria parece estar pasando a un segundo plano, y que de hecho su presencia en las cámaras legislativas se ha convertido en un elemento absolutamente habitual —y en algunos casos, incluso permanente— de la vida política de los países de la Europa Central y Oriental, quizás sería el momento de trasladar el foco de nuestro análisis hacia el tema de su integración en sus respectivos ejecutivos. La experiencia cosechada

por formaciones como el Movimiento por los Derechos y las Libertades en Bulgaria, la Unión Democrática de los Húngaros de Rumania, la Alianza de los Húngaros de Voivodina en Serbia, el partido de la Coalición Húngara en Eslovaquia y, sobre todo, por los diferentes partidos albaneses que se han venido relevando en los sucesivos gobiernos macedonios formados desde el inicio de la transición democrática en 1990, brindan ya una interesante base de datos, y un valioso cúmulo de experiencias sobre los que sustentar futuros proyectos de investigación (7).

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ALIONESCU, C. C. (2004): «Parliamentary Representation of Minorities in Romania», *Southeast European Politics* n.º 5/1.
- BERNAUER, J. Y BOCHSLER D. (2011): «Electoral entry and success of ethnic minority parties in Central and Eastern Europe: a hierarchical selection model», *Electoral Studies* n.º 30/4, pp. 738-755.
- BIEBER, F. (2006): *Post-War Bosnia: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance*, Palgrave, Londres.
- (2008): «Regulating minority parties in Central and South-Eastern Europe», en Reilly, B. y Nordlund, P. (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development*, United Nations University Press, Tokio/Nueva York/París, pp. 95-125.
- BIRCH, S. (2002): «The 2000 Elections in Yugoslavia: the “Bulldozer Revolution”», *Electoral Studies* n.º 21, pp. 499-511.
- (2004): *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan, Londres.
- BIRCH, S.; MILLARD, F.; POPESCU, M., Y WILLIAMS, K. (2003): *Embodying Democracy: Electoral System Design in Post-Communist Europe*, Palgrave Macmillan, Londres.
- BOCHSLER, D. (2007): «Electoral Rules and the Representation of Ethnic Minorities in Post-Communist Democracies», *European Yearbook of Minority Issues* n.º 8-7, pp. 153-180.
- BOTUSCIAROVA, S. (1995): «La legislazione elettorale in Bulgaria», en Lanchester, F. (ed.), *La legislazione elettorale degli Stati dell'Europa Centro-Orientale*, Giuffrè, Milán, pp. 267-281.
- BRUSIS, M. (2003): «The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries», *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* n.º 1.
- BUGAJSKI, J. (2002): *Political Parties of Eastern Europe: A Guide to Politics in the Post-Communist Era*, M. E. Sharpe, Nueva York.
- EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW Y OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2012): *Draft Joint Opinion on the Act on the Elections of members of Parliament of Hungary N.º. 662/2012*, Council of Europe, Estrasburgo.

(7) Los cuales, desde luego, están siendo ya desarrollados. Véanse, entre otros, Robotin, 2003 y Brusis, 2003.

- EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Sejdic-Finci v. Bosnia and Herzegovina*: «Prohibiting a rom and jew standing for election to the House of Peoples and the Parliamentary Assembly and for the State Presidency amounts to discrimination and breaches their electoral rights» (disponible en línea en www.echr.coe.int).
- FLEMING, M. (2003): «The Limits of the German Minority Project in Post-Communist Poland: Scale, Space and Democratic Deliberation», *Nationalities Papers* n.º 31/4, p. 399.
- FLORES JUBERÍAS, C. (1995): «Vybory '95: las elecciones del 17 de diciembre a la Duma Estatal de la Federación Rusa», *Cuadernos Constitucionales* n.º 13, pp. 157-196.
- (1998): «Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában», *Politikatumományi Szemle* n.º 2, pp. 61-92.
- (1999): «Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este», *Cuadernos Constitucionales* n.º 26/27, pp. 65-96.
- (2000): «Post-Communist Electoral Systems and National Minorities: A Dilemma in Five Paradigms», en Stein, J. P. (Ed.): *The Politics of National Minority Participation...*, cit. *infra*, pp. 31-64.
- (2000/2001): «Macedonia: entre la crisis y la consolidación», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n.º 51-52, pp. 61-94.
- (2002/2003): «Macedonia: el Acuerdo de Paz de Ohrid y su problemática implementación», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n.º 60, pp. 61-92.
- (2002/2003 bis): «Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los nuevos socios comunitarios (1995-2003)», *Cuadernos Constitucionales* n.º 41/42, pp. 75-97.
- (2006): «Nuevas consideraciones en torno a la transformación de los sistemas electorales en la Europa del Este: el caso de los países balcánicos (1995-2005)», en Flores Juberías, C. (ed.): *De la Europa del Este al este de Europa*, Universitat de València, Valencia, pp. 41-70.
- FRIEDMAN, E. (2005): «Electoral System Design and Minority Representation in Slovakia and Macedonia», *Ethnopolitics* n.º 4/4, pp. 381-396.
- GALBREATH, D. (2003): «The Politics of European Integration and Minority Rights in Estonia and Latvia», *Perspectives on European Politics and Society* n.º 4/1, pp. 35-53.
- GANEV, V. I. (2004): «History, Politics, and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Postcommunist Bulgaria», *Slavic Review* n.º 63/1, pp. 66-89.
- GELAZIS, N. (2001): «Institutional Engineering in Lithuania: Stability Through Compromise», en Zielonka, J. (ed.): *Democratic Consolidation in Eastern Europe (Vol. I: Institutional Engineering)*: Oxford University Press, Oxford, pp. 165-185.
- GIONEVA, V. (1995): «La législation électorale en Roumanie après la révolution de 1989», en Lanchester F., (ed.), *La legislazione elettorale...*, cit. *supra*, pp. 23-57.
- GJILANI, F. (1995): «La legislazione elettorale in Albania», en Lanchester, F. (ed.), *La legislazione elettorale...*, cit. *supra*, pp. 229-245.
- GRAD, F. (1995): «The Slovene Electoral System», en Lanchester, F. (ed.), *La legislazione elettorale...*, cit. *supra*, pp. 245-266.
- INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (2002): *Macedonian Electoral Laws*, IFES, Skopje.
- JORDÁ GARCÍA, J. (2012): *La disputa en torno al estatus final de Kosovo. Contexto, actores, propuestas e implicaciones*, tesis doctoral inédita, Universidad de Valencia, Valencia, pp. 410-422.

- KAMINSKI M., Y NALEPA, M. A. (2004): «Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules», en Colomer, J. M. (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave-Macmillan, Nueva York-Londres.
- KASAPOVIĆ, M. (2000): «Electoral politics in Croatia 1990-2000», *Politička misao* n.º 37/5, pp. 3-20.
- KOLAROVA, R. Y DIMITROV, D. (1994): «Electoral Law in Eastern Europe: Bulgaria», *East European Constitutional Review* n.º 3/2, pp. 50-55.
- KOPECKY, P. (2004): «The Czech Republic: Entrenching Proportional Representation», en Colomer, J. M., *Handbook of Electoral System Choice*, cit. *supra*, pp. 347-358.
- KUCUKALIC IBRAHIMOVIC, E. (2009): «El lugar de “los Otros” en la Constitución de Bosnia y Herzegovina. La representación constitucional de las minorías y sus consecuencias sobre los derechos individuales», *Cuadernos Constitucionales* n.º 67/68, pp. 135-152.
- LOLOCI, K. (1994): «Electoral Law in Eastern Europe: Albania», *East European Constitutional Review* n.º 3/2, pp. 42-50.
- MELVIN, N. J. (2000): *Russians Beyond Russia: The Politics of National Identity*, Pinter, Londres, 1995 y, más específicamente, «Post- Imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities», en Stein, J. P. (ed.), *The Politics of National Minority Participation...*, cit. *supra*, pp. 129-166.
- MILLARD, F. (1992): «The Polish Parliamentary Election of October 1991», *Soviet Studies* n.º 44/5 (1992), pp. 837-855.
- (1994): «The Polish Parliamentary Election of September 1993», *Communist and Post-Communist Studies* n.º 27/3, pp. 295-313.
- (2004): *Elections, Parties, and Representation in Post-communist Europe*, Palgrave-Macmillan, Londres.
- MUNGIU, A. Y KRASSTEV, I., *Nationalism After Communism: Lessons Learned*, CEU Press, Budapest, 2004.
- NIX, S. B. Ed. (1995): *Election Law Compendium of Central and Eastern Europe*, IFES/ACEEEO, Kiev.
- OSCE/ODIHR (2000): *Assessment of election legislation of the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia*, OSCE/ODIHR, Varsovia.
- (2005): *Romania: Parliamentary and Presidential Elections, 28 November and 12 December 2004, Assessment Mission Report*, OSCE/ODIHR, Varsovia, 39 pp.
- Election Observation Mission (2004): *Republic of Croatia. Parliamentary Elections. 23 november 2003. Final Report*, OSCE/ODIHR, Varsovia, 23 pp.
- PAVLOVIC, D.; PETROV, G.; SYRRI, D., Y STONE, D. A., eds. (2005): *Democratisation in Southeast Europe: An Introduction to Election Issues*, SEERC, Tesalónica.
- PETTIFER, J. (2000): «The Greek Minority in Albania: Ethnic Politics in a Pre-National State», en Stein, J. P. (ed.), *The Politics of National Minority Participation...*, cit. *infra*, pp. 67-188.
- PROTSYK, O.; MATICHESCU, M., Y CHATRE, B. (2008): «Representational Consequences of Special Mechanisms for Ethnic Minority Inclusion: Evidence from Romania», *European Centre for Minority Issues Working Paper* n.º 41 (disponible en línea en www.ecmi.de).
- RAMONAITE, A. (2006): «The Development of the Lithuanian party System: From to Stability to Perturbation», en Jungerstam-Mulders, S. (ed.), *Post-Communist EU Member States: Parties And Party Systems*, Ashgate, Aldershot, pp. 69-91.
- ROBOTIN, M. (2003): «A Comparative Approach to Minority Participation in Government», en Robotin, M. y Salat, L. (eds.), *A New Balance: Democracy and Minorities in Post-Communist Europe*, LGI, Budapest, pp. 161-162.

- ROSE R., Y MUNRO, N. (2009): *Elections and Parties in New European Democracies*, ECPR Press, Washington.
- ŠIBER, I., Y KASAPOVIĆ, M. (2001): «Electoral Policy and the Determinants of Electoral Behaviour in Croatia (1990-2000)», *Central European Political Science Review* n.º 2/3, pp. 112-139
- SNYDER, J. (2004): «La gestión de la etnopolítica en Europa Oriental: una valoración de los enfoques institucionales», en Ferrero, R. (ed.), *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*, ICPS, Barcelona, pp. 49-76.
- SOKOLOVIĆ, D., Y BIEBER, F., eds. (2001): *Reconstructing Multiethnic Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina*, Ashgate, Aldershot.
- SPIROVA, M. (2004): *Electoral Rules and the Political Representation of Ethnic Minorities: Evidence from Bulgaria and Romania*, Center for Policy Studies, Central European University / Open Society Institute, Budapest.
- (2012): «European integration and minority politics: ethnic parties at the EP elections», *East European Politics* n.º 28/1.
- SPIROVA, M., Y STEFANOVA B. (2009): «The European dimension of the political representation of minorities», ponencia presentada en la EUSA Conference celebrada del 24 al 26 de abril de 2009, Los Ángeles, CA.
- STEIN, J. P., Ed. (2000): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, EastWest Institute / M. E. Sharpe, Armonk, NY.
- SZOMOLANYI, S., Y GOULD, J., eds. (1997): *Slovakia: Problems of Democratic Consolidation and the Struggle for the Rules of the Game*, Friederich Ebert Foundation, Bratislava.
- TSONEVA, D. (2005): «The Puzzle of the Bulgarian-Turkish Interethnic Cooperation in Post-Communist Bulgaria», Tesis de Master, Central European University, Budapest.
- VAN ELSUWEGE, P. (2004) «Russian-Speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems of Integration at the Threshold of the European Union», *European Centre for Minority Issues, Working Paper* n.º 20 (disponible en línea en www.ecmi.de).
- ZAKOŠEK, N. (2000): «Ethnic War and Disempowerment: The Serb Minority in Croatia», en Stein, J. P., (ed.), *The Politics of National Minority Participation...*, cit. *supra*, pp. 213-236.