
Minorías étnicas y sistemas electorales en la Europa del Este*

Carlos Flores Juberías

Publicado en Carlos Flores Juberías (Coord.): *Actas del I Encuentro Español de Estudios sobre la Europa Oriental* (Vol. I), Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº [monográfico] 26/27 (1999), págs. 65 a 96

I. El estado de la cuestión: soberanía popular y diversidad étnica en la Europa postcomunista. II. Un dilema en cinco paradigmas: A) Oponerse a la representación de las minorías étnicas; B) Ignorar la existencia de las minorías étnicas; C) Respaldar la representación de las minorías étnicas; D) Garantizar la representación de las minorías étnicas; E) Hacer de la adscripción étnica la base de la representación política. III. Mecanismos favorecedores y mecanismos desfavorables para la representación de las minorías étnicas. IV. Conclusiones.

I. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN: SOBERANÍA POPULAR Y DIVERSIDAD ÉTNICA EN LA EUROPA POSTCOMUNISTA

El derrumbamiento del Socialismo de Estado en la Europa del Este ha proyectado sus consecuencias en todos y cada uno de los ámbitos de la vida social y, ciertamente, también en el ámbito de las ideologías, los valores y los principios. Y ello porque –como ha señalado Bartole– “la crisis del comunismo, que a nivel constitucional se ha traducido en la desaparición del papel dirigente del partido hegemónico, ha situado a los protagonistas de las transiciones ante la necesidad de reemplazar este elemento ideológico unificador del pasado por otros elementos distintos de identificación entre el Estado y la comunidad”^{1[i]}.

Entre el amplio catálogo de nuevos valores y principios propuestos por las nuevas democracias de la Europa del Este, la idea de ciudadanía ha sido probablemente una de las más características. Recién superada una época en la que los individuos eran sistemáticamente tratados como súbditos, en la que el estatus social y el disfrute de los derechos humanos dependían de la ortodoxia de las ideas políticas que se profesasen, y en la que el Estado no conocía límites a su poder, la reivindicación de la idea de ciudadanía como piedra angular del nuevo orden político ha sido equivalente a una afirmación del pluralismo democrático, la igualdad, los derechos humanos y el gobierno limitado. En consecuencia, las ideas acerca del papel dirigente del proletariado y del Partido Comunista fueron rápidamente abandonadas a medida que las nuevas constituciones comenzaron a proclamar valores y principios ya

insertos en la mayor parte de los textos fundamentales de Occidente y, entre ellos y de manera principal, las ideas de soberanía popular, igualdad ante la ley y no discriminación.

Todas y cada una de las constituciones de la Europa Oriental han proclamado la idea de la soberanía popular en un lugar destacado de su texto. Muchas lo han hecho abriendo su primer capítulo con la solemne proclamación de que la soberanía reside en el pueblo ^{2[iii]}; unas pocas, lo han hecho tratando de conciliar esa afirmación con la de su propia identidad nacional o multinacional ^{3[iii]}; pero incluso aquellos países que todavía hoy siguen experimentando en su interior fuertes tendencias nacionalistas –como Croacia o la República Federal de Yugoslavia ^{4[iv]}– e incluso aquellos otros que han acentuado en algún otro lugar de sus constituciones la dimensión “nacional” de su estatalidad –como Eslovaquia o Macedonia ^{5[v]}– no han dudado en introducir junto con este tipo de declaraciones un reconocimiento igualmente tajante del hecho de que el pueblo constituye el fundamento de todo el poder del Estado.

En todos los casos, esta afirmación se ha visto asimismo complementada por un conjunto de reglas –habitualmente ubicadas junto a las que se ocupan de los derechos fundamentales, pero muchas veces incluso entre las disposiciones fundamentales de la Constitución– prohibiendo todo tipo de discriminación por cualquier orden de motivos imaginable en el ejercicio del poder político. Cláusulas que, en casos como el checo, han llegado incluso a caer en la redundancia de proscribir cualquier tipo de distinción basada en el “sexo, raza, color, lengua, creencias, credo, convicciones políticas o de otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional o étnica, propiedad, nacimiento u otro estatus” ^{6[vi]}.

Una consecuencia directa de la constitucionalización de estos principios ha sido la paralela interdicción del mandato imperativo, en favor del libre ejercicio de sus mandatos por parte de los diputados de las diferentes asambleas representativas, de nuevo de un modo sumamente familiar para las democracias occidentales ^{7[vii]}. Si el pueblo es el único depositario de la soberanía nacional, y si ningún miembro de la comunidad puede ser tratado de forma diferente al resto, es necesario concluir que los representantes electos deberían consagrarse al servicio de la comunidad en su conjunto, y no al de ninguna fracción de base territorial o étnica –incluyendo con ello a sus propios votantes.

Pero, ¿cómo es posible en la Europa del Este reconciliar este objetivo de representar al pueblo de un Estado de manera global y no discriminatoria, con el hecho de que todos y cada uno de los Estados de la zona presenten una realidad multiétnica? Más todavía: ¿es posible reconciliar esta constante apelación a los principios de igualdad y no discriminación con la paralela resurrección de las conciencias nacionales que los Estados de la Europa del Este y las minorías étnicas ^{8[viii]} que en ellos habitan se hallan igualmente experimentando? La erradicación de toda discriminación por razones de origen étnico parece ser una característica absolutamente esencial de un Estado democrático, pero ¿no

es también el respeto y aun la promoción de la diversidad étnica una característica igualmente básica de todo Estado democrático?

Las páginas que siguen tratarán de abordar el modo en el que varios Estados de la Europa postcomunista han abordado esta cuestión a la hora de delinear su legislación electoral. Analizarán, así, cómo en algunos casos se ha tratado de reconciliar estos en apariencia –¿o en verdad?– contradictorios fines, cómo en otros se ha preferido apostar claramente por uno de ellos a cambio de marginalizar el otro, o cómo –en fin– en no pocos casos se ha optado por soslayar el dilema tanto como éste permitía ser soslayado. Ni que decir tiene que con ello nos estaremos adentrando en un aspecto verdaderamente decisivo del debate político en la Europa del Este –tema cuya importancia, en unas sociedades tan profundamente conflictivas como éstas, difícilmente puede ser exagerada^{9[x]}.

II. UN DILEMA EN CINCO PARADIGMAS

A) Oponerse a la representación de las minorías étnicas

Sólo dos países en la Europa del Este se han opuesto de manera directa a la específica presencia de las minorías étnicas en sus parlamentos. Ambos países han recurrido a idénticas fórmulas legales, ambos las han intentado implementar en contextos políticos notablemente similares, y ambos han fracasado de igual manera en el empeño.

En Albania, el art. 12 de la Ley de 4 de febrero de 1992, de Elecciones para la Asamblea Popular^{10[x]}, estableció que los ciudadanos tenían derecho a concurrir a las elecciones bien como candidatos independientes, bien como candidatos de un partido o de una coalición de partidos. La disposición, de apariencia bien inocua, estaba en principio encaminada a evitar la presentación de candidaturas por parte de las numerosas organizaciones sociales creadas desde el Partido del Trabajo (el partido único albanés) durante la época socialista, práctica que la legislación electoral vigente hasta entonces^{11[xi]} –gestada en 1990, antes de que la transición democrática hubiese empezado realmente a avanzar– todavía permitía. Sin embargo, esta disposición fue bien pronto puesta en relación con las provisiones de la Ley de 25 de julio de 1991, de Partidos Políticos, que excluía del registro a “los partidos de base religiosa, étnica o regional”.

La decisión estaba claramente dirigida contra *Omonia*, la organización social representativa de la minoría griega –principalmente asentada en el sur del país–, que había quedado en un distante tercer lugar en las elecciones de 1991, obteniendo 5 de los 240 escaños de la Asamblea^{12[xii]}. El intento de inscribir a *Omonia* en el registro de partidos políticos fue bloqueado con el argumento de que se trataba de una organización de griegos, y que por ese motivo caía de lleno en la

prohibición contenida en la Ley de Partidos Políticos. Sin embargo, cuando las presiones internas y externas –sobre todo estas últimas, especialmente promovidas desde el Gobierno griego– comenzaron a intensificarse, el Ministerio albanés de Justicia acabó aceptando el registro del llamado Partido para la Defensa de los Derechos Humanos, que no era otra cosa que la *Omonia* original, ligeramente maquillada con la admisión de algunos albaneses en sus filas, y provista de un nombre menos llamativo ^{13[xiii]}. En todo caso, el hostigamiento a la minoría griega no terminó aquí, ya que el nuevo partido denunció numerosos abusos y falsificaciones en los distritos en los que logró presentar candidatos. De hecho, sus únicos dos escaños en el nuevo parlamento fueron conseguidos sólo después de una larga serie de contenciosos, y ello a pesar de que su porcentaje de voto subió de un mero 0'73% a un ya estimable 2'90% ^{14[xiv]}.

En el caso de Bulgaria, los ataques contra la representación parlamentaria de las minorías étnicas se llevaron a cabo en vísperas de las elecciones de 1992, igualmente merced a una interpretación conjunta de las provisiones contenidas en la Constitución de 12 de julio de 1991 ^{15[xv]} y en la Ley Electoral de 20 de agosto de ese mismo año ^{16[xvi]}. En concreto, el art. 11.4 de la Constitución estipuló por un lado que “no habrán partidos políticos de base étnica, racial o religiosa, ni partidos que pretendan la violenta usurpación del poder del Estado”, mientras que el 12.2 especificó por otro que “las asociaciones de ciudadanos, incluyendo los sindicatos, no perseguirán objetivos políticos, ni se embarcarán en actividades políticas que sean de la competencia de los partidos”. Dicho en otras palabras, la Constitución prohibió primero la formación de partidos de base étnica, para a continuación prohibir que cualquier otro tipo de organización presentase candidaturas electorales, y aun se implicase en cualesquiera actividades de naturaleza política. Consecuentemente, la Ley Electoral restringió el derecho a presentar candidaturas y a intervenir en la campaña a los partidos políticos, exigiéndoles que al registrarse no vulnerasen las exigencias del art. 11 de la Constitución.

El principal destinatario de esas disposiciones era el Movimiento por los Derechos y las Libertades (DPS) ^{17[xvii]}, vinculado a la comunidad turca. Imposibilitado para presentar candidaturas a menos que se transformase de movimiento cívico en partido político, el DPS se vio obligado a solicitar su registro como partido con el nombre de Partido de los Derechos y las Libertades. Su pretensión fue recurrida primero ante los tribunales regionales, y a continuación ante el Tribunal Supremo, fallando una y otra instancia en contra de la formación. Sin embargo, en su resolución de 11 de septiembre de 1991, la Comisión Electoral Central acordó –si bien por una estrecha mayoría– aceptar la validez de la inscripción realizada por el Movimiento en 1990, y mantener su denominación y su color de papeleta para las inminentes elecciones de 1992. En esta ocasión, la decisión fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Partido Socialista, pero el alto tribunal favoreció al movimiento de la minoría turca argumentando que el partido se hallaba

de hecho abierto a la participación, la afiliación y el voto de ciudadanos de origen étnico no turco, y que el partido mantenía de hecho valores constitucionales básicos –como el derecho a ser educado en la lengua materna, o el derecho a desarrollar la propia cultura– merecedores de la mayor consideración. Sin embargo, la decisión del Tribunal Constitucional fue hecha pública sólo después de que los candidatos del DPS se hubieran visto obligados a concurrir a los comicios como independientes. Valga señalar, adicionalmente, que el del DPS ha sido un caso singularísimo, y de que hasta la fecha ningún otro partido de base étnica o religiosa ha llegado a ser legalmente registrado ^{18[xviii]}.

Pero no serían éstas las únicas disposiciones destinadas a dañar –y no de modo casual– las posibilidades electorales del DPS. Así, cuando los arts. 11 y 12 de la Ley Electoral de 20 de agosto de 1991 impusieron fuertes restricciones al voto de los ciudadanos búlgaros residentes en el extranjero, el principal afectado resultó ser el DPS, para quien la masa de búlgaros de origen turco que había emigrado a Turquía desde la apertura de las fronteras en 1989 constituía un importante granero de votos.

Irónicamente, el partido lograría en 1991 un significativo aumento de votos en relación con sus resultados de 1990, para –en un movimiento todavía más paradójico– aliarse poco más tarde con sus antiguos perseguidores del Partido Socialista en su oposición al Gobierno centroderechista de la UDF, al que a la postre acabarían derribando. La estrategia se revelaría poco rentable electoralmente, toda vez que en las elecciones de 1994 el DPS cayó hasta el 5'4% de los votos. En 1997, el partido decidió concurrir en coalición con otras fuerzas, obteniendo en conjunto el 7'6% de los votos y 19 escaños ^{19[xix]}.

Junto a las estrategias para mantener a las minorías étnicas fuera del parlamento que se han intentado llevar a la práctica con toda obviedad en Albania y Bulgaria, quizás sería oportuno señalar un caso mucho menos evidente, aunque bien cercano en cuanto a su intencionalidad y mucho más efectivo en cuanto a su implementación. Me refiero al caso de la Federación Rusa.

Las elecciones a la *Duma* Estatal de la Federación Rusa –la cámara baja, y más poderosa, del legislativo ruso– no se encuentran reguladas por un solo cuerpo legal, sino por una serie de disposiciones desperdigadas entre la Constitución federal, la Ley Federal sobre las Garantías Básicas de los Derechos Electorales de los Ciudadanos de la Federación Rusa, y la Ley Federal de Elecciones a la *Duma* Estatal de la Asamblea Federal de la Federación Rusa ^{20[xx]}, con el agravante de que esta última norma permite la introducción de nuevas disposiciones sobre la materia por medio de cualquier Ley Federal.

Ciertamente, ninguno de esos textos legales contiene disposiciones específicamente contrarias a la existencia de partidos de base étnica, pues en modo alguno cabría encuadrar en esta categoría la disposición contenida en el art. 29.2 por la que se prohíbe la difusión de propaganda

en favor de la superioridad racial o nacional, ni la provocación al odio nacional o racial.

Pero a pesar de ello, al menos tres disposiciones contenidas en la Ley Electoral rusa han acabado destruyendo virtualmente toda posibilidad de que la *Duma* Estatal pueda contar con la presencia de formaciones políticas representativas de alguna de las numerosas etnias que habitan el territorio de la Federación. Por una parte, cuando el art. 32 define quiénes se hallan legitimados para tomar parte en las elecciones, se refiere a "asociaciones públicas panrusas establecidas del modo estipulado por las leyes federales", implicando de este modo que sólo las formaciones de ámbito estatal –y, consecuentemente, no las circunscritas a un ente federado– podrán competir en las elecciones federales. En segundo lugar, cuando el Capítulo VI de la Ley enumera los requisitos necesarios para presentar una lista nacional de candidatos ^{21[xxi]}, establece que será precisa la acreditación de no menos de 200.000 firmas de electores en apoyo de cada candidatura, y que además "no más del siete por ciento del número total de firmas requerido" podrá proceder de un mismo ente federado. De este modo, la posibilidad de que un partido de base étnica, que se pretenda representativo de la población de unos o varios entes federados –o, sencillamente, de que una fuerza de ámbito local– pueda competir por alguno de los 225 escaños distribuidos proporcionalmente, deviene prácticamente inexistente, pues de acuerdo con este requisito sólo formaciones políticas dotadas de una organización operativa en al menos una quincena de entes federados tendrán opción de satisfacer este requisito. Finalmente, al establecer una cláusula de barrera del 5% para acceder al reparto de los escaños atribuidos según el criterio proporcional, la Ley Electoral de 1995 acabaría cerrando prácticamente por entero la posibilidad de que la *Duma* Estatal pudiera contar con la presencia de partidos de base étnica. Para éstos y sus candidaos, obtener mayorías simples en los distritos uninominales en donde se hallase concentrada su base social se convertiría, pues, en la única alternativa a la marginación del extraparlamentarismo.

Así pues, aun no hallándose explícitamente opuesto a la representación de las minorías étnicas, el sistema electoral ruso lleva insertos un número tal de obstáculos para la efectiva materialización de esta presencia que podría muy bien ser incluido, junto con los dos arriba mencionados, entre los más reacios hacia la presencia parlamentaria de las minorías étnicas ^{22[xxii]}. En semejante contexto, no resulta sorprendente que, pese a la enorme diversidad de la composición étnica de Rusia, la *Duma* no haya contado –ni en la presente legislatura, ni en la anterior– con un sólo partido de base étnica ^{23[xxiii]}.

B) Ignorar la existencia de las minorías étnicas

Ignorar las divisiones étnicas en el diseño de la legislación electoral ha sido la práctica seguida en aquellos países de la Europa Oriental que han optado por aplicar de la manera más rigurosa los principios

constitucionales de igualdad ante la ley y de no discriminación por razón de origen étnico o nacional. Pero también lo ha sido en una serie de países que, poseyendo minorías étnicas de cierta entidad y habiendo experimentado al mismo tiempo fuertes tensiones nacionalistas, han optado por rebajar la tensión interétnica en el plano electoral como medio para obviar una fuente importante de conflictos internos.

Entre el primer grupo de países, la República Checa encarna probablemente el mejor ejemplo. Ni la Constitución checa^{24[xxiv]} ni su Ley Electoral^{25[xxv]} comprenden disposición alguna por la que se atribuya a las minorías étnicas de la República ningún tipo de ventaja o protección especial encaminada a garantizar o a facilitar su presencia parlamentaria. De hecho, en los apenas dos artículos que la Carta de los Derechos y Libertades Fundamentales dedica a los derechos de las minorías étnicas y nacionales, las únicas referencias presentes lo son a los derechos culturales –como el derecho a la educación, al uso de su lengua propia en el ámbito oficial, a recibir y difundir información en su lengua propia, etc.– de éstas^{26[xxvi]}. Intención que, por lo demás, queda adicionalmente evidenciada por la cláusula de no discriminación recogida en el art. 3, quizás la más exhaustiva –como ya sugerimos– de toda la región^{27[xxvii]}.

Eslovaquia podría ser, en cambio, un buen ejemplo del segundo grupo de países. Aunque en su Constitución y sus leyes la República Eslovaca se ha adherido reiteradamente al principio de no discriminación por razones étnicas, su negativa a garantizar derechos específicamente en favor de su importante minoría húngara –o incluso de otros grupos étnicos de cierta entidad, como gitanos o checos– se ha debido seguramente más a su temor por reforzar la ya importante influencia política de la comunidad húngara y a proporcionarle elementos con los que sustentar su reivindicación de una autonomía territorial, que a un aprecio sincero por el valor de la igualdad... especialmente en una atmósfera política tan caldeada como la de la política eslovaca de los últimos años^{28[xxviii]}.

Por otra parte, también entrarían en esta categoría los países –como Ucrania, Macedonia y Bielorrusia– que durante largo tiempo han seguido manteniendo los sistemas mayoritarios en distritos uninominales heredados del periodo comunista^{29[xxix]}, siquiera porque tales sistemas no permiten en principio la introducción de mecanismos destinados a facilitar la obtención de representación parlamentaria por parte de las minorías étnicas^{30[xxx]}.

Con todo, el ejemplo más claro de consciente marginación de la diversidad étnica de un Estado a la hora de gestar su legislación electoral lo constituye probablemente el caso de Moldavia. La Ley de 14 de octubre de 1993, de Elecciones al Parlamento –la primera ley electoral de la Moldavia postcomunista^{31[xxxi]}–, contemplaba un sistema proporcional con aplicación de la fórmula d'Hondt en distritos plurinominales, y con una cláusula de barrera del 4% a nivel nacional. Sin embargo, cuando al poco de aprobarse la ley llegó el momento de trazar los nuevos distritos electorales, las autoridades moldavas se vieron a sí mismas ante un callejón sin salida. Si los distritos habían de ser trazados tomando en

consideración las divisorias étnicas existentes –lo que, en pocas palabras, significaba la creación de circunscripciones diferenciadas en los problemáticos territorios de Gagauzia y el Transdniestro– era sumamente probable que el boicot anunciado por las fuerzas independentistas de uno y otro territorio, de ser exitoso, fuese a ser utilizado como prueba de la falta de legitimidad del nuevo parlamento para legislar sobre ambos territorios. Pero si la creación de las nuevas circunscripciones ignoraba deliberadamente las divisorias étnicas existentes, creando circunscripciones deliberadamente mixtas con la intención de diluir el peso de las comunidades rusa y gagauze entre el de la mayoría moldava, resultaría difícil que la medida no fuese tenida por una injustificable provocación o –incluso– como un *casus belli* que empujase a los independentistas a buscar sus objetivos por otros medios ^{32[xxxii]}. A la postre, la cuadratura del círculo se ensayó mediante la creación ...de un distrito electoral único. La llamada “Resolución sobre el Procedimiento para la Implementación de la Ley de Elecciones al Parlamento”^{33[xxxiii]}, aprobada el 19 de octubre de 1993, convirtió al país entero en una única circunscripción electoral, permitiendo que los partidos de base étnica maximizaran sus votos, pero diluyendo a la vez el impacto del posible boicot independentista a las elecciones y rompiendo –al menos, formalmente– la conexión entre específicos territorios y partidos. El sistema electoral moldavo quedó configurado, pues, como el más étnicamente neutro de toda la Europa del Este, sin duda por causa de las negativas consecuencias que de una etnificación de la política era posible esperar.

En última instancia, habría que apuntar la paradoja de que esta práctica no haya sido en modo alguno la escogida por aquellos Estados de la región que con mayor motivo pueden aducir el dato de contar con una población más o menos étnicamente homogénea. Países como Hungría, Polonia o Eslovenia, que se cuentan entre los de menor grado de heterogeneidad étnica de la Europa del Este, han adoptado precisamente la estrategia opuesta, garantizando a sus pequeñas minorías privilegios que otros han negado a sus mucho más numerosas minorías. La lógica de esta estrategia, y los medios con los que se ha llevado a cabo serán analizados a continuación.

C) Respaldar la representación de las minorías étnicas

Una estrategia intermedia, a mitad camino entre la de ignorar la diversidad étnica a la hora de escoger un sistema electoral y la de garantizar la representación de las minorías étnicas en los parlamentos nacionales con independencia de su tamaño y de su grado de movilización política, ha sido la seguida en Polonia y Hungría –que, no por casualidad, son dos de los países en los que la conflictividad étnica resulta ser de menor relevancia–, así como, durante un breve periodo, en Lituania –que, tampoco por casualidad, resulta ser el más tolerante de los países bálticos en este campo–. En los tres casos referidos, lo que hallamos en su normativa electoral son cláusulas favorecedoras –pero no garantizadoras– de la presencia de minorías étnicas en los parlamentos y las corporaciones locales, bien a través de una rebaja significativa de los

requisitos para la presentación de candidaturas, bien a través de una serie de ventajas en la aplicación de las fórmulas electorales destinadas a facilitar la obtención de escaños por parte de los candidatos de las minorías. La primera práctica puede hallarse en las Leyes Electorales polacas de 1991 y 1993, mientras que la segunda aparece en la legislación húngara para la elección de las corporaciones locales, en la Ley para la Elección del *Seimas* lituano de 1992 y, adicionalmente, en la ya mencionada Ley Electoral polaca de 1993.

Según el art. 63 de la Ley de 3 de julio de 1991, de Elecciones al *Sejm* ^{34[xxxiv]}, los candidatos a la cámara baja del parlamento polaco podían ser propuestos "por electores, partidos y organizaciones políticas, y organizaciones sociales que hubiesen establecido con este propósito comités electorales locales o nacionales". Sin embargo, para que una lista de candidatos fuese aceptada por la correspondiente junta electoral, el art. 69.4 de la Ley requería que la propuesta estuviera sustentada "por la firma personal de al menos 5.000 electores residentes en el correspondiente circunscripción electoral", si bien la recogida de 50.000 firmas de apoyo en el conjunto del país hacía posible la presentación de candidaturas en todas las circunscripciones, con independencia del número de firmas que se hubiese recogido en cada una de ellas (art. 70.1). Por lo demás, para la presentación de una lista nacional el art. 76.2 requería de los partidos la previa presentación de listas en al menos cinco circunscripciones.

Pero tratándose de candidatos pertenecientes a alguna minoría étnica, los arts. 70.2 y 76.3 contenían una sustancial rebaja de los requisitos generalmente aplicables. Según la primera de estas disposiciones, las organizaciones representativas de las minorías étnicas podían disfrutar de la ventaja prevista en el art. 70.1 –esto es, de la posibilidad de presentar candidaturas en cualquier circunscripción del país– con la presentación de tan solo 20.000 firmas de electores, mientras que de acuerdo con la segunda de esas disposiciones las organizaciones representativas de las minorías étnicas podían presentar una lista nacional con independencia del número de circunscripciones en las que hubiera formalizado sus candidaturas.

Cuando la Ley de 1991 fue reformada por la nueva Ley de 28 de mayo de 1993, los cambios más significativos fueron los encaminados hacia la reducción del alto grado de proporcionalidad que había caracterizado al sistema existente, y a la introducción de mecanismos que dificultasen la presentación de candidaturas tanto a nivel de circunscripción como a nivel nacional. Por lo que hacía a esta última cuestión, la nueva Ley redujo a 3.000 el número de firmas necesario para la presentación de candidaturas en las circunscripciones, si bien requiriendo la presentación de candidaturas en al menos la mitad de los distritos del país –esto es, 26– como condición previa para la presentación de una lista nacional con la que optar a alguno de los 69 escaños atribuidos de este modo. En lo atañente al nivel de proporcionalidad, la nueva Ley introdujo una cláusula de barrera del 5%

para los partidos –elevada al 8% en el caso de las coaliciones– en orden a acceder al reparto de escaños en las circunscripciones, elevando hasta el 7% el porcentaje de votos necesario para entrar en el reparto de los escaños de la lista nacional ^{35[xxxv]}.

Pero, como había sucedido en 1991, también la Ley de 1993 optó por tratar de manera diferente a las organizaciones representativas de las minorías étnicas ^{36[xxxvi]}. La ventaja más obvia y más decisiva fue la posibilidad recogida en el art. 5 de la nueva Ley, según el cual las organizaciones representativas de las minorías étnicas podrían optar entre ser dispensadas de superar el 5% de los votos para obtener escaños en las circunscripciones territoriales, o serlo de la exigencia de obtener un 7% de los votos para acceder al reparto de los escaños de la lista nacional, cláusulas ambas cuya estricta aplicación habría hecho virtualmente imposible –a la vista de su peso poblacional– la obtención de representación parlamentaria por parte de las formaciones representativas de las minorías étnicas polacas. Otro gesto – aparentemente favorable para las minorías– fue el recogido en el art. 91.3 de la Ley, que eximía a las organizaciones representativas de las minorías étnicas de los requisitos generales para la presentación de una lista nacional, toda vez que a éstas les bastaría la presentación de candidaturas en cinco circunscripciones –y no en veintiseis– para poder formalizar la presentación de una lista nacional con la que optar a los escaños repartidos de este modo. Sin embargo, la virtualidad de esta disposición quedaría en nada, toda vez que la Ley no excluía a las organizaciones representativas de las minorías étnicas del requisito general de incluir en la lista nacional sólo a candidatos que concudiesen como tales en las listas presentadas en las diferentes circunscripciones, lo que equivalía a decir que era menester haber presentado al menos 69 candidatos en el conjunto del territorio nacional, lo que a su vez suponía concurrir electoralmente en bastantes más distritos de los que cualquier minoría étnica polaca es capaz de abarcar. Como consecuencia de todo ello, ningún grupo de base étnica fue capaz de presentar una lista nacional en las inmediatas elecciones de septiembre de 1993 ^{37[xxxvii]}, con lo que su representación –cuatro diputados y un senador de la comunidad alemana– hubo de provenir exclusivamente de las listas de distrito ^{38[xxxviii]}.

Distinta en su funcionamiento y mucho más fácil de comprender fueron las cláusulas insertas en la Ley húngara de Elecciones Locales de 1990, cuyas intenciones eran, no obstante, muy similares a las de la normativa polaca. La Ley LXIV/1990 ^{39[xxxix]} era un texto legislativo absurdamente complejo, que delineaba todo un conjunto de sistemas electorales diversos –algunos de ellos ya suficientemente complejos por sí mismos– para la elección de las corporaciones locales en los pequeños núcleos de población, las ciudades y la capital del país, y en el que los alcaldes eran en unas ocasiones directamente elegidos, y en otras no ^{40[xi]}. Entre sus complejas disposiciones, el Capítulo XI incluyó tres detallados artículos por los que los candidatos de las minorías étnicas quedaban excluidos de algunas de las disposiciones aplicables al resto de

las candidaturas. El art. 48.2 estableció el derecho de los candidatos pertenecientes a una minoría étnica a aparecer en las papeletas como miembros de ésta, e incluso a escribir su nombre y el de la organización a la que perteneciesen tanto en húngaro como en su lengua propia. Y el art. 48.3 ordenó a la televisión y la radio públicas la emisión de programas especiales para ellos precisamente "en el último día de la campaña electoral". Sin embargo, las disposiciones de mayor entidad fueron las contenidas en los arts. 49 y 50 de la Ley. En función de éstos, cuando en una elección realizada por el sistema mayoritario de voto múltiple ^{41[xli]} un candidato perteneciente a una minoría étnica no resultase elegido, se le tendría por electo si el número de los votos obtenido fuese al menos los dos tercios del número de votos obtenido por el último de los candidatos efectivamente electo; y cuando las elecciones fuesen llevadas a cabo a través de un sistema proporcional y de lista ^{42[xlii]}, el cabeza de lista de una formación representativa de una minoría étnica resultaría igualmente elegido con sólo que la lista en cuestión hubiese obtenido al menos los dos tercios de los votos logrados por el último candidato electo, incrementándose en consecuencia –tanto en uno como en el otro caso– el número de miembros de la corporación local.

El interés por garantizar la presencia de las minorías étnicas en los ayuntamientos húngaros resultaba, sin duda, admirable. Pero es probable que una dosis extra de imaginación pudiese haber conseguido un modo menos torpe de hacerlo. No es difícil imaginar que proporcionarle el acta de concejal a un candidato adscrito a una minoría étnica a pesar de haber contado con un apoyo muy inferior al de otros candidatos no electos muy probablemente producirá más resentimiento que simpatía y, en consecuencia, un efecto más bien contrario al que con esas medidas se pretendía.

Finalmente está el caso de Lituania. Aunque las disposiciones relativas a las minorías étnicas insertas en la Ley de 9 de julio de 1992, de Elecciones al *Seimas* ^{43[xliii]}, apenas alcanzaban un par de líneas, sus efectos merecen ser tomados en consideración. El sistema electoral adoptado en aquel momento era de naturaleza mixta: la mitad de los diputados eran elegidos en distritos uninominales mediante un sistema de mayoría absoluta a dos vueltas (arts. 8 y 75), mientras que la otra mitad de los escaños –70 de 141, para ser más exactos– eran distribuidos proporcionalmente en una circunscripción nacional única, utilizando la cuota de Hare entre aquellos partidos que hubiesen obtenido al menos el 4% de los votos (arts. 8 y 76). La única disposición específicamente referida a las minoría étnicas se hallaba precisamente en el art. 76, donde se establecía que las organizaciones representativas de las minorías étnicas quedarían excluidas del requisito de superar la barrera del 4%, de manera que para obtener un escaño necesitarían simplemente alcanzar la cuota de Hare (número de votos válidos/número de escaños disponibles), lo que en este caso suponía 1/70 del voto nacional.

La aplicación de esta cláusula en las elecciones de 1992 permitió a la Unión de los Polacos de Lituania duplicar su representación en el

Seimas, añadiendo a los dos escaños obtenidos en los dos distritos uninominales población mayoritariamente polaca, otros dos escaños más provenientes de la lista nacional, y todo ello pese a haber conseguido apenas un 2'07% de los votos ^{44[xliv]}.

Sin embargo, esta peculiaridad del sistema electoral lituano no duró mucho tiempo: el 27 de julio de 1996 el *Seimas* introdujo una serie de cambios en la legislación electoral con miras a las inmediatas elecciones, elevando la cláusula de barrera del 4 al 5% para los partidos, y hasta el 7% para las coaliciones, y aboliendo igualmente la disposición por la que se eximía a los partidos de base étnica de este requisito ^{45[xlv]}.

D) Garantizar la representación de las minorías étnicas

Una aproximación si cabe más favorable a la presencia de las minorías étnicas en los parlamentos de la Europa Oriental ha sido la adoptada en lugares como Rumanía, Eslovenia, y –al menos durante un breve paréntesis– en Croacia, países los tres cuyas constituciones y/o legislaciones electorales garantizan expresamente a las minorías étnicas un mínimo de escaños en sus legislativos y –en algunos casos– también en sus corporaciones locales.

El sistema introducido en Rumanía por el Decreto Ejecutivo de 14 de marzo de 1990 ^{46[xlvi]}, el introducido en Croacia por la Ley Electoral de agosto de 1992 ^{47[xlvii]}, y el creado en Eslovenia por la Ley de 10 de marzo de 1992 ^{48[xlviii]} fueron muy similares en cuanto a sus objetivos, pero bastante diferentes en su funcionamiento. En los tres casos se garantizó a todas las minorías étnicas existentes una representación mínima en la cámara baja de sus parlamentos –los tres países cuentan con legislativos bicamerales– con independencia de su peso demográfico, de su fuerza electoral y de su nivel de movilización política, pero siempre sin perjuicio de su innegable derecho a ampliar su representación parlamentaria presentando candidaturas y compitiendo por nuevos escaños frente a las demás fuerzas del país.

En Rumanía, el art. 4.1 del Decreto arriba mencionado comenzó afirmando que el sistema proporcional introducido en su articulado era en sí mismo la primera garantía de una justa representación en el parlamento de todas las minorías étnicas presentes en el país. Pero dicho esto, el art. 4.2 afirmaría también que “las organizaciones representativas de las minorías nacionales registradas en la fecha de aprobación de este Decreto Ejecutivo que no consigan el número de votos necesario para obtener un escaño en la Asamblea de Diputados de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior, tendrán garantizado un

diputado". En otras palabras, lo que el Decreto estableció fue que las minorías étnicas podrían empeñarse en obtener una representación parlamentaria a través de los procedimientos ordinarios –los cuales, siendo altamente proporcionales^{49[xlix]}, resultaban idóneos para ello– pero que en el caso de que no lo lograsen, el Estado les proporcionaría al menos un escaño a cada una.

El Decreto Ejecutivo del 14 de marzo de 1990 fue la norma reguladora de las primeras elecciones multipartidistas celebradas en Rumanía en mayo de ese mismo año. En aquella ocasión sólo tres organizaciones de base étnica lograron obtener representación gracias al número de votos obtenido: por una parte, la Unión Democrática de los Húngaros de Rumanía, que obtuvo casi un millón de votos –y, con 29 diputados y 12 senadores, se constituyó en el principal partido de la oposición en la primera legislatura democrática^{50[i]}– y, por otra, el Foro Democrático de los Alemanes de Rumanía y la Unión Democrática de los Gitanos de Rumanía, que con porcentajes de voto inferiores al 1%, obtuvieron tan solo un escaño cada uno. Sin embargo, en aplicación del artículo 4.2 otras nueve formaciones obtuvieron un escaño cada una: se trataría de las organizaciones representativas de las minorías armenia, búlgara, griega, lipovenia, polaca, serbia, eslovaca, turca y ucraniana (la comunidad judía no participó)^{51[ii]}.

Para las elecciones de septiembre de 1992, la legislación electoral existente fue sustituida por la Ley 68/1992^{52[iii]}, que limitó severamente el grado de proporcionalidad que había caracterizado al Decreto de 1990. La nueva Ley respetó el privilegio en favor de las minorías étnicas creado por la normativa anterior, entre otros motivos porque en el entretanto éste había sido recogido y garantizado por el texto constitucional de diciembre de 1991. Sin embargo, los redactores de la nueva Ley no resistieron la tentación de limitar de alguna forma este privilegio, amparados en la disposición constitucional que refería a la Ley Electoral la regulación específica del modo en que aquél fuese a ser implementado. Estas limitaciones revistieron dos modalidades: primero, el art. 4.2 afirmó que una minoría nacional sólo obtendría representación si sus candidaturas "habían obtenido en todo el país al menos el 5% del número medio de votos válidamente expresados necesario para la elección de un diputado", mientras que el art. 4.4 excluía de este privilegio a las organizaciones de base étnica que participasen en las elecciones entera o parcialmente integradas en coaliciones con otras fuerzas políticas. Mientras que la primera disposición resultaba bastante razonable, y sus efectos sobre el resultado final de futuras elecciones sería probablemente escaso, la segunda constituyó un ataque difícilmente justificable al pluralismo político y una nueva muestra del temor que en el Frente de Salvación Nacional suscitaba la entonces creciente aproximación entre las fuerzas opositoras^{53[liii]}.

Aplicadas en las elecciones de 1992, las cláusulas arriba mencionadas permitieron el acceso a la cámara baja del Parlamento de trece diputados adicionales: los representantes de las comunidades antes citadas, más sendos representantes de las comunidades alemana y gitana –pues en esta ocasión sólo los húngaros obtuvieron escaños por la

sola fuerza de sus votos–, y de las comunidades tártara e italiana, que sólo habían comenzado a organizarse después de las elecciones de 1990. La comunidad judía –que en 1990 no había presentado candidaturas, y en 1992 las retiró– así como la comunidad albanesa –que tardó aún más en organizarse– no obtuvieron representación hasta las elecciones de 1996⁵⁴[iv].

En el caso de Croacia el sistema introducido por la efímera Ley Electoral de agosto de 1992 fue similar al rumano en el sentido de que garantizaba una representación mínima en el parlamento a todas las minorías étnicas del país, pero se diferenciaba de aquél por el hecho de reconocer la existencia de una minoría especialmente numerosa y significativa –la comunidad serbia– a la que garantizaba no un solitario y testimonial escaño, sino un porcentaje del número total de escaños en la cámara proporcional a su peso en la población total del país. En todo caso, las disposiciones relevantes de la Ley presentaban una redacción absurdamente enigmática: el art. 10.2 de la Ley Electoral para la cámara de representantes garantizaba expresamente un escaño para la comunidad húngara, otro para la italiana, otro para las comunidades checa, eslovaca, rusa y ucraniana, y un cuarto para las comunidades alemana y austríaca. Pero junto con esta clara atribución, el art. 10.1 establecía que “los miembros de las comunidades o minorías étnicas y nacionales cuyo porcentaje en la población de la República de Croacia exceda el 8% según los datos del censo de población de 1981, tendrán derecho a estar representados en el parlamento en proporción a su respectiva participación en el conjunto de la población, del modo previsto en esta Ley”. Desde luego, bajo las disposiciones del art. 10.1 no cabía otra minoría étnica que la comunidad serbia (en torno al 11% de la población croata antes de la guerra), y habida cuenta de que la disposición se refería al censo de 1981, y no a ningún otro que pudiera elaborarse en el futuro, tampoco podía haber otra. De este modo, el circunloquio utilizado por la Ley no constituía sino una ridícula estrategia destinada a evitar una referencia expresa a la comunidad serbia en una pieza legislativa básica del nuevo Estado croata.

Para llevar a cabo este propósito, el art. 23.3 de la Ley Electoral ordenó la creación de cuatro unidades electorales especiales para húngaros; italianos; checos, eslovacos, rusos y ucranianos; y alemanes y austríacos, refiriendo los detalles de su constitución a una futura “Ley sobre las Unidades Electorales para la Cámara de Representantes del Parlamento de la República de Croacia”.

Por lo que hace a la comunidad serbia, el procedimiento había de ser por fuerza más complejo. Como es natural, los candidatos de origen serbio podían optar por concurrir como independientes, por hacerlo como candidatos de partidos o movimientos exclusivamente serbios, o por hacerlo en las listas de cualquiera de las fuerzas políticas –teóricamente multiétnicas– ya existentes⁵⁵[iv]. Si merced a la aplicación de las normas electorales ordinarias resultaban electos un número suficiente de candidatos de origen serbio, el sistema no precisaba de ulteriores

operaciones. Pero si no era así, y del primer escrutinio se deducía que los candidatos de origen serbio no habían sido elegidos en número suficiente como para alcanzar un porcentaje en la cámara que se equiparase a su porcentaje en la población total del país –lo que en 1992 equivalía a trece escaños– eran de aplicación las reglas del art. 26. En particular, el apartado 1 de ese artículo establecía que “el número de representantes en la Cámara de Representantes se incrementará hasta la cifra que sea precisa para la obtención de la debida representación, y los miembros de la comunidad o la minoría en cuestión que hayan concurrido en la lista nacional pero no hayan sido electos serán considerados representantes electos en el orden correspondiente al respectivo éxito de cada específica lista en las elecciones”. Si tampoco en ese caso resultaba alcanzado el número legalmente previsto de representantes, el art. 26.2 ordenaba al Presidente la convocatoria de elecciones parciales en tantos distritos especiales como fuese necesario, dentro de los 60 días siguientes al del inicio de la nueva legislatura.

En el momento de su puesta en funcionamiento, con motivo de las elecciones a la Cámara de Representantes del *Sabor* de agosto de 1992, las garantías de la ley posibilitaron la elección de ocho candidatos de origen serbio que no habían resultado originalmente electos, de los que dos pertenecían al Partido Popular Croata, tres al Partido Socialdemócrata Croata y otros tres al Partido Popular Serbio ⁵⁶[lvi]. Pero para las siguientes elecciones, las de 1995, el mecanismo legal ya había dejado de estar vigente: en un nuevo cambio de la legislación electoral ⁵⁷[lvii], las disposiciones que protegían a la minoría serbia fueron drásticamente modificadas, de modo que a ésta sólo se le reconoció el derecho a tres escaños, elegibles en distritos electorales especiales.

Dando un nuevo paso hacia la marginación política de la comunidad serbia de Croacia, para las elecciones de enero del 2000 la nueva Ley Electoral de 29 de octubre de 1999 ⁵⁸[lviii] redujo aun más las garantías existentes, al reservar únicamente cinco escaños para la representación de la totalidad de las minorías étnicas del país, distribuyéndolos de manera que a la comunidad serbia le correspondiese uno, que otro fuese a parar a la comunidad húngara, otro a la italiana, otro conjuntamente a checos y eslovacos y que el quinto y último escaño se consagrara a la representación conjunta de austríacos, alemanes, rutenios, ucranianos, y judíos. En todo caso, y “en consonancia con el principio constitucional de igualdad en el derecho al voto”, la Ley permite a los miembros de las distintas comunidades étnicas decidir si desean votar en los distritos electorales especiales creados para la elección de estos representantes, o hacerlo como el resto de los ciudadanos optando entre las candidaturas concurrentes en sus distritos de residencia. En el caso de la comunidad serbia, esta disposición supuso que de 168.606 electores censados, sólo 27.789 optasen en las referidas elecciones por votar en el distrito electoral especial serbio ⁵⁹[lix].

El caso de Eslovenia es, de nuevo, similar a los anteriores en cuanto a sus objetivos –garantizar la presencia de las minorías étnicas en el

parlamento– pero distinto en su mecánica, toda vez que para la consecución de ese objetivo ha establecido lo que poco costaría etiquetar como un sistema electoral exclusivo e independiente para estas minorías.

La Constitución eslovena de 1991 ⁶⁰[ix] garantiza en su art. 80 el derecho de las minorías húngara e italiana a contar con un escaño cada una en la cámara baja –o Asamblea Nacional– del parlamento. Mirado más de cerca, este precepto es en cierto modo paradójico. Para empezar, las dos minorías referidas, aun siendo autóctonas del actual territorio de la República de Eslovenia, no son en modo alguno las más numerosas del país. Según el censo de 1991 ⁶¹[xii], su porcentaje en la población de Eslovenia es del 0'43 y del 0'16%, respectivamente, muy inferior por tanto al de otras minorías como los croatas (2'76%), los serbios (2'44%), los musulmanes (1'37%), e incluso los autocalificados de yugoslavos (0'63%). Sin embargo, la Constitución se olvida de todas estas otras minorías, restringiendo los privilegios a los que a continuación nos referiremos a los apenas 12.000 individuos de las dos comunidades a las que se refiere su art. 80. Desde una perspectiva diferente, resulta igualmente curioso que la Constitución garantice este especial privilegio representativo precisamente en la Asamblea Nacional, cuando Eslovenia resulta ser uno de los contadísimos países que cuentan con una cámara alta de naturaleza corporativa –el Consejo Nacional– en donde se hallan autónomamente representados los intereses locales, económicos, sociales y culturales del país. Parece difícil negar que la representación específica de las minorías étnicas asentadas en suelo esloveno habría encontrado un encuadre más adecuado entre los representantes de los intereses sectoriales que se dan cita en el Consejo, que entre los representantes de los intereses comunes de la ciudadanía eslovena que –al menos en principio– deberían darse cita en la Asamblea Nacional.

En cumplimiento del mandato constitucional antes referido, la Ley Electoral eslovena de 10 de marzo de 1992 reconoció en su art. 2.3 que “las minorías étnicas húngara e italiana tienen derecho a elegir un diputado cada una”, creando a continuación una suerte de sistema electoral paralelo, a partir de una amplia serie de excepciones al régimen electoral general del país. Para empezar, los representantes de una y otra minoría son elegidos exclusivamente por y de entre los miembros de estas comunidades (art. 8), y en “circunscripciones especiales [...] formadas en los territorios habitados por las minorías italiana y húngara” (art. 20), basados en los municipios de Koper/Capodistria en el caso de la comunidad italiana, y Murska Sobota en el de la húngara. En tales circunscripciones se formarán juntas electorales especiales (art. 25) y los partidos podrán presentar candidaturas sólo si han logrado el número requerido de firmas de miembros de la comunidad étnica a quien pretendan representar (art. 36). Naturalmente, tratándose de la elección de sólo un representante por comunidad, la fórmula electoral es por fuerza distinta de la proporcional que se aplica de manera general ⁶²[xiii], habiéndose optado por un sistema de voto preferencial múltiple, con elecciones parciales cada vez que el mandato de un representante de la minoría étnica concluya por cualquier motivo que no sea el de la disolución de la cámara en su conjunto. En última instancia, no sería ocioso apuntar que, dada la dimensión de la cámara baja del parlamento

esloveno, la atribución de sendos escaños a las minorías húngara e italiana brinda a ambas comunidades una fuerte sobrerrepresentación. Un sencillo cálculo revelará que, mientras que la *ratio* representante/ciudadano es a nivel nacional de aproximadamente 1:22.000, ésta se reduce a 1:8.500 en el caso de la comunidad húngara, y llega a 1:3.000 en el de la comunidad italiana. Lo cual resulta más llamativo todavía si tenemos en cuenta que los ciudadanos inscritos como de origen húngaro o italiano y que votan a sus representantes en cuanto a tales, no pierden por ello su derecho a participar en la elección del resto del parlamento; esto es, que a diferencia de sus vecinos croatas, disfrutaban de un doble derecho al voto –lo que ciertamente constituye un aspecto difícil de justificar del actual sistema electoral esloveno⁶³[lxiii].

Finalmente, sería menester señalar que durante largo tiempo también Hungría ha estado debatiendo la conveniencia de garantizar a sus minorías nacionales un determinado número de escaños en el parlamento.

La idea se planteó, ya en los primeros momentos de la transición, tanto en las conversaciones de la Mesa Redonda como en los debates parlamentarios que condujeron a la aprobación de la Ley Electoral de 1989⁶⁴[lxiv]. Sin embargo en aquel momento no se alcanzó ningún acuerdo lo suficientemente satisfactorio, y el asunto quedó excluido de la Ley Electoral. De hecho, no fue hasta el 12 de marzo de 1990 –apenas cuatro días antes de su disolución– que el último parlamento de la era socialista aprobó la Ley XVII/1990, por la que se conminaba al nuevo parlamento a elegir, en el plazo de 30 días a partir de su primera sesión y previa audiencia de las organizaciones representativas de las comunidades afectadas, a un delegado por cada una de las minorías étnicas oficialmente registradas⁶⁵[lxv], que de este modo se incorporaría al legislativo. No obstante el específico mandato de la ley, la cuestión se siguió revelando en exceso controvertida también después de las elecciones, y tras sucesivos aplazamientos la idea quedó finalmente deshechada.

Cuando, tres años más tarde, el parlamento húngaro barajó la idea de aprobar una suerte de código para las minorías nacionales que pudiera servir de ejemplo para los países vecinos de cómo las minorías étnicas debían ser tratadas, la idea de la representación parlamentaria de éstas revivió momentáneamente. La Ley LXXVII/1993, de 7 de julio, sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y Étnicas⁶⁶[lxvi], no sólo garantizaba a estas minorías el derecho a participar colectivamente en la vida pública, sino que también contenía una disposición –su art. 20– por la que se ordenaba al legislativo que proveyese, por medio de las oportunas reformas legales, a su representación en el parlamento. La solución más plausible, una vez más, pareció ser la de ampliar el tamaño de la Asamblea Nacional de 386 a 399 miembros, proporcionando un escaño a cada una de las ahora trece minorías étnicas oficialmente registradas. Paralelamente, el art. 52.1 de la nueva Ley también garantizaba el derecho de los representantes de las minorías étnicas a usar su lengua

materna en el parlamento. Pero, a pesar de ese mandato, lo cierto es que la reforma de la Ley Electoral llevada a cabo en las vísperas de las elecciones de 1994 pasó completamente por alto la cuestión, contentándose con un leve incremento de la cláusula de barrera existente, que pasó del 4 al 5% de los votos a nivel nacional ⁶⁷[lxvii].

E) Hacer de la adscripción étnica la base de la representación política

La aproximación más radical a la cuestión de la etnicidad y su representación en el parlamento ha sido la que se ha planteado en aquellos países que han hecho de la adscripción étnica de sus ciudadanos la base última para la representación política o que –más aun– han tomado el respeto e incluso la promoción del pluralismo étnico como la misma razón de ser de su propia estatalidad.

En principio sería tentador situar en este grupo de países a Estados federales como la antigua Checoslovaquia, la nueva República Federal de Yugoslavia –esto es: Serbia y Montenegro– o la Federación Rusa. En los tres casos nos hallamos ante Estados federales en los que las unidades federadas han sido definidas básicamente en función de los contornos de la distribución étnica de la población, y en el que dichas unidades han resultado elementos esenciales en la construcción del sistema representativo imperante. En los tres casos citados nos encontramos con parlamentos bicamerales en los que los escaños de la cámara baja se hallan equitativamente distribuidos en función de un criterio poblacional más o menos exacto, mientras que cada territorio federado posee en la cámara alta un número idéntico de representantes, con independencia de su peso demográfico ⁶⁸[lxviii]. De este modo podríamos decir que en estos países la representación política ha quedado enteramente canalizada por las divisorias étnicas, hasta el punto de que los ciudadanos participan de hecho en el proceso electoral básicamente insertos en la comunidad étnica a la que pertenecen, eligiendo representantes que acudirán a sus parlamentos en tanto que portavoces de –digamos– los eslovacos, los montenegrinos o los chechenos.

Pero en una región del mundo en la que la diversidad étnica está por doquier, y en la que el principio de no discriminación por razones de origen étnico está, con todo, ampliamente reconocido, esa afirmación no se ajustaría fielmente a la realidad. Aunque esos Estados federales han sido contruidos merced a la agregación de unidades territoriales teóricamente delimitadas siguiendo criterios étnicos, muy pocas de éstas resultan ser étnicamente homogéneas, y en ninguna de ellas se ha restringido el derecho al voto tan sólo a los ciudadanos pertenecientes a la comunidad étnica titular, negándose a los demás. Así pues, no sería correcto afirmar que –por ejemplo– los diputados de la Cámara de las Naciones del parlamento checoslovaco elegidos en los distritos en que se hallaba dividida Eslovaquia acudían al legislativo federal en representación exclusivamente de los ciudadanos de origen eslovaco y no de los de origen húngaro; o que los representantes de la República de

Tatarstán en el Consejo de la Federación ruso tienen por fuerza que ser tártaros y que representar solamente a los tártaros y no a los rusos asentados en la República; o, en fin, que Serbia únicamente envíe a diputados de origen étnico serbio para cubrir sus escaños en el legislativo federal yugoslavo. Aunque es innegable que la etnicidad ha sido en cada uno de estos casos un factor decisivo en el trazado de las divisiones territoriales, y que a su vez éstas han sido elementos básicos en la construcción de los sistemas electorales imperantes, es igualmente cierto que a la hora de atribuir el derecho al sufragio el de la ciudadanía resulta ser el único criterio aceptable.

Probablemente la única genuina excepción a esta regla –y, por tanto, el más radical ejemplo de utilización del factor étnico con fines electorales– es la que nos brinda Bosnia-Herzegovina, tanto en la etapa pre-bélica como en la posterior a los Acuerdos de Dayton.

Por lo que hace a la Bosnia pre-bélica, es un hecho que en las primeras elecciones multipartidistas de diciembre de 1990, los bosnios se acercaron a las urnas impulsados por motivaciones de naturaleza casi exclusivamente étnica, dando lugar así a un parlamento dominado por partidos de base étnica, y en el que el porcentaje de escaños de cada formación se hallaba en estrecha relación con la fuerza demográfica de la comunidad a la que representaba ⁶⁹[lxix]. Más aun, el sistema constitucional que se implantó incluía una Presidencia colectiva –muy semejante a la operante en la todavía existente Federación Yugoslava– integrada por dos musulmanes, dos serbios, dos croatas y un séptimo miembro en representación de todos los demás grupos étnicos del país, elegido cada uno de ellos exclusivamente por los ciudadanos de la correspondiente comunidad étnica ⁷⁰[lxx]. Como era natural, toda esta serie de instituciones constitucionales y alineamientos parlamentarios acabó a la postre conduciendo a la fragmentación étnica no sólo del gabinete, sino de la práctica totalidad de la administración, creando con ello todo un aparato institucional enteramente construido sobre la base de la división étnica del país.

Cinco años más tarde, y con la trágica experiencia de la guerra en Bosnia de por medio, las consecuencias de semejante diseño institucional no parecen haber sido del todo entendidas por sus protagonistas, toda vez que el proceso de reconstrucción política de Bosnia-Herzegovina parece haber optado una vez más por seguir las líneas maestras de las divisiones étnicas existentes. Los Acuerdos de Paz de Dayton de noviembre de 1995 ⁷¹[lxxi], firmados por los tres principales protagonistas del conflicto bélico, contenían entre otros un Anexo de naturaleza constitucional en el que se diseñaron los aspectos esenciales de las nuevas instituciones bosnias. En sus apenas doce artículos, la llamada “Constitución de Dayton” propuso todo un entramado de instituciones para la nueva Bosnia-Herzegovina entre las que se incluían un parlamento bicameral, una Presidencia colectiva, un gabinete y un Tribunal Constitucional –todos ellos construidos sobre bases étnicas, y

necesitados para su misma operatividad de la cooperación cotidiana entre los representantes de cada comunidad.

Para empezar –y sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo del sistema constitucional de Bosnia-Herzegovina– la Cámara de los Pueblos de la Asamblea Parlamentaria comprende quince delegados, de los que cinco son designados por la Asamblea Nacional de la República Serbia, cinco por los delegados musulmanes del legislativo de la Federación de Bosnia-Herzegovina, y otros cinco por los delegados croatas de esta última institución. Siguiendo un criterio similar, dos tercios de los 42 diputados de la Cámara de Representantes son directamente elegidos en el territorio de la Federación, mientras que el tercio restante lo es en el de la República Serbia (art. IV). Por lo que hace al ejecutivo, el art. V de la Constitución creó una Presidencia tripartita, integrada por un bosniaco, un croata y un serbio, cada uno de ellos elegido por los ciudadanos de su respectiva comunidad ⁷²[lxxii]; y un gabinete en el que los ministros procedentes de la Federación no podrán ostentar más de las dos terceras partes de las carteras, y en el que los viceministros deberán necesariamente pertenecer a la comunidad a la que no pertenezca el ministro correspondiente. Finalmente, cuatro de los nueve jueces del Tribunal Constitucional serán elegidos por el legislativo de la Federación, otros dos por el legislativo de la República Serbia, y los tres restantes por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos –entre jueces que no sean ciudadanos de la República ni de ninguno de los Estados vecinos (art. VI) ⁷³[lxxiii].

Pero no fue sólo la integración de estas instituciones la que hubo de tener en cuenta factores de naturaleza étnica: también su funcionamiento cotidiano ha venido dependiendo de manera inequívoca del mantenimiento de unas buenas relaciones interétnicas, en un contexto –obvio es decirlo– altamente inestable. Por poner tan sólo unos ejemplos, el *quorum* en la Cámara de los Pueblos requiere la presencia de al menos tres delegados bosniacos, tres croatas y tres serbios (art. IV.1.b); las funciones moderadoras en la cámara son ejercidas por un Presidente y dos Vicepresidentes que deben pertenecer a comunidades diferentes y rotar sus puestos periódicamente (art. IV.3.b); el voto en contra de las dos terceras partes de los diputados de cualquier comunidad veta la adopción de cualquier decisión en el parlamento (art. IV.3.d) e incluso una mayoría de los diputados de una comunidad puede declarar una medida “destructiva de sus intereses vitales”, refiriéndola a la consideración del Tribunal Constitucional (art. IV.3.e y f); la autodisolución de la Cámara de los Pueblos requiere el voto de la mayoría de al menos dos de los tres grupos de delegados, etc., etc.

Así pues, la Constitución negociada en Dayton para la nueva Bosnia-Herzegovina contempla un conjunto de instituciones parlamentarias, ejecutivas, administrativas y judiciales enteramente construidas sobre el principio de la subsunción de los ciudadanos en la comunidad étnica a la que pertenecen, y completamente dependiente para su funcionamiento de la cooperación entre esas comunidades. Podría en consecuencia afirmarse que constituye el más evidente ejemplo de una regulación completa y omnicomprensiva desde el poder de las relaciones

interétnicas, fruto sin duda de la triste constatación de que la coexistencia pacífica y espontánea entre las comunidades étnicas del país hacía mucho que había dejado de ser posible.

III. MECANISMOS FAVORECEDORES Y MECANISMOS DESFAVORABLES PARA LA REPRESENTACIÓN DE LAS MINORÍAS ÉTNICAS

Hasta el momento, nuestra atención se ha venido centrando en aquellas disposiciones de las distintas leyes electorales específicamente dedicadas a las minorías étnicas, disposiciones que crean para ellas un peculiar status jurídico a través de un específico conjunto de reglas por las que regirse, que resultan distintas de las aplicables al resto de los participantes en el proceso electoral.

Pero es evidente que, pese a la eventual existencia de estas particulares disposiciones, los partidos y coaliciones de base étnica tienen forzosamente que ajustarse al resto de normas que integran el sistema electoral vigente, y que éstas –por más que no se hallen específicamente encaminadas a mejorar o a perjudicar sus perspectivas electorales– están llamadas a condicionarlas de manera decisiva. De hecho, en muchos casos la influencia de esas reglas generales puede muy bien ser incluso más decisiva para la representación parlamentaria de las minorías étnicas que la de las disposiciones específicas que hasta ahora hemos analizado ⁷⁴[lxxiv].

Teniendo presente que las minorías étnicas son básicamente eso, minorías, sería razonable empezar argumentando que los sistemas electorales proporcionales les serán en principio más favorables que los mayoritarios. Sin embargo, no deberíamos olvidar que la proporcionalidad pura es un auténtico mito, y que incluso los sistemas electorales más decididamente proporcionales la limitan a la hora de trazar las circunscripciones, determinar su magnitud, introducir cláusulas de barrera, fijar fórmulas o determinar el tamaño de la asamblea a elegir ⁷⁵[lxxv]. Teniendo esto en mente, sería más correcto decir que cuanto más proporcional sea un sistema, más proclive será a permitir la representación política de las minorías nacionales. Una circunscripción electoral nacional –o, al menos, circunscripciones de gran magnitud–, ausencia de cláusulas de barrera –o, al menos, cláusulas de escasa cuantía–, la utilización de fórmulas electorales favorables a las formaciones minoritarias –como la de Hare, pero no la de d'Hondt–, y parlamentos de tamaño respetable, se podrían contar entre los mecanismos netamente favorecedores de la presencia parlamentaria de los partidos minoritarios y, entre ellos, de los de naturaleza étnica.

De entre todos esos mecanismos, probablemente sea el uso de cláusulas de barrera que impidan la entrada en el legislativo a las formaciones que no superen un determinado porcentaje de votos ⁷⁶[lxxvi] el que más decisivamente puede perjudicar los intereses políticos de las formaciones representativas de las minorías étnicas. Ello sería

especialmente grave en aquellos casos en los que la cláusula operase a nivel nacional –en lugar de hacerlo a nivel de circunscripción–; cuando su tamaño se hallase próximo o fuese mayor que el del porcentaje de la población perteneciente a una concreta minoría; o cuando fuese más elevado para las coaliciones que para los partidos concurrentes en solitario, posibilidad ésta especialmente perjudicial para las formaciones de base étnica que desearan colaborar entre sí o con otras fuerzas políticas de base no étnica ^{77[*lxxvii*]}. Quizás el ejemplo más revelador de los efectos de este tipo de mecanismos sea el que brindaron los resultados electorales de las elecciones parlamentarias checoslovacas de 1992, cuando la Sociedad por Moravia y Silesia se quedó fuera de las dos cámaras que integraban el legislativo federal, pese a haber obtenido porcentajes nada despreciables del 4'23 y el 4'90% de los votos. La aplicación de la cláusula de barrera prevista en la Ley Electoral checoslovaca no solo condicionó de manera significativa la composición del legislativo federal, sino que alteró la relación de fuerza entre las formaciones favorables y las contrarias a la ruptura de la Federación, en un momento especialmente decisivo en la disputa ^{78[*lxxviii*]}.

Sin embargo, en aquellos países en donde las minorías étnicas no se hallan homogéneamente distribuidas a lo largo del territorio nacional, sino concentradas en áreas específicas del mismo, los sistemas electorales mayoritarios ^{79[*lxxix*]} podrían resultar tan favorecedores para sus intereses o más que los proporcionales. Albania y Bulgaria son casos que cuadran bien en esta categoría ^{80[*lxxx*]}, y lo cierto es que en ambos países los partidos de base étnica obtuvieron buenos resultados con el sistema mayoritario en los dos casos –Albania en 1992, y Bulgaria en 1990– en los que las elecciones fueron celebradas siguiendo un sistema electoral mixto. En todo caso, ello no nos debería hacer olvidar que los sistemas mayoritarios –especialmente, los que se aplican sobre distritos electorales uninominales– no se cuentan entre los que más favorecen la formación de nuevos partidos, ni entre los que mejor toleran la presencia de formaciones minoritarias ^{81[*lxxxi*]}, lo que a la larga podría hacer más mal que bien a los grupos representativos de las minorías étnicas.

En todo caso, son incontables los elementos de un sistema electoral que resultan relevantes para las expectativas de los partidos de base étnica. Exigencias muy onerosas a la hora de formalizar las candidaturas –como la presentación de un elevado número de firmas, o la exigencia de haber presentado candidaturas en un cierto número de distritos como requisito previo para poder presentar una lista nacional, allí donde ésta existe– o restricciones contra los partidos que sólo presentan candidaturas en un reducido número de distritos a la hora de disfrutar de espacios televisivos gratuitos, o la exclusión de los pequeños partidos del listado de beneficiarios de la financiación pública de las campañas, o la exclusión del censo de los nacionales afincados en el extranjero ^{82[*lxxxii*]}, son tan solo unos pocos ejemplos de estrategias –menos obvias, aunque quizás tan devastadoras como algunas de las hasta ahora referidas– para dificultar la representación parlamentaria de las minorías étnicas.

IV. CONCLUSIONES

Después de todas las consideraciones realizadas hasta el momento, y teniendo bien presentes los datos aportados sobre la legislación electoral y su implementación práctica, quizás sería oportuno empezar a sugerir algunas conclusiones sobre el complejo asunto de la inserción de las minorías étnicas en los procesos electorales en la Europa del Este, e incluso de hacer un intento de valoración de la situación existente y de sus perspectivas de cambio.

La primera conclusión –y quizás la única no susceptible de contradicción– es la de que en la Europa del Este las leyes electorales han tratado el factor étnico de maneras muy diferentes. Éstas han oscilado desde los intentos más o menos evidentes de excluir a las minorías étnicas de la vida política, hasta el generoso reconocimiento de su derecho a poseer voz propia en las instituciones parlamentarias, quedando entre uno y otro extremo aquellos países que han ensayado la creación de sistemas destinados a facilitar –aunque no a garantizar– su acceso a los foros legislativos. Sin embargo, una estricta adhesión a los principios fundamentales de igualdad ante la ley y no discriminación por motivos de origen étnico –cuando no una prudente valoración de las consecuencias políticas de obrar de modo distinto– ha llevado a no pocos países de la zona a ignorar por completo la cuestión, y a tratar a las formaciones representativas de las minorías étnicas igual que a las de cualquier otro sesgo político.

Una segunda conclusión es la de que existe al menos un sutil vínculo entre la relevancia social de un grupo étnico –esto es, su tamaño, su nivel de autoconciencia, y su grado de movilización política– y el modo en el que es tratado por la legislación electoral vigente. Y –aunque quizás ello no entrañe sorpresa alguna– que ésta es una relación inversa: cuanto más relevante es una minoría étnica en su país, más probable es que el sistema electoral la ignore o la desafíe; mientras que cuanto más insignificante es, más probable es que la legislación electoral vigente incluya algunos mecanismos destinados a facilitarle o incluso garantizarle su acceso al parlamento.

Finalmente, una tercera conclusión –que, a diferencia de las anteriores, no deriva directamente de las observaciones que acabamos de exponer, sino de la interacción entre éstas y otras cuya naturaleza sobrepasa con mucho los límites de nuestra investigación– es la de que no deberíamos sacar conclusiones definitivas sobre el estatuto de una minoría étnica en un determinado país simplemente en función de cómo la legislación electoral la esté tratando. Su capacidad para estar presente en el parlamento es ciertamente importante, y el modo en el que el sistema facilite o dificulte este objetivo constituye un dato significativo. Pero otros aspectos del estatuto jurídico de las minorías nacionales, como el derecho a usar su lengua materna, o a organizarse socialmente, o a preservar y fortalecer su identidad cultural, o a relacionarse fluidamente con otros miembros de su mismo grupo étnico por más que se hallen asentados en el territorio de otro Estado, o a disfrutar de un nivel social que no contraste agudamente con el del ciudadano medio de su país, constituyen elementos igualmente determinantes –si no más– del modo

en el que los miembros de una minoría perciben su situación en la sociedad en la que están insertos. Y no siempre entre unos y otros elementos existe una correlación evidente; más aun, un atento observador podría llegar a la conclusión de que, a menudo, mecanismos protectores a nivel parlamentario, generosos y altamente publicitados, no son sino una cortina de humo tras la que esconder otras regulaciones normativas no tan favorables en otras áreas de la vida social y política.

Una vez dicho esto, ¿cuál debería ser nuestra valoración de esta ya larga sucesión de mecanismos e instituciones a la que acabamos de pasar revista?

Por descontado, la práctica de hostigar a los grupos representativos de las minorías étnicas desafiando la constitucionalidad de su existencia, o de marginarlos políticamente introduciendo requisitos insuperables que les impidan concurrir a las elecciones no es merecedora de una valoración positiva. Pero ¿cómo deberíamos valorar la práctica contraria, esta suerte de "discriminación inversa" que brinda a los grupos políticos de las minorías étnicas privilegios que son negados a otros?

Para empezar, esta práctica introduce una excepción al principio constitucional de igualdad ante la ley y no discriminación por motivos de origen étnico, y ello no puede ser más que negativamente valorado. Primero, porque se trata de principios fundamentales en todo Estado democrático y de Derecho; segundo, porque este tratamiento de privilegio en favor de un específico grupo social –que podría ser aceptable en muchas otras esferas de la vida pública, como la educación, la cultura o la asistencia social– está siendo introducido en un ámbito –el de la participación política– en el que el respeto más escrupuloso hacia el principio de igualdad resulta absolutamente crucial; y tercero, porque esta excepción a los principios de igualdad y no discriminación está siendo introducida en un momento de la evolución política de los países del Este en el que ni el uno ni el otro se hallan lo suficientemente asumidos e interiorizados como para tolerar excepciones de ningún tipo.

Y por si con todo ello no bastara, la experiencia de estos últimos años nos demuestra que las consecuencias políticas de este tipo de medidas no son ciertamente de lo más deseable. Privilegiar a los partidos de base étnica –y, con más motivo, garantizarles su presencia en el parlamento, por marginal que esta sea– puede estimular la aparición de estos partidos, promover de manera indirecta la confrontación entre éstos y los de naturaleza no étnica, reducir la presencia de militantes y candidatos pertenecientes a las minorías étnicas en los cuadros y en las candidaturas de los partidos de base no étnica, reducir consiguientemente el interés de éstas últimas formaciones por los asuntos que más directamente conciernan a las minorías, desincentivar el pluralismo político en el seno de las propias minorías y –a medio plazo– reforzar la imagen de que estas minorías constituyen un elemento exógeno y problemático en la vida política del país. Y si debido al reducido tamaño de la minoría en cuestión esta tendencia a la confrontación queda descartada, la alternativa no es otra que la –

igualmente poco deseable– de una representación étnica domesticada por el poder y dependiente de sus mercedes.

Desde esta perspectiva, la estrategia más razonable para garantizar a las minorías étnicas la protección que necesitan y que merecen de un modo que no pueda ser etiquetado de manipulatorio o discriminador, debería estar basada en un grado muy superior de autonomía local y regional, en una sincera apuesta por un mayor grado de concienciación política y de participación en las instituciones del Estado –en especial, a través de las fuerzas políticas interétnicas ya existentes–, y en una imaginativa complementación del papel representativo de los parlamentos con el de una red de órganos consultivos cuya voz fuese necesariamente escuchada cada vez que un asunto resultase de especial importancia para una determinada comunidad. Y, por descontado, en una veneración cuasi religiosa hacia el principio de que “el Gobierno es o debe ser instituido para el provecho, la protección y la seguridad común del pueblo, la nación o la comunidad”⁸³[lxxxiii].

Anexo: situación actual de la representación parlamentaria de las minorías étnicas en la Europa del Este

<i>País y año de la última elección</i>	<i>Comunidad</i>	<i>Nombre del partido o coalición</i>	<i>%</i>	<i>Escaños</i>	<i>a la que</i>	<i>de (número representavotosy %)</i>
Albania 1997	Partido por la Unidad y los Derechos Humanos (PMDN)	Griega	2'84	(2'5)		
Bielorrusia 1995	Ninguno	-	-	-		
Bosnia-H. Unificada y Democrática 1998	(KCDBiH), incl. Partido de Acción Democrática (SDA) y Partido por BiH (SBiH) Sloga (incluye SNS, SPRS, SNSD) Unión Democrática Croata de BiH (HDZBiH)	Coalición por una BiH	32'717	(40)		
(14)	Partido Democrático Serbio (SDS) Partido Radical Serbio de la RS (SRSRS) Nueva Iniciativa Croata (NHI/HKDU) Partido Radical de la RS (RSRS)	Serbia	9'14	(9'5)	2	(4'7)
		Serbia	6'6	2	1	(2'3)
		Croata	2'2	1		
		Serbia	1'51	(2'3)		
Bulgaria 1997	Unión por la Salvación Nacional (ONS): incl. Movimiento por los Derechos y las Libertades (DPS)	Turca	19	(7'9)		7'6
Croacia 2000	Partido del Pueblo Serbio (SNS) Comunidad Democrática de los Húngaros de Croacia (DZMH) Independiente Alianza de los Rutenos y Ucrucianos de Croacia Partido Campesino Croata (HSS)	Serbia	n. d.	1	(0'7)	
d.		Húngaran.	d.1	(0'7)		
		Italiana	n. d.	1	(0'7)	
		Rut/Ucran.	n.			
		Checos/Esl.	n. d.	1	(0'7)	
Rep. Checa 1998	Ninguno	-	-	-		
Eslovaquia Húngara (SMK/MKP): incl. 1998	Partido Húngaro Cristianodemócrata (MKDH) Partido Cívico Húngaro (MNP) y Coexistencia	Partido de la Coalición	9'1	15		
(10)						
Eslovenia 1996	n. d.	n. d. Italiana	n. d.	1	(1'1)	
		Húngaran.	d.1	(1'1)		
Estonia						

1999	Partido del Pueblo Unido de Estonia (EÜRPPartido Ruso de Estonia (VEE)	Rusa Rusa	6'1 6 (5'9) 2'00 (0'0)
Hungría			
1998	Ninguno	-	-
Letonia			
1995	Partido de los Ciudadanos Rusos de Letonia	Rusa	1'2 0 (0'0)
Lituania			
1998	Acción Electoral de los Polacos de Lit. (LLRA)Alianza de las Minorías Nacionales de Lituania (LTMA)	Polaca	3'02 (1'4)
	Unión Rusa de Lituania (LRS)	Varias Rusa	2'40 (0'0) 1'60 (0'0)
Macedonia			
	Partido Democrático (PDP), y Partido Democrático de los Albaneses (DPA)	Albanesa	
1998	19'3	25 (20)	
	Partido Democrático de los Turcos de Macedonia (DPTM), Partido para la Total Emancipación de los Gitanos de Macedonia (PCERM), Partido para la Acción Democrática de Macedonia (SDAM) y Partido Democrático Progresista de los Gitanos de Macedonia (DPPRM), en coalición con el Partido Socialista de Macedonia (SPM)	Turca/gitana	4'7 2 (1'6)
	Unión de los Gitanos de Macedonia (SRM)	Gitana	n.a. 1 (0'8)
Moldavia			
1998	Ninguno	-	-
Polonia			
1997	Sociedad Sociocultural Alemana de Opole-Silesia (TSKNSO)	Alemanan.	d.2 (0'4)
Rumania			
	Unión Dem. de los Húngaros de Rum. (UDMR)	Húngara	6'625 (7'2)
1996	Unión de los Armenios de Rumanía (UAR)	Armenian.	d. 1 (0'2)
d.	Com. 'Brastvo' de los Búlgaros de Rum. (CBBR)	Búlgara	n. 1 (0'2)
	Unión Griega de Rumanía (UER)	Griega	n. d.1 (0'2)
	Comunidad Italiana de Rumanía (CIRI)	Italiana	n. d. 1 (0'2)
(0'2)	Com. de Rusos Lipovenios de Rumanía (CRLR)	Rusan.	d. 1 (0'2)
(0'2)	Unión de Polacos de Rum. 'Dom Polski' (UPR)	Polacan.	d. 1 (0'2)
d.	Unión Dem. de los Serbios de Rumania (UDSCR)	Serbia	n. 1 (0'2)
	Unión Dem. de los Eslovacos y Checos de Rumania (UDSCR)	Checa/Eslov.	n. d. 1 (0'2)
	Unión Democrática de los Tártaros de Rumania (UDTTMR)	Musulmanes Tártara	n. d.1 (0'2)

(0'2)	Unión Dem. de los Turcos en Rumanía (UDTR)	Turcan. d.	1
(0'2)	Unión de los Ucranianos de Rumanía (UUR)	Ucranianan. d.	1
d.	Foro Dem. de los Alemanes de Rumanía (FDGR)	Alemana	n.
	1 (0'2)		
	Partido de los Romaníes (PR)	Gitana n. d.	1 (0'2)
d.	Unión Cult. de los Albaneses de Rum. (UCAR)	Albanesa	n.
	1 (0'2)		
(0'2)	Federación de Com. Hebreas en Rum. (FCER)	Judían. d.	1
	Rusia		
1999	Ninguno	-	-
	Ucrania		
1998	Ninguno	-	-
	Yugoslavia	Unión de los Húngaros de	
	Vojvodina (VMS)	Húngara 1'93 (2'1)	
1996	Lista por el Sandzak (LzS)	Musulmana	1'41 (0'7)
	Coalición de Vojvodina (KV)	Húngara 1'32 (1'4)	
	(La Liga Democrática de los Albaneses del Kosovo –		
	ampliamente considerada la formación más representativa de esta		
	comunidad– optó por no participar)		

* Este trabajo fue originalmente redactado, con el título “Ethnic Minorities and Electoral Systems in Eastern Europe: A Dilemma in Five Paradigms”, para la obra de Jonathan STEIN (ed.): *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe: State-Building, Democracy, and Ethnic Mobilization*, M. E. Sharpe, Armonk, NY., 2000. Del mismo han aparecido ya versiones preliminares en inglés (“Electoral Legislation and Ethnic Minorities in Eastern Europe: For or Against?”, en Lawrence D. LONGLEY y Drago ZAJC (eds.): *Working Papers on Comparative Legislative Studies III: The New Democratic Parliaments –The First Years*, Research Committee of Legislative Specialists, Appleton, Wi, 1998, págs. 297 a 318) y en húngaro (“Választási törvényhozás és etnikai kisebbségek Kelet-Európában”, *Politikatudományi Szemle* n° 2/1998, págs. 61 a 92).

^[i] Véase SERGIO BARTOLE: “Partecipazione politica e tutela delle minoranze nell’esperienza delle nuove democrazie dell’Europa centro-orientale”, en FULCO LANCHESTER (ed.): *La legislazione elettorale degli Stati dell’Europa Centro-Orientale*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán, 1995, págs. 125 a 145 (en pág. 126), cuyos argumentos se ugen en este punto.

^[ii] Véanse, a título de ejemplo, el art. 12 de la Constitución búlgara de 1991 (“Todo el poder del Estado emana del pueblo”), o el art. 2.2 de la tantas veces reformada Constitución húngara (“En la República de Hungría, todo el poder reside en el pueblo, el cual ejerce su soberanía popular tanto a través de sus representantes electos, como directamente”).

^[iii] Véanse, a título de ejemplo, el art. 2.1 de la Constitución moldava de 1994 (“La soberanía nacional pertenece al pueblo de la República de Moldavia, que la ejerce directamente o a través de instituciones representativas, del modo previsto por la Constitución”), y el 3.1 de la Constitución rusa de 1993 (“El pueblo multinacional de la Federación Rusa es el depositario de la soberanía y la única fuente de poder en la Federación Rusa”).

^{4[iv]} Véanse, respectivamente, el art. 1.2 de la Constitución croata de 1990 (“En la República de Croacia, el poder emana del pueblo y pertenece al pueblo en tanto que comunidad de ciudadanos libres e iguales”), y el 8.1 de la Constitución federal yugoslava de 1992 (“En la República Federal de Yugoslavia, el poder está confiado a los ciudadanos”).

^{5[v]} Véanse, respectivamente, el art. 2.1 de la Constitución eslovaca de 1992 (“El poder del Estado emana del pueblo, quien lo ejerce a través de sus representantes, así como directamente”), y el 2.1 de la Constitución macedonia (“En la República de Macedonia, la soberanía procede de los ciudadanos y pertenece a los ciudadanos”).

^{6[vi]} Art. 3.1 de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales (que se halla anexa a la Constitución checa de 1992). A título de ejemplo, podrían citarse las muy similares redacciones de los arts. 14 de la Constitución eslovena de 1991 (“Todos en Eslovenia tienen garantizados derechos humanos y libertades fundamentales iguales, con independencia de su nacionalidad, raza, sexo, lengua, credo, convicciones políticas o de otro tipo, estado civil, nacimiento, educación, status social o cualquier otra condición personal. Todos son iguales ante la ley”) y 12 de la Constitución estoniana de 1993 (“Todas las personas son iguales ante la ley. Ninguna persona puede ser negativamente discriminada en base a su nacionalidad, raza, color, sexo, lengua, origen, religión, creencias políticas o de otro tipo, estatus económico o social, u otras razones”).

^{7[vii]} Véanse, a título de ejemplo, los arts. 66 de la Constitución rumana de 1991 (“1.– En tanto desempeñen su cargo, los diputados y senadores servirán al pueblo. 2.– Está prohibido todo mandato imperativo”), y 70.1 de la Constitución albanesa de 1998 (“Los diputados representan al pueblo y no están vinculados por mandato imperativo alguno”).

^{8[viii]} Para los propósitos de este estudio, asumiré como definición de qué sea una minoría nacional la propuesta por el art. 2.1 del Convenio para la Protección de las Minorías, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, a propuesta de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, el 8 de febrero de 1991. Según esta definición, una minoría es “un grupo, menor en número que el resto de la población de un Estado, cuyos miembros, que son ciudadanos de ese Estado, tienen características étnicas, religiosas o lingüísticas distintas de las del resto de la población y se hallan guiados por la voluntad de salvaguardar su cultura, tradiciones, religión y lengua”. Una definición básicamente coincidente fue la propuesta por el Prof. Capotorti en su condición de ponente especial para el Subcomisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que puede hallarse en *UN Doc. E/CN 4/sub. 2/385 rev. 1*, pág. 102.

Sobre el tema, véase Mitja ZAGAR y Ales NOVAK: “La protección de las minorías nacionales en la Europa Central y del Este a través del Derecho constitucional e internacional”, en Carlos FLORES JUBERÍAS (ed.): “Derechos y libertades en las nuevas democracias de la Europa del Este”, *Humana Iura* n° 8/9 (1998/1999), págs. 19 a 69 (esp. 27 a 34).

^{9[ix]} La bibliografía comparada sobre este particular aspecto de la protección de las minorías étnicas no es particularmente abundante –en especial, si tenemos en cuenta el enorme caudal de bibliografía existente sobre tantos otros aspectos del estatuto jurídico de las minorías–. En todo caso, se deberían mencionar al menos tres estudios que han sido debidamente tenidos en cuenta: los de Sergio BARTOLE: “Partecipazione politica...”, cit., págs. 125 a 145; Florence BENOÎT-ROHMER y Hilde HARDEMAN: “The Representation of Minorities in the Parliaments of Central and Eastern Europe”, *International Journal on Group Rights* n° 2/2 (1994), págs. 91 a 112; y Bernard OWEN: “Political Representation of Minorities: Integration or Segregation”, *CSCE ODHIR Bulletin* n° 1/2 (1993), págs. 1 a 5.

^{10[x]} “Law on Elections for the People’s Assembly of the Republic of Albania [enacted February 4, 1992]”, en Stephen B. NIX (ed.): *Election Law Compendium of Central and Eastern Europe*, IFES/ACEEEO, Kiev, 1995, págs. 14 a 24. El sistema electoral mixto introducido por esta ley fue sustancialmente reformado en febrero de 1996 por un nuevo texto legislativo que –en esencia– subrayó sus aspectos mayoritarios, elevando las cláusulas de barrera y reduciendo en 15 el número de escaños a repartir a nivel nacional.

^{11[xi]} Véase “Loi Electorale d’Albanie du 13 novembre 1990 (n° 7423)”, en Bernard OWEN y Halina OPOLSKA: *La re-invention democratique. Les premieres elections en Europe de l’Est*, Association Francaise de Science Politique, París, 1991, págs. 1 a 29.

^{12[xii]} Véase Bogdan SZAJKOWSKI: “The Albanian Election of 1991”, *Electoral Studies* n° 11/2 (1992), págs. 157 a 161.

^{13[xiii]} Sobre el conflicto greco-albanés y los problemas planteados por la minoría griega en Albania, véase Louis ZANGA: “Albanian-Greek Relations Reach a Low Point”, *RFE/RL Research Report* n° 1/15 (10 de abril de 1992), págs. 18 a 21 y Robert AUSTIN, Kjell ENGELBREKT y Duncan PERRY: “Albania’s Greek Minority”, *RFE/RL Research Report* n° 3/11 (18 de marzo de 1994), págs. 19 a 24.

^{14[xiv]} Hans-Joachim HOPPE: “Demokratischer Machtwechsel in Albanien”, *Osteuropa* n° 42/7 (1992), págs. 609 a 620. El Partido para la Defensa de los Derechos Humanos obtuvo en 1996 3 escaños, y 4 en 1997.

^{15[xv]} Véase “Constitution of the Republic of Bulgaria”, en INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY: *The Rebirth of Democracy. 12 Constitutions of Central and Eastern Europe*, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 1996, págs. 10 a 47.

^{16[xvi]} “Bill for Elections of National Assembly Members, Municipal Councilors and Mayors [enacted August 20, 1991]”, en Stephen B. NIX (ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 40 a 56.

^{17[xvii]} Sobre el Movimiento por los Derechos y las Libertades, véanse los trabajos de S. RIEDEL: “Die türkische Minderheit im parlamentarischen Systems Bulgarien”, *Südost-Europa* n° 42/2 (1993), págs. 100 a 124 y Klaus SCHRAMEYER: “Die bulgarische Parteien”, *Südost-Europa* n° 43/6-7 (1994), págs. 336 a 360.

^{18[xviii]} Dos opiniones contrapuestas sobre el particular pueden hallarse en Snejana BOTUSCIAROVA: “La legislazione elettorale in Bulgaria”, en Fulco LANCHESTER (ed.): *La legislazione...*, cit., págs. 267 a 280; y Rumyana KOLAROVA y Dimitr DIMITROV: “Electoral Law in Eastern Europe: Bulgaria”, *East European Constitutional Review* n° 3/2 (1994), págs. 50 a 55.

^{19[xix]} En torno a las sucesivas elecciones parlamentarias en Bulgaria, véase –entre otros– Stephen ASHLEY: “[Elections in Eastern Europe:] Bulgaria”, *Electoral Studies* n° 9/4 (1990), págs. 312 a 318; Dobrinka KOSTOVA: “Parliamentary Elections in Bulgaria, October 1991”, *The Journal of Communist Studies* n° 8/1 (1992), págs. 196 a 203; Georgi KARASIMEONOV: “Parliamentary Elections of 1994 and the Development of the Bulgarian Party System”, *Party Politics* n° 1/4 (1995), págs. 579 a 589 y Richard CRAMPTON: “The Bulgarian Elections of 19 April, 1999”, *Electoral Studies* n° 16/4 (1997), págs. 560 a 563.

^{20[xx]} Véase “Constitution of the Russian Federation”, en INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY: *The Rebirth of Democracy*, cit., págs. 359 a 392. La Ley electoral puede hallarse en Stephen B. NIX (Ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 269 a 294.

^{21[xxi]} El sistema electoral ruso es –como se sabe– mixto, con un 50% de los escaños disputándose por un sistema mayoritario en distritos uninominales, y el otro 50% disputándose proporcionalmente a nivel estatal, entre las listas nacionales presentadas por los partidos. Los principales aspectos de la legislación electoral rusa se hallan descritos en Carlos FLORES JUBERÍAS: “Vybory ‘95: las elecciones del 17 de diciembre a la Duma estatal de la Federación Rusa”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 13 (1995), págs. 157 a 165.

^{22[xxii]} Rumanía introdujo un sistema bastante similar merced a la Ley de Partidos Políticos de 26 de abril de 1996, aunque dada la estructura demográfica del país era poco probable que fuese a producir efectos tan devastadores sobre la representación política de las minorías étnicas. Con la obvia intención de limitar el excesivo número de partidos, la nueva ley requirió a los partidos que pretendiesen inscribirse como tales demostrar que contaban con al menos 10.000 afiliados, así como con delegaciones locales en al menos quince condados y al menos 300 miembros en cada condado. El más importante partido de base étnica del país, la Unión Democrática de los Húngaros de Rumanía, contaba ya entonces con delegaciones en 19 condados, de modo que las nuevas exigencias legales no supusieron para ella dificultad

alguna. De todos modos, no resulta del todo irrelevante señalar que mientras el proyecto de ley salido de la cámara baja exigía delegaciones en diez condados y se conformaba con cien afiliados por condado, el Senado presentó una enmienda incrementando la cifra de delegaciones hasta veintiuna y la de afiliados hasta los 300. Aunque la enmienda fue derrotada en la fase de comisión conjunta, es sumamente probable que el tema no haya quedado del todo cerrado, y que los intentos de amenazar la posición política de la minoría húngara revivan en el momento menos pensado. Sobre el tema, véase Michael SHAFIR: “Political Engineering and Democratization in the new Law on Political Parties”, *Transition* n° 2/14 (1996), págs. 60 a 63.

^{23[xxiii]} En torno al más reciente desarrollo del sistema de partidos ruso, véase, Matthew WYMAN, Bill MILLER, Stephen WHITE y Paul HEYWOOD: “The Russian Elections of 12 December 1993”, *Electoral Studies* n° 13 (1994), págs. 254 a 271; Ian MCALLISTER y Stephen WHITE: “Democracy, Political Parties and Party Formation in Post-communist Russia”, *Party Politics* n° 1/1 (1995), págs. 49 a 72 y Carlos FLORES JUBERÍAS: “*Vybory '95...*”, cit.

^{24[xxiv]} Véase el texto de la Constitución checa en “Constitution of the Czech Republic”, en INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY: *The Rebirth of Democracy...*, cit., págs. 89 a 111.

^{25[xxv]} “Law of the Czech National Council of 28 August 1990, on Elections to Czech National Council”, en Stephen B. NIX (ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 86 a 98.

^{26[xxvi]} En torno a la Carta checa, véase Mahulena HOSKOVÁ: “Die Charta der Grundrechte und Grundfreiheiten der CSFR”, *Europäische Grundrechte Zeitschrift* n° 18/16-17 (1991), págs. 369 a 374 y 397 a 402; y Helmut SLAPNICKA: “Das tschechoslowakische Verfassungsprovisorium”, *Osteuropa Recht* n° 4 (1991), págs. 269 a 270 y 275 a 285. El texto en inglés de la misma puede hallarse en el *Bulletin of Czechoslovak Law* n° 30/1-2 (1991), págs. 11 a 28, precedido de un breve comentario introductorio de JAN AUD (págs. 5 a 9)

^{27[xxvii]} Llegados a este punto no sería justo pasar por alto el hecho de que esa política ha sido altamente favorecida por el hecho de que la República Checa sea uno de los Estados más étnicamente homogéneos de la región. Y, más aún, por el hecho de que su minoría más numerosa –los 315.000 eslovacos asentados en suelo checo, que representan el 3’1% de la población– esté compuesta por personas de una cultura y una lengua muy cercanas a la checa y que –además– carecen en su mayoría de raíces históricas, toda vez que se asentaron en territorio checo atraídos por la política de industrialización de la época socialista y han decidido permanecer en él de manera voluntaria, con lo que su identificación con el nuevo Estado checo no ha resultado especialmente problemática. En todo caso, también debería señalarse que un importante porcentaje de esos eslovacos son en realidad de etnia gitana, y que la política de nacionalizaciones checa ha discriminado negativamente a éstos respecto de los puramente eslovacos. Aunque el análisis de esta parte del problema cae más allá de los objetivos de este estudio, puede consultarse sobre el particular el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados *The Czech and Slovak Citizenship Laws and the Problem of Statelessness*, de febrero de 1996.

^{28[xxviii]} En torno a los principales aspectos del sistema de partidos eslovaco, véase SONIA SZOMOLÁNYI y GRIGORIJ MESEZNIKOV (eds.): *The Slovak Path of Transition –To Democracy?*, SPSA, Bratislava, 1994 y *Slovakia: Parliamentary Elections 1994 -Causes -Consequences -Prospects*, SPSA/Friedrich Ebert Foundation, Bratislava, 1995.

^{29[xxix]} Véanse, respectivamente, “Law of Ukraine on Election of Peoples’ Deputies of Ukraine [enacted November 18, 1993, as amended on December 22, 1994]”, “[Macedonian] Law on Election and Recall of Representatives and Assemblymen” (derogada en julio de 1998 por un nuevo conjunto de leyes electorales), y “Law of the Republic of Belarus on Elections to the Deputies to the Supreme Council of the Republic of Belarus [enacted October 27, 1989 and amended December 1994]”, en STEPHEN B. NIX (Ed.), *Election Law Compendium...*, cit., págs. 346 a 359, 192 a 202 y 26 a 38.

^{30[xxx]} En todo caso, no debería perderse de vista el hecho de que en este tipo de sistemas el *gerrymandering* puede provocar devastadoras consecuencias sobre la

representación de las minorías étnicas, como bien claramente han podido comprobar los albaneses afincados en la región occidental de Macedonia, repetidamente perjudicados en sus intereses por la creación de distritos de mayor tamaño en las áreas de población albanesa y de menor tamaño en las de población eslava. Sobre el particular, véase Robert W. MICKEY: “Unstable in a Stable Way”, *Transition* nº 1/1 (1995), págs. 38 a 41 y Robert W. MICKEY y Adam SMITH ALBION: “Success in the Balkans? A Case Study of Ethnic Relations in the Republic of Macedonia”, en Ian M. CUTHBERTSON y Jane LEIBOWITZ (eds.): *Minorities. The New Europe's Old Issue*, IEWS, Nueva York, 1993.

³¹[xxxii] “Law on Elections to Parliament [enacted October 14, 1993]”, en Stephen B. NIX (Ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 204 a 218. La ley fue sustituida por un nuevo texto de 21 de noviembre de 1997.

³²[xxxiii] Véase sobre el particular Jeff CHIN y Steven D. ROPER: “Ethnic Mobilization and Reactive Nationalism: The Case of Moldova”, *Nationalities Papers* nº 23/2 (1995), págs. 291 a 327 y William CROWTHER: “La construcción de las instituciones democráticas en Moldavia”, en Carlos FLORES JUBERÍAS (Dir.): *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, CEC/IVEI, Madrid/Valencia, 1997, págs. 657 a 686.

³³[xxxiv] “Resolution on Procedure for Enacting the Law on Elections to Parliament”, en *Republic of Moldova Parliamentary Elections. February 27, 1994*, IFES, Washington, DC., 1995, págs. I/29 a I/31

³⁴[xxxv] “Law on Sejm Elections [enacted July 3, 1991]”, en Stephen B. NIX (Ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 220 a 242. Un comentario a la misma puede hallarse en David MCQUAID: “The ‘War’ over the Election Law”, *RFE/RL Report on Eastern Europe* nº 1/31 (2 de agosto de 1991).

³⁵[xxxvi] Sobre la ley electoral de 1993, véase Louisa VINTON: “Poland’s New Election Law: Fewer Parties, Same Impasse?”, *RFE/RL Research Report* nº 2/28 (9 de julio de 1993), págs. 7 a 17 y Elzbieta MORAWSKA: *Poland*, manuscrito inédito, University of Chicago Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe.

³⁶[xxxvii] Para un breve análisis de la cuestión, véase Jan WAWRZYNIAK: “La legislazione elettorale in Polonia”, en Fulco LANCHESTER (ed.): *La legislazione elettorale...*, cit., pág. 181.

³⁷[xxxviii] Para una comparación entre los resultados de las elecciones de 1991 y los de 1993, véase Marian T. GRZYBOWSKI: “Parliamentary Elections in Czech and Slovak Republics and in Poland, 1991-1993. In Search for an Adequate Electoral System”, Comunicación presentada en el *XVI IPSA World Congress*, Berlín, del 21 al 25 de agosto de 1994; y Paul G. LEWIS: “Party Development and Political Institutionalization in Post-Communist Poland”, *Europe-Asia Studies* nº 46 (1994), págs. 777 a 799.

³⁸[xxxix] Paradójicamente, bajo la menos restrictiva Ley de 3 de julio de 1991, la representación de las minorías étnicas en el *Sejm* fue más de tres veces superior: la minoría alemana logró siete escaños, el Movimiento por la Autonomía de Silesia logró dos, y obtuvieron uno cada uno la Asociación de Residentes de Podhele, el Partido Ortodoxo Oriental, el Partido de la Región de Wielopolska y la Coalición Electoral del Grupo Étnico de Piast. Sobre la historia y la significación política de la minoría alemana en Polonia, véase Tomasz KAMUSELLA: “Asserting Minority Rights in Poland”, *Transition* nº 2/3 (9 de febrero de 1996), págs. 15 a 18 y Tomasz KAMUSELLA y Terry SULLIVAN: “The Germans in Upper Silesia: the Struggle for Recognition”, en Karl CORDELL (ed.): *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, Routledge, (Londres, 1999, págs. 169 a 181

³⁹[xl] “Loi No. LXIV de l’an 1990 sur les élections des députés locaux des collectivités locales et des Maires”, en Bernard OWEN y Halina OPOLSKA: *La re-invention democratique...*, cit., págs. 40 a 65.

⁴⁰[xli] Véase Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ: “Las elecciones generales y locales húngaras de 1990”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* nº 9 (1991), págs. 225 a 250.

⁴¹[xlii] Este fue el sistema utilizado para elegir a la totalidad de los concejales en los municipios de menos de 10.000 habitantes, así como para elegir a la mitad de los de las ciudades de más de 10.000 habitantes a a los de los 22 distritos de la capital.

⁴²[xliii] Este fue el sistema utilizado, en cambio, para la elección de los restantes concejales en las ciudades de más de 10.000 habitantes, y en los distritos de la capital.

⁴³[xliv] “Law on Elections to the *Seimas* [enacted July 9, 1992]”, en Stephen B. NIX (ed.): *Election Law Compendium ...*, cit., págs. 164 a 175.

⁴⁴[xlv] En torno a las elecciones de octubre de 1992, véase Saulius GIRNIUS: “The Parliamentary Elections in Lithuania”, *RFE/RL Research Report* n° 1/48 (4 de diciembre de 1992), pág. 6 a 12.

⁴⁵[xlvi] Véase *OMRI Daily Digest* de 28 de junio de 1996.

⁴⁶[xlvii] “Décret-Loi pour les élections présidentielles et législatives”, en Bernard OWEN y Halina OPOLSKA: *La re-invention démocratique...*, cit., págs. 1 a 29.

⁴⁷[xlviii] “The Law on the Elections of Representatives in the Parliament (*Sabor*) of the Republic of Croatia”, en Stephen B. NIX (ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 58 a 67.

⁴⁸[xlix] “Law on Elections to the Chamber of State [National Assembly, enacted March 10, 1992]”, en Stephen B. NIX (ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 332 a 344.

⁴⁹[l] En torno al sistema electoral rumano de 1990, véase Daniel NELSON: “[Elections in Eastern Europe:] Romania”, *Electoral Studies* n° 9/4 (1990), págs. 355 a 366.

⁵⁰[ii] En torno a la UDMR véase Edith OLTAY: “The Hungarian Democratic Federation of Romania: Structure, Agenda, Alliances”, *RFE Report on Eastern Europe* n° 2/29 (1991), págs. 29 a 35. Datos un tanto más actualizados de esta formación pueden hallarse en la entrevista de Michael Shafir con Imre Borbely –acompañada de los comentarios del autor–, que publica *Transition* n° 1/19 (20 de octubre de 1995), págs. 32 a 36.

⁵¹[iii] Sobre las primeras elecciones competitivas en Rumanía, véanse –entre otros– Tom GALLAGHER: “Romania. The Disputed Election of 1990”, *Parliamentary Affairs* n° 44/1 (1991), págs. 79 a 93 y Daniel NELSON: “[Elections...]”, cit.

⁵²[iv] “Law No. 68/1992, on the Election to the Chamber of Deputies and the Senate [enacted July 15, 1992]”, en Stephen B. NIX (Ed.): *Election Law Compendium...*, cit., págs. 244 a 263.

⁵³[v] Sobre esta cuestión, aunque muy sintéticamente, véase Michael SHAFIR: “Romania’s New Electoral Laws”, *RFE/RL Research Report* n° 1/36 (11 de septiembre de 1992), pág. 25.

⁵⁴[vi] No es en modo alguno irrelevante señalar que el art. 59 *in fine* de la Constitución establece que “los ciudadanos de una minoría nacional tienen derecho a ser representados por sólo una organización”, afirmación que entraña poco menos que una prohibición constitucional del pluralismo político en el seno las comunidades étnicas minoritarias, cuya relevancia en el conjunto de la población de Rumanía no es nada desdeñable. Consecuentemente, cada comunidad tuvo que vertebrarse políticamente en torno a una única organización, de manera que –además de las tres ya mencionadas– con el tiempo aparecieron la Unión de los Armenios de Rumanía, la Unión Búlgara Banato-Rumanía, la Unión Griega de Rumanía, la Comunidad Italiana de Rumanía, la Comunidad de Rusos Lipovenios de Rumanía, la Unión de Polacos de Rumanía ‘Dom Polski’, la Unión Democrática de Serbios y Krashovianos de Rumanía, la Unión Democrática de los Eslovacos y los Checos de Rumanía, la Unión Democrática de los Tártaros Musulmanes de Rumanía, la Unión Democrática Turca de Rumanía y la Unión de los Ucranianos de Rumanía. Subsiguientemente, los reglamentos parlamentarios exigirían a todos los diputados pertenecientes a las dichas minorías que hubiesen conseguido su representación gracias a las provisiones del art. 59 de la Constitución, que formasen un único grupo parlamentario, recortando así de nuevo la expresión del pluralismo político existente en la cámara. En todo caso la UDMR, al haber obtenido sus escaños por la sola fuerza de sus votos y con independencia de las provisiones constitucionales en cuestión, fue capaz de formar sus propios grupos, con 27 diputados en la Asamblea y 12 senadores en la cámara alta.

⁵⁵[vii] Señalemos simplemente que el sistema previsto por la ley electoral de 1992 fue un sistema mixto, en el que 60 escaños eran distribuidos proporcionalmente en un distrito nacional único entre las listas de los partidos que hubiesen superado el 3% de los votos (art. 24), y que los restantes 60 escaños (más los cuatro asignados a las minorías étnicas) eran distribuidos por un sistema de mayoría simple en distritos uninominales de tamaño aproximadamente idéntico (art. 23).

⁵⁶[lvi] Véase Mirjana KASAPOVIC y Nenad ZAKOSEK: “Elections and the Emerging Party System in Post-Socialist Croatia”, Comunicación presentada en el *XVI IPSA World Congress*, Berlín, del 21 al 25 de agosto de 1994.

⁵⁷[lvii] La naturaleza mixta del sistema vigente fue mantenida, pero la importancia relativa de sus dos componentes se alteró: en adelante, 80 escaños serían elegidos proporcionalmente, mientras que sólo 28 lo serían en distritos uninominales. Además, las cláusulas de barrera serían significativamente elevadas, pasado a situarse en el 5% para los partidos, el 8% para las coaliciones de dos fuerzas, y el 11% para las de tres o más componentes. Véase *Narodne Novine* n° 68 (1995) y Nenad ZAKOSEK: “The Emergence of a New Parliament in an Unfavourable Environment: Croatian Parliament 1990-1996”, Comunicación presentada en la *RCLS International Conference “The New Democratic Parliaments: The First Years”*, Ljubljana-Portoroz, junio de 1996.

⁵⁸[lviii] Véase “Law on the Election of Representatives of the Croatian National Parliament”, en la página web del *Sabor* croata (<http://www.sabor.hr>).

⁵⁹[lix] Los resultados electorales pueden ser hallados en <http://www.izbori.hr>. La nueva ley electoral alteró además varios de los aspectos más fundamentales del sistema electoral vigente, transformando el sistema mixto existente hasta la fecha en uno enteramente proporcional y de lista sobre la base de 10 distritos de base territorial dotados de 14 escaños cada uno, más otros dos especiales para la elección de representantes de los croatas de la diáspora y de las minorías étnicas. La cláusula de barrera quedaría en el 5%.

⁶⁰[lx] Una versión en inglés de los artículos dedicados a las minorías étnicas, acompañada de otras disposiciones legales relevantes al caso puede hallarse en Vera KLOPCIC y Janez STERGAR (eds.): *Ethnic Minorities in Slovenia*, Institute for Ethnic Studies/Information Bureau of the Republic of Slovenia, Ljubljana, 1994, págs. 40 a 69.

⁶¹[lxi] Véase Vera KLOPCIC y Janez STERGAR (eds.): *Ethnic Minorities in Slovenia*, cit., pág. 8.

⁶²[lxii] En torno al sistema electoral empleado en Eslovenia, véase Franc GRAD: “The Slovene Electoral System”, en Fulco LANCHESTER (ed.): *La legislazione elettorale...*, cit., págs. 245 a 267. Sobre los aspectos más específicos del subsistema electoral utilizado para la elección de los representantes de las minorías nacionales, véase Vera KLOPCIC y Janez STERGAR (eds.): *Ethnic Minorities in Slovenia*, cit., págs. 22 a 23.

⁶³[lxiii] Sin embargo, y como señala Bartole (SERGIO BARTOLE: “Partecipazione politica...”, cit., pág. 138), esto es sólo el resultado de la interpretación dominante de la ley electoral de 1992, que es completamente ambigua al respecto. Por ello, no es posible asegurar si en el futuro esto seguirá siendo así o no. En todo caso, no es irrelevante mencionar que los representantes de las minorías en el parlamento disfrutaban de un especial derecho de veto sobre todas las medidas que afectan directamente a las comunidades a las que representan.

⁶⁴[lxiv] “Act No. XXXIV of 1989 on the Election of Members of Parliament”, en Bernard OWEN y Halina OPOLSKA: *La re-invention democratique...*, cit., págs. 1 a 31.

⁶⁵[lxv] Nos referimos a los gitanos (entre 400 y 600.000), alemanes (entre 200 y 220.000), eslovacos (alrededor de 110.000), croatas (alrededor de 80.000), serbios (alrededor de 5.000), eslovenos (alrededor de 5.000) y judíos (menos de 5.000). Véase *National and Ethnic Minorities in Hungary, Fact Sheets on Hungary No. 9*, Ministry of Foreign Affairs, Budapest, 1991, 4 págs.

⁶⁶[lxvi] Véase Edith OLTAY: “Hungary Passes Law on Minority Rights”, *RFE/RL Research Report* n° 2/33 (20 de agosto de 1993), págs. 57 a 61.

⁶⁷[lxvii] En todo caso, debería señalarse que esta intencionada obstaculización de la representación política de las minorías étnicas no ha impedido que la Asamblea Nacional húngara sea un parlamento bastante diverso desde el punto de vista de su composición étnica. Durante su primera legislatura (1990-1994), los diferentes partidos que alcanzaron representación en la cámara situaron en la misma a ocho diputados de origen alemán, dos gitanos, un judío, un armenio, un polaco, un eslovaco y un croata, siendo la Alianza de los Demócratas Libres (SzDSz) el partido más diverso de la cámara. Los datos son de Florence BENOÎT-ROHMER y Hilde HARDEMAN: “The Representation...”, cit., pág. 110.

⁶⁸[lxviii] En la antigua República Federal Checoslovaca tanto la República Checa como Eslovaquia disponían de 75 escaños cada una en la Cámara de las Naciones. En la República Federal Yugoslava –y a tenor de lo dispuesto en la Constitución de 27 de abril de 1992– tanto Serbia como Montenegro envían 20 representantes a la Cámara de las Repúblicas, a pesar de que el peso demográfico de Serbia es diecisiete veces superior al de Montenegro. En la Federación Rusa, la Constitución de 25 de diciembre de 1993 contempla una cámara alta –el Consejo de la Federación– compuesto por dos representantes de cada uno de los 89 sujetos de la federación, representados así igualitariamente pese a sus diferencias poblacionales y de denominación (repúblicas, *krais*, *oblasts*, ciudades federales, *oblast* autónomo y distritos autónomos).

⁶⁹[lxix] En aquellos momentos la población de Bosnia comprendía un 40% de musulmanes, un 32% de serbios y un 18% de croatas; subsiguientemente los candidatos musulmanes del Partido de Acción Democrática (SDA) obtuvieron un 41'2 % de los votos, los serbios del Partido Democrático Serbio (SDS) un 34'5% y los croatas de la Comunidad Democrática Croata (HDZ) un 20'7%. Véase al respecto John B. ALLCOCK: “Yugoslavia”, en Bogdan SZAJKOWSKI (ed.): *New Political Parties of Eastern Europe and the Soviet Union*, Longman, Harlow, 1992.

⁷⁰[lxx] Para la Presidencia colectiva, los candidatos musulmanes Fikret Abdic y Alija Izetbegovic obtuvieron respectivamente el 44 y el 37% de los votos; los serbios Nikola Koljevic y Biljana Plavsic, el 25 y el 24%; y los croatas Stjepan Kljuic y Franjo Boras, el 21 y el 19%. Ejup Ganic fue elegido en representación de todas las demás comunidades del país. Véase John B. ALLCOCK: “Yugoslavia”, cit.

⁷¹[lxxi] El texto del Acuerdo de Paz de Dayton para Bosnia puede hallarse en la página web de la Misión de la OSCE en Bosnia-Herzegovina (<http://www.oscebih.org/documents/docs.htm>).

⁷²[lxxii] La ley electoral bosnia puede hallarse en la página web de la Misión de la OSCE en Bosnia-Herzegovina (<http://www.oscebih.org/documents/docs.htm>), donde también se hallan disponibles los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1998 (<http://www.oscebih.org/98results/el98-results.htm>).

⁷³[lxxiii] Adviértase que el texto de la Constitución mueve en ocasiones a la confusión, toda vez que utiliza unos términos a veces distantes de los habitualmente utilizados por los medios de comunicación al informar acerca de la crisis bosnia. Así, la “Federación de Bosnia-Herzegovina” no es el término que define al Estado, sino a la fracción de éste conjuntamente habitada por las comunidades croata y musulmana –a la que, por lo demás, la Constitución prefiere denominar “bosniaca”. La “Federación” y la “Republika Srpska” son “entidades”, y es su agregación la que da lugar a la “República de Bosnia-Herzegovina”. Una buena guía para comprender mejor el sistema político y constitucional bosnio es el trabajo de Jean-Manuel LARRALDE: “República de Bosnia-Herzegovina: un Estado federal atípico y frágil”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 18-19 (1997), págs. 115 a 131.

⁷⁴[lxxiv] Este trabajo ha obviado conscientemente uno de los casos más complejos que afectan a la participación política de las minorías étnicas en la Europa del Este. Me refiero al estatuto de la minoría rusa en las Repúblicas Bálticas y, más exactamente, a los problemas derivados de la renuencia de esos nuevos Estados a la hora de garantizar a éstos plena, incondicionada e inmediata ciudadanía. Esto ha sido así básicamente por considerar que este problema se encuentra más allá del ámbito de la legislación electoral –y, por lo tanto, de los márgenes de este estudio– toda vez que las leyes electorales se limitan a regular *de qué modo* los ciudadanos de un Estado van a poder emitir su voto y cómo va éste a ser contabilizado y transformado en escaños, pero no *de quiénes* van a ser o a dejar de ser ciudadanos de ese Estado, toda vez que ello entraña un problema constitucional –o hasta preconstitucional–. En todo caso, el tema ha sido abordado ya por un numeroso grupo de estudiosos, por lo que podemos encontrar interesantes aproximaciones al mismo en Florence BENOÎT-ROHMER y Hilde HARDEMAN: “The Representation...”, cit., págs. 102 a 107; Dzintra BUNGS, Saulius GIRNIUS y Riina KIONKA: “Citizenship Legislation in the Baltic States”, *RFE/RL Research Report* n° 1/50 (1992), págs. 38 a 40; Bart DRIESSEN: “Slav non-citizens in the Baltics”,

International Journal on Group Rights n° 2/2 (1994), págs. 113 a 138 y H. J. UIBOPUU: “Dealing with Minorities –A Baltic Perspective”, *The World Today* n° 48/6 (1992), págs. 108 a 109. Interesantes estudios de caso son los de George GINSBURGS: “Lithuanian Citizenship Issues: The Temptations of ‘Purity’”, *The Parker School Survey of East European Law* n° 2/9 (1991), págs. 9 a 10; Richard J. KRICKUS: “Latvia’s ‘Russian Question’”, *RFE/RL Research Report* n° 2/18 (1993), págs. 29 a 34 y Vello A. PETTAI: “Shifting Relations, Shifting Identities: The Russian Minority in Estonia After Independence”, *Nationalities Papers* n° 23/2 (1995), págs. 405 a 412.

⁷⁵[lxxv] Sobre los diferentes tipos de sistemas proporcionales y sus variables, véase Rein TAAGEPERA y Matthew S. SHUGART: *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, Ct., 1989, *passim*; y Arend LIJPHART et al.: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford University Press, Oxford, 1995, págs. 21 a 39.

⁷⁶[lxxvi] Sobre el tamaño, la funcionalidad y los efectos de las barreras electorales, véase Rein TAAGEPERA y Matthew S. SHUGART: *Seats and Votes...*, cit., págs. 133 a 135, así como Arend LIJPHART et al.: *Electoral Systems...*, cit., págs. 25 a 30.

⁷⁷[lxxvii] A este respecto, cabría dejar constancia de que todos y cada uno de los sistemas proporcionales que hemos procedido a analizar en estas páginas presenta una o más cláusulas de barrera. Éstas oscilan entre un asequible 3% (Croacia y Rumanía en el caso de los partidos), un más exigente 4% (Albania, Bulgaria, Letonia, Lituania y Moldavia), y un estricto 5% (la República Checa, Eslovaquia y Polonia, para partidos concurrendo en solitario, y Rusia para todo tipo de formaciones electorales) llegando a porcentajes abiertamente exagerados del 7, el 8, el 9, el 10 e incluso en 11% (Croacia y la República Checa) para coaliciones con un número más elevado de miembros. En todos esos casos los porcentajes se calculan a nivel nacional, pero en países como Estonia y Polonia estas cláusulas son complementadas con otras adicionales, para tamizar el acceso al reparto de escaños sobrantes o de lista nacional.

⁷⁸[lxxviii] Sobre el particular, véase Carlos FLORES JUBERÍAS: “The Breakup of the Czechoslovak Federation: Political Strategies and Constitutional Choices”, *Il Politico* n° 4/LXI (1996), págs. 537 a 562.

⁷⁹[lxxix] Sobre los diferentes tipos de sistema mayoritario, véase Rein TAAGEPERA y Matthew S. SHUGART: *Seats and Votes...*, cit., *passim*, y Arend LIJPHART et al.: *Electoral Systems...*, cit., págs. 16 a 21.

⁸⁰[lxxx] Véanse, respectivamente, Robert AUSTIN, Kjell ENGELBREKT y Duncan PERRY: “Albania’s Greek Minority”, cit. y Wolfgang HÖPKEN: “Die Wahlen in Bulgarien –ein Pyrrus Sieg für die Kommunisten?”, *Südost-Europa* n° 39/7-8 (1990), págs. 429 a 457.

⁸¹[lxxxi] Sobre este asunto, tan ampliamente debatido por la doctrina, puede verse el artículo seminal de Maurice DUVERGER: “The Influence of Electoral Systems on Political Life”, *International Social Science Bulletin* n° 3 (1951), págs. 314 a 352, junto con los estudios más amplios y más recientes compilados por Arend LIJPHART y Bernard GROFMAN (eds.): *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, Nueva York, 1986 y Bernard GROFMAN y Arend LIJPHART (eds.): *Electoral Laws and their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986.

⁸²[lxxxii] Para cada uno de estos tres aspectos véanse, respectivamente, los arts. 13, 15, 53 y 58 de la Ley Electoral albanesa de 4 de febrero de 1992, en Stephen B. NIX (Ed.): *Election Law Compendium ...*, cit., págs. 14 a 24.

⁸³[lxxxiii] *Virginia Declaration of Rights*, Secc. III (versión española en Luis SÁNCHEZ AGESTA (ed.): *Documentos constitucionales y textos políticos*, Editora Nacional, Madrid, 1976, págs. 55 a 58.