

---

CARLOS DE CUETO  
(Universidad de Granada)

*La protección de las minorías en los procesos  
de democratización del Este de Europa.  
El caso del Gobierno eslovaco de Vladimir Meciar  
y la minoría magiar*

---

*I. La diversidad etnocultural de las sociedades contemporáneas y el reto de la democratización. II. La campaña antimagiar del gobierno eslovaco de Vladimir Meciar. III. La desafortunada intromisión del gobierno húngaro de Jozsef Antall en la protección internacional de la minoría magiar. IV. Mecanismos de acomodación de las minorías en las sociedades plurales para la construcción de un escenario de seguridad.*

*“Federalism as such is no guarantee for ethnic  
harmony and accommodation in the absence  
of other factors”  
(Rodolfo Stavenhagen)*

**I. LA DIVERSIDAD ETNOCULTURAL DE LAS SOCIEDADES  
CONTEMPORÁNEAS Y EL RETO DE LA DEMOCRATIZACIÓN**

Tras el colapso del comunismo en Europa Central y Oriental y ante el escalofriante mosaico de diversidad etnocultural del continente <sup>1</sup>, con listas interminables de situaciones minoritarias, asistimos al resurgimiento étnico, a la vuelta a escena del sentido primordial de la identidad que ha venido a sustituir definitivamente al factor clase en la política internacional <sup>2</sup>. En los últimos años, la dinámica del etnonacionalismo –al que podríamos caracterizar como el sentimiento que activa un movimiento político de emancipación nacional de grupos que comparten un lazo emocional y una clara conciencia y autopercepción de distinción frente al resto de la sociedad por sus lealtades primordiales de lengua, cultura, religión, costumbres sociales, región, raza, valores comunes, lazos sanguíneos, mitos, orígenes históricos y un deseo

---

<sup>1</sup> Existen en el mundo más de 3.000 grupos étnicos o tribales, y conscientes de sus identidades respectivas, se insertan en cerca de 150 estados multiétnicos. Un 90% de los estados soberanos existentes son étnicamente plurales (Yash GHAI: “Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict”, en Paul C. STERN y Daniel DRUCKMAN: *Conflict Resolution after the Cold War*, National Academy Press, Washington D.C., 2 000, pág. 226).

<sup>2</sup> Yash GHAI: “Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict”, cit., pág. 224.

colectivo de autogobierno, y que son generalmente minoritarios en el interior de estados multiétnicos <sup>3</sup>— se ha hecho especialmente aparente y visible. En este contexto mayoritariamente multinacional el riesgo de conflicto étnico era especialmente alto teniendo en cuenta las experiencias pasadas y presentes de opresión y discriminación socioeconómica, cultural y política. Estas situaciones de desigual distribución de recursos materiales y no materiales, de desarrollo económico, de nivel de bienestar y de empleo, de asimilación o estandarización cultural tendentes a hacer desaparecer las memorias colectivas, forzar la pérdida de la identidad y de la voluntad colectiva de sobrevivir, de exclusión de los procesos de toma de decisiones y en algunos casos de masivos asentamientos y desplazamientos forzados de población, partición de territorios, expulsiones étnicas e incluso de genocidio ayudaron a desencadenar una amplia movilización política de activismo étnico contra el Estado y a favor de una mayor autonomía o independencia.

El nacionalismo de reacción de los pueblos bajo el Imperio Otomano y Austro-húngaro surgió como una herramienta en Europa Oriental para adaptar las unidades políticas a las realidades sociales aprovechando la proclamación del Presidente Woodrow Wilson a favor de la autodeterminación <sup>4</sup> como principio imperativo de acción <sup>5</sup>. Hoy resurge con fuerza un nacionalismo cultural y etnocéntrico de sobrevaloración del grupo <sup>6</sup> que politiza y explota la etnicidad para servir a fines e intereses concretos emprendiendo una movilización hostil de identidades étnicas, religiosas, lingüísticas o culturales con la que se rechaza la idea del Estado y la coexistencia pacífica entre grupos poniendo en peligro los procesos de democratización. Los *cleavages* étnicos y la hostilidad entre grupos, muy directamente relacionada con las penurias de la transición, en Eslovaquia, Yugoslavia, Bulgaria, Rumania y Rusia promovieron tendencias autoritarias con políticas restrictivas de asentamiento, nacionalidad, libertad de expresión, derechos lingüísticos y derechos civiles y políticos, que han dificultado la irrupción de la democratización en estos escenarios multinacionales ante el temor suscitado por las reclamaciones de los grupos minoritarios en el nuevo escenario democrático, e incluso por devenir ellos mismos minorías. La etnicidad ha venido para quedarse, como se deduce de la geopolítica de los conflictos intraestatales que sacuden todos los rincones de la geografía mundial: Irlanda del Norte, Siria, Sri Lanka, Indonesia, Malasia, Tailandia, Etiopía, Birmania, Filipinas, Congo, Togo, India, Zaire, Kenia, Camerún, Ghana, Sudán, Zambia, Uganda, Chad, Costa de Marfil, Guinea, Mauritania, Sierra Leona, Nepal, Nigeria, Somalia, Liberia, Zimbabwe, Afganistán, Tayikistán, Kazajstán, Moldavia, Georgia, Rusia, Pakistán, Irak, Irán, China, Líbano, etc. En todos estos escenarios de insurgencia armada de las minorías,

<sup>3</sup> Clifford GEERTZ: "The Integrative Revolution: Primordial Sentiments and Civil Politics in the New States", en Clifford GEERTZ: *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa*, The Free Press, Nueva York, NY., 1963, págs. 109 a 113.

<sup>4</sup> Martijn A. ROESSINGH: *Ethnonationalism and Political Systems in Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1996, pág. 6.

<sup>5</sup> Con el final de la I Guerra Mundial y el problema de las nacionalidades, el derecho de los pueblos a la autodeterminación quedó consagrado en los artículos 1 y 55 de la Carta de Naciones Unidas firmada en junio de 1945 en San Francisco y posteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. No obstante, la aplicación de este principio quedó circunscrito al derecho de los pueblos colonizados a su independencia.

<sup>6</sup> Jerome D. FRANK: *Sanity and Survival*, Vintage Books, Nueva York, NY., 1968, pág. 104.

donde se enfrentan naciones contra Estados, Estados contra Estados, o naciones contra naciones, esta historia de horror y opresión amenaza con hacer fracasar la democratización en marcha.

Ha existido una opinión muy extendida en la Ciencia Política sobre la extrema dificultad de conseguir establecer y mantener una democracia estable en sociedades centrífugas caracterizadas por una alta fragmentación cultural, ya que la homogeneidad social y el consenso político eran considerados prerequisites básicos para la viabilidad de una democracia estable, legítima y efectiva.

“Las instituciones son prácticamente imposibles en un país compuesto de diferentes nacionalidades.”<sup>7</sup>

“El pluralismo o la diversidad cultural exige necesariamente que el mantenimiento del orden político se consiga por medio de la dominación y la fuerza de una de las secciones culturales.”<sup>8</sup>

Sin embargo, aunque es cierto que las sociedades divididas de África, Asia, Europa Oriental, Oriente Medio y la antigua Unión Soviética han sufrido importantes fracasos democráticos y mucha conflictividad y violencia étnica por causa de diferencias tribales, religiosas, lingüísticas, culturales, económicas o regionales, este hecho no debe llevarnos a un pesimismo democrático absoluto sobre las sociedades plurales. Aunque estos conflictos contemporáneos, donde están inmersas las minorías, parezcan irresolubles<sup>9</sup> simplemente hace falta que los Estados sean rediseñados para gestionar y regular de forma tolerable, tolerante y democrática la diversidad multinacional, pluricultural y multilingüe. La diversidad étnica no genera necesariamente violencia. Los conflictos suelen ocurrir cuando un grupo étnico tiene un tamaño suficiente como para excluir permanentemente a los otros del ejercicio del poder. Por ello, la diversidad étnica exige fortalecer las instituciones políticas de carácter acomodativo.

El corolario de la heterogeneidad en el período contemporáneo ha sido la creciente toma de conciencia nacional de los grupos y una reclamación permanente a favor de Estados de tamaño más y más pequeño que se ajusten a las líneas de fractura etnocultural que atraviesan a las sociedades con objeto de crear entidades políticas étnicamente más homogéneas<sup>10</sup>. Las minorías consideran la autodeterminación como un principio de valor absoluto, superior a cualquier otra consideración. Sin embargo, ante el alto número de conflictos etnonacionales o interétnicos se plantea la cuestión de hasta dónde puede llegar la fragmentación de los territorios o a qué nivel geográfico la autodeterminación política está justificada. La opción de la partición o separación territorial puede justificarse cuando esté presente el dilema de seguridad, es decir cuando las identidades de grupo, los relatos de atrocidades, desconfianza y hostilidad entre comunidades o el nivel de conflicto o violencia, haga que las acciones de una de

---

<sup>7</sup> John STUART MILL: *Considerations on Representative Government*, Liberal Art Press, Nueva York, NY., 1958, pág. 230.

<sup>8</sup> Leo KUPER: “Plural Societies: Perspectives and Problems”, Leo KUPER y M.G. SMITH: *Pluralism in Africa*, University of California Press, Berkeley, 1969, pág. 14

<sup>9</sup> Gérard CHALIAND: *Minority Peoples in the Age of Nation-States*, Pluto Press, Londres, 1989, pág. 1

<sup>10</sup> Gérard CHALIAND: *Minority Peoples in the Age of Nation-States*, cit., pág. 2.

estas comunidades dirigidas a incrementar su propia seguridad sean percibidas como amenazadoras para la seguridad de las otras, y estos grupos étnicos son considerados entre sí inevitablemente como enemigos <sup>11</sup>. En estos casos donde las relaciones entre las distintas comunidades etnonacionales han devenido demasiado antagónicas y donde sus identidades se definen en oposición a la del resto de los grupos –chechenos y rusos, israelitas y palestinos, kosovares y serbios, timorenes e indonesios, británicos e irlandeses en 1921– no hay fórmula institucional de acomodación y confianza mutua posible. El éxito de las soluciones institucionales dependerá de la legitimidad del poder central <sup>12</sup>. No obstante, la idoneidad de la separación territorial de poblaciones en regiones mayoritariamente homogéneas queda en entredicho por dos razones. Primero, no se ha demostrado con la evidencia empírica que la partición territorial sea la mejor solución para reducir el riesgo de conflicto étnico o para poner fin a las hostilidades o violencia de baja intensidad tras una guerra civil étnica <sup>13</sup>. Todo lo contrario, la partición favorecería una reacción en cadena, la teoría del dominó de autodeterminación <sup>14</sup>, en muchos otros lugares aumentando por tanto el nivel de conflictividad a nivel mundial. Y segundo, la eficacia de la partición como elemento de regulación de conflictos queda limitada por el hecho de que los Estados sucesores o resultantes no serán Estados-nación étnicamente homogéneos y puros. Tendrán indefectiblemente un cierto nivel de heterogeneidad etnonacional ya que surgirán nuevas minorías residuales, generalmente relacionadas con el grupo que antes era mayoritario en el Estado original, lo que creará nuevos antagonismos y fuentes de conflicto interestatales con los Estados vecinos <sup>15</sup>. Y además, los nuevos regímenes serán menos tolerantes con la diversidad emprendiendo políticas de represión o discriminación incluso con mayor dureza que las del Estado predecesor. En países que han sufrido la partición buscando una especificidad propia, como Pakistán o Eslovaquia, la posición de los nuevos grupos minoritarios restantes en el nuevo marco de organización estatal será peor, más frágil y desprotegida en comparación con la que se daría en un Estado pluriétnico, pudiendo caer más fácilmente bajo el peligro de la discriminación. Es por ello que la partición podría aumentar la inestabilidad tanto externa como interna, como se puso de manifiesto en Eslovaquia durante los gobiernos de Vladimir Meciar en los primeros años noventa por causa de su política de hostigamiento contra la minoría húngara.

## II. LA CAMPAÑA ANTIMAGIAR DEL GOBIERNO ESLOVACO DE VLADIMIR MECIAR

Tras el establecimiento de la libertad de expresión en los países del Centro y Este de Europa salieron a la luz, de un día para otro, todas las animosidades, enemistades,

<sup>11</sup> Barry POSEN: “The security dilemma and ethnic conflict”, *Survival* n° de primavera de 1993, pág. 35.

<sup>12</sup> A. P. FROGNIER: “Federal and Partly Federal Systems, Institutions and Conflict Management: Some Western European Examples”, en Desmond REA: *Political Co-Operation in Divided Societies*, Gill and Macmillan, Dublín, 1982, pág. 204

<sup>13</sup> Nicholas SAMBANIS: “Partition as a solution to ethnic war, an empirical critique of the theoretical literature”, *World Politics* n° 52 (julio 2000), págs. 439 a 478

<sup>14</sup> Nicholas SAMBANIS: “Partition as a solution to ethnic war...”, cit., pág. 440.

<sup>15</sup> Radha KUMAR: “The Troubled History of Partition”, *Foreign Affairs* n° 76 (enero-febrero 1997).

recelos, venganzas, diferencias e injusticias del pasado. La fiebre nacionalista que marcaba la nueva retórica de los ex-comunistas que se reconvirtieron en nacionalistas convencidos para poder sobrevivir políticamente en el nuevo escenario político poscomunista de Yugoslavia, Eslovaquia y Rumania se hizo recreando y resucitando prejuicios, sospechas y temores del pasado histórico húngaro, revanchismos y revisionismos territoriales que ayudaron a distorsionar y a desestabilizar las relaciones entre los países de la región. El resurgimiento de nacionalismos militantes e intolerantes hacia las minorías nacionales, étnicas y religiosas se plasmó en la puesta en marcha de medidas administrativas discriminatorias que restringían el ejercicio de los derechos de las minorías o de medidas para alterar la composición de las áreas habitadas por ellas. Se consolidó un escenario generalizado de abierta hostilidad entre los países de la región a raíz de la existencia de las minorías étnicas, siendo el deterioro en las relaciones bilaterales entre Eslovaquia y Hungría un caso especialmente significativo como consecuencia de la difícil coexistencia entre eslovacos y húngaros étnicos tras la partición de Checoslovaquia en 1993.

Los mil años de dominación húngara de Eslovaquia terminaron con el final de la I Guerra Mundial y con los tratados de Múnich de 1918, Saint Germain de 1919 y de Trianón de 1920, por los cuales Hungría perdió dos tercios de su territorio a favor de Eslovaquia, Rumania y Yugoslavia y un tercio de su población quedó fuera de sus nuevas fronteras, con dos millones de húngaros en la provincia rumana de Transilvania, 600.000 al sur de Eslovaquia, 400.000 en la provincia serbia de Vojvodina y 160.000 en la región transcarpatiana de Ucrania. No obstante, en 1938 bajo la regencia del revisionista de Miklós Horthy, Hungría se hizo con la parte sur de Eslovaquia y con la región transcarpatiana, para perderlas ambas de nuevo tras el fin de la II Guerra Mundial. En respuesta a estas conquistas húngaras, el Gobierno checoslovaco de Edvard Benes declaró en 1945 el Programa de Kosice por el que se estableció el principio de culpabilidad de los alemanes y los húngaros desposeyéndoles de sus derechos civiles y de ciudadanía e iniciando una campaña masiva de deportaciones y asimilaciones<sup>16</sup>.

Tras la caída del régimen comunista volvió a escena el problema de los tres millones y medio de húngaros repartidos por Europa Central y Oriental, y en particular el de los 566.741 que vivían en Eslovaquia –un 11'5% de la población eslovaca, según el censo poblacional de marzo de 1991–. Ya en 1989, antes de la aprobación de la nueva Constitución que sustituiría a la comunista de 1968, el Gobierno eslovaco de Milan Cic rechazó la creación de un Comité Federal para las Nacionalidades, así como las propuestas de principios de 1990 para nombrar a húngaros étnicos como Viceministros de Educación y Cultura. La ley electoral de 1990, que exigía un 5% del voto nacional para obtener representación parlamentaria en la Asamblea Federal y en el Consejo Nacional Checo y Eslovaco, impedía –o, al menos, dificultaba enormemente– la representación proporcional de las minorías nacionales en las cámaras legislativas en unos momentos de especial trascendencia política. Por otro lado, los principales partidos nacionalistas eslovacos participantes en las elecciones de 1990, el Partido de la Libertad y el Partido Nacional Eslovaco, basando su campaña electoral en discursos y masivas movilizaciones populares contra los húngaros, como las llevadas a cabo en febrero de

---

<sup>16</sup> Mientras el 90% de los alemanes de los sudetes fueron expulsados, 44.000 húngaros del sur de Eslovaquia fueron deportados a tierras checas y otros 120.000 fuera del país. Otros 350.000 húngaros étnicos fueron sometidos a un proceso de *eslovaquización*, siendo obligados a declararse eslovacos para recobrar su ciudadanía y sus derechos civiles.

1990 en Bratislava y Nove Zamky, crearon un acusado sentimiento xenófobo y racista contra esta minoría<sup>17</sup>. Estos primeros síntomas de resentimiento, desconfianza y odio contra los *magiars* de Eslovaquia provocaron que las difíciles relaciones bilaterales con Hungría paralizaran los trabajos del Grupo de Visegrado en la cumbre de Cracovia en octubre de 1991. No obstante, el acoso institucional desde las altas esferas gubernamentales de Eslovaquia no había hecho sino empezar.

En los trabajos preparatorios de la nueva Constitución de la Eslovaquia independiente, el Gobierno de Vladimir Meciar sólo decidió reconocer derechos individuales y humanos a las minorías étnicas del país, como afirmó expresamente el Primer Ministro ante el Consejo Nacional Eslovaco el 17 de julio de 1992 en la aprobación de la Declaración de Soberanía. Pero a pesar de la literalidad de esta escueta Declaración, donde se establecía que “la nación eslovaca tenía el derecho natural a la autodeterminación para poder avanzar de forma libre por su propio camino, hacia su propia forma de vida nacional y estatal y una nación donde todos los eslovacos y minorías étnicas fueran respetadas”, sólo dos días más tarde, el 19 de julio, el parlamento eslovaco rechazó dos enmiendas de diputados magiars sobre la garantía legal de las minorías y sobre la sustitución del concepto de Estado-nación por el de comunidad de ciudadanos que viven en Eslovaquia. A finales de ese mes de julio, en el proyecto de Constitución presentado ante el parlamento para su debate y tramitación se incluyó una cláusula sobre los derechos reconocidos a las minorías por la cual éstos podrían ser suspendidos o eliminados “siempre y cuando amenazasen la integridad territorial y al resto de la población”. Con esta cláusula se consideraba a los magiars una amenaza potencial para la nación eslovaca, como corroboró el que se rechazaran las 33 enmiendas propuestas por los partidos húngaros –el Movimiento Demócrata Cristiano de Eslovaquia, Coexistencia y el Movimiento Húngaro Cristiano Demócrata– argumentándose que no ayudaban a profundizar en la coexistencia y convivencia de eslovacos y magiars, sino que agudizaban el aislamiento entre ambos y ponían en peligro la integridad territorial del país.

Esta agresiva actitud política de los eslovacos fue respondida por los partidos magiars con un continuado abstencionismo político en votaciones parlamentarias tan fundamentales como la de aprobación del programa de gobierno, la de Declaración de Soberanía en julio de 1992, o la de aprobación de la nueva Constitución eslovaca en septiembre de 1992, en protesta por la ausencia de derechos colectivos para las minorías nacionales (conforme a los convenios internacionales tales como el Documento Final de la Conferencia de Copenhague sobre la dimensión humana de la CSCE de junio de 1990), por la falta de garantías legales para la protección de los derechos de las minorías, y por considerar que Constitución contemplaba a la minoría húngara como una amenaza potencial, fomentando la desconfianza, la discriminación y el aislamiento frente al resto de la población.

En la nueva Constitución eslovaca, como expresión del derecho de la nación eslovaca a su autodeterminación y a pesar de afirmar solemnemente que todas las etnias

---

<sup>17</sup> Según una encuesta realizada a finales de 1994 por la Oficina de Estadística Eslovaca y publicada por el diario *Sme* el 20 marzo 1995, un 25% de los eslovacos del sur del país y un 60% del resto del país no querían a un húngaro como vecino, mientras sólo uno cada diez húngaros no quería a un eslovaco como vecino. Un 4% de los eslovacos del sur del país apoyaba el derecho de la minoría a una mayor autonomía territorial en las regiones donde fuesen mayoría poblacional, mientras un 58% de los húngaros étnicos de la misma zona lo apoyaba.

y minorías nacionales eran reconocidas, el art. 6 acabaría estableciendo que la lengua oficial de la nación eslovaca era el eslovaco. La literalidad de los derechos de las minorías era vaga, ya que mientras se garantizaba del progreso universal a las minorías nacionales en relación con su propia cultura, instituciones, educación, información y representación, en el Preámbulo se afirmaba que el cumplimiento de estos derechos no debía poner en peligro la soberanía o integridad territorial de la República eslovaca ni causar discriminación al resto de la población. Esta fiebre nacionalista que recorría Eslovaquia y que deterioraba seriamente las relaciones bilaterales con Hungría se plasmó no sólo en las escasas consideraciones étnicas de la nueva Constitución eslovaca, sino también en la desafortunada ley lingüística de octubre de 1990.

La necesidad del Movimiento por un Eslovaquia Democrática (HZDS) de Vladimir Meciar de suscribir sucesivos acuerdos de coalición con el Partido Nacional Eslovaco (SNS) llevó al Jefe de Gobierno a acceder a gran parte de sus demandas a favor de endurecer las legislaciones sobre los derechos de la minoría húngara a cambio de una estabilidad política y parlamentaria temporal, aunque ésta costara el enfrentamiento y la división interna del HZDS, puesta de manifiesto con la salida de J. Moravcik en protesta por la nueva política étnica de Meciar. El empeoramiento de la situación tras las elecciones de 1992 se evidenció cuando se le negó a la minoría húngara representación en la vicepresidencia del *Presidium* eslovaco y sólo se le concedió un puesto entre el resto de sus quince miembros<sup>18</sup>.

A la postre, la ausencia de obligación alguna de observar los acuerdos internacionales sobre los derechos y la protección de las minorías nacionales llevó a que la cuestión de la minoría húngara en Eslovaquia fuera sometida al arbitrio y mediación del Consejo de Europa y del Alto Comisionado de Minorías Nacionales de la OSCE a instancia del Gobierno húngaro en una campaña de activismo internacional a favor de la diáspora húngara en Europa Central y Oriental.

### **III. LA DESAFORTUNADA INTROMISIÓN DEL GOBIERNO HÚNGARO DE JOZSEF ANTALL EN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LA MINORÍA MAGIAR**

La nueva ola de nacionalismo amenazante que invadía el escenario político húngaro hizo que se propagasen temores de violación de los derechos de la minoría húngara dispersa por los países de la región por parte de medios de comunicación como el semanal *Szent Korona* o el mensual *Hunnia* y también por las instancias internacionales, en una maniobra orquestada para desviar la atención pública de los verdaderos problemas domésticos que azotaban a la sociedad húngara, de los que el mayor era el coste social de las reformas económicas implantadas<sup>19</sup>. Esta incesante actividad diplomática húngara se centró tanto en la firma de acuerdos bilaterales que incluían cláusulas de protección de los derechos de las minorías con los países de la región, como en continuas llamadas de atención ante los foros internacionales, como la

---

<sup>18</sup> En respuesta a esta decisión, el 26 de junio de 1992 el C-MKDH presentó una protesta formal por el aislacionismo sufrido por los grupos políticos *magiars* ante el Presidente de la República eslovaca.

<sup>19</sup> László ANDOR y Tamás KRAUSZ: "Liberalism, nationalism and democracy in Hungary", *Labour Focus on Eastern Europe* n° 1 (1993), págs. 27 a 29.

de las cumbres de la CSCE de Ginebra de julio de 1991 y de Helsinki de marzo de 1992, sobre la necesidad de establecer eficaces mecanismos de codificación y observancia de los derechos individuales y colectivos de las minorías nacionales –derecho al uso de la lengua materna en la vida pública, en los colegios y en la administración de justicia, a la preservación de la identidad cultural, y a la autonomía territorial, cultural y administrativa de las regiones habitadas mayoritariamente por las minorías– como garantía de estabilidad y paz en Europa. Sin embargo, estos llamamientos húngaros a favor de la constitución de un organismo paneuropeo de advertencia, detección y sanción ante violaciones de derechos de las minorías llevaron consigo un alto coste en términos de inestabilidad regional al hacer depender la normalidad de sus relaciones bilaterales con sus vecinos del cumplimiento de los derechos de la minoría húngara<sup>20</sup>. Esta condicionalidad “provocó una plataforma antihúngara social y política en Serbia, Eslovaquia y Rumania”<sup>21</sup>.

Esta estrategia desarrollada por las autoridades húngaras ante las instancias internacionales, entendida como una obligación moral y legítima del Gobierno poscomunista húngaro de contribuir a la preservación de los valores nacionales, proveer la asistencia cultural y defender y garantizar los derechos básicos de la minoría húngara en el exterior<sup>22</sup>, aunque pudiera haber tenido éxito en países con escasa minoría húngara –como Ucrania, Croacia y Eslovenia–, en los países con bolsas poblacionales importantes de minorías magiares –como Eslovaquia, Rumania o Serbia–, sólo sirvió para agravar aún más la delicada situación de enfrentamiento por considerarse una inaceptable intromisión en los asuntos internos de estos países<sup>23</sup>. Si a esto unimos las reiteradas y desafortunadas declaraciones y decisiones del Gobierno del Primer Ministro húngaro József Antall tras su victoria en las elecciones de 1990, la inestabilidad política regional estaba asegurada.

Las más controvertidas de estas declaraciones fueron las realizadas en agosto de 1990, al tomar posesión como Primer Ministro húngaro, al afirmar József Antall que se sentía en espíritu el Primer Ministro de los quince millones de húngaros del mundo, independientemente del país donde vivieran, y que lucharía por los derechos y por la mejora de sus niveles de vida. Pero también generarían su revuelo las declaraciones de julio de 1990, cuando aprovechando la desintegración de la ex-Yugoslavia Antall insinuó ciertas dudas sobre el estatus legal internacional de Vojvodina y sobre la validez de la fronteras trazadas tras el acuerdo de Trianon, así como otras manifestaciones de altos cargos políticos húngaros que les sucedieron en los meses posteriores sobre el *Lebensraum* húngaro, la paralización del proyecto de la planta del Danubio, el contundente rechazo a la independencia de Eslovaquia por temor al trato que tendría la minoría húngara étnica ante “el espíritu revanchista, nacionalista, intolerante y aislacionista de Eslovaquia”<sup>24</sup>, el traslado desde Portugal de los restos del héroe

<sup>20</sup> “Hungria no podrá tener buenas relaciones bilaterales con países que no traten correctamente a la minoría húngara” (József ANTALL, *MTI*, 20 de abril de 1991).

<sup>21</sup> Alfred A. REISCH en *RFE/RL Research Report* nº II/15 (abril 1993).

<sup>22</sup> József ANTALL, en *Magyar Nemzet* de 23 de junio de 1990.

<sup>23</sup> “Hungria no debe preocuparse sobre la suerte de los ciudadanos rumanos de origen húngaro, ellos se pueden defender a sí mismos, es Rumania y no Hungria quien tiene que interferir para proteger a esas minorías pues de lo contrario ignoraríamos nuestra Constitución y nuestra soberanía” (Ion ILIESCU [Presidente de Rumania] en *Kurier* de 16 de marzo de 1992).

<sup>24</sup> M. KATONA (secretario de Estado húngaro) en *Magyar Nemzet* de 14 de noviembre de 1990.

anticomunista húngaro Miklos Horthy<sup>25</sup> o las acusaciones de espionaje eslovaco en Hungría<sup>26</sup>. Con todo, especialmente delicada fue la tensión resultante de la carrera armamentística iniciada por el gobierno húngaro, curiosamente tras las declaraciones del Ministro de Defensa, Lajos Fur, quien afirmó en febrero de 1992 que la salvaguarda de los húngaros de todo el mundo era inseparable de la seguridad de la nación, del gobierno y del parlamento húngaro y que haría todo lo que estuviera en su poder, utilizando todos los medios diplomáticos y legales, para evitar la amenaza que se cernía sobre ellos y para garantizar su supervivencia<sup>27</sup>.

El acuerdo de cooperación militar quinquenal firmado entre Hungría y Eslovaquia el 4 de octubre de 1993, que preveía el intercambio de información militar sobre movimientos de tropas, de observadores militares, coordinación de defensa aérea, etc., no sirvió para apaciguar esta tumultuosa relación bilateral de desconfianza y recelo. Eslovaquia suscribió entre junio y noviembre de 1993 acuerdos bilaterales de cooperación militar también con Ucrania, Rumania y Rusia<sup>28</sup>. “Todo invita a pensar que estamos ante un posible enfrentamiento armado entre ambos países”<sup>29</sup>.

Un elemento más de esta agresiva política exterior húngara de intromisión en los asuntos internos de Eslovaquia<sup>30</sup> se produjo cuando los líderes de los partidos magiars de Eslovaquia fueron invitados, a finales de septiembre de 1992, a entrevistarse con Antall y otros políticos húngaros para informar sobre el estatus legal de ciudadanía de segunda clase y la intimidación constante que sufría la minoría magiar en Eslovaquia, y también cuando una delegación de diputados húngaros del Comité parlamentario de Relaciones Exteriores, liderada por su presidente Gyula Horn, se trasladó a Bratislava el 7 de octubre de 1992. Visitas de este tipo realizarían meses más tarde el Ministro húngaro de Asuntos Exteriores, Géza Jeszenszky, y el Ministro de Finanzas Mihály Kupa, para ofrecerles firmar sustanciosos acuerdos de cooperación económica y comercial.

A pesar del Acuerdo de Trianón de 1920, del Tratado de Paz de París de 1947, del Acta Final de Helsinki de 1975, de la Declaración de París de una Europa Unida de 1990 y de la resolución del parlamento húngaro en apoyo del Acta de Helsinki aprobado por los seis partidos con representación parlamentaria en junio de 1990 sobre

---

<sup>25</sup> A Miklós Horthy se le recuerda no sólo por su tesón anticomunista, sino sobre todo por su antisemitismo, al permitir que los nazis enviaran a cientos de miles de judíos a los campos de concentración. Este criminal de guerra, aliado de los nazis, fue un revisionista que trató de obtener de este colaboracionismo una revisión del Acuerdo de Trianon de 1920 (Alfred A. REISCH en *RFE/RL Research Report* n° II/49 (diciembre 1993).

<sup>26</sup> Este enfrentamiento verbal llevó a cazados húngaros a invadir el espacio aéreo eslovaco en el transcurso de unas maniobras intensivas cerca de la frontera de Eslovaquia, como denunciara Vladimir MECIAR en *Radio Budapest* el día 21 de julio de 1992.

<sup>27</sup> El Gobierno eslovaco de Meciar acusó de peligrosa y amenazante la carrera armamentística de Hungría tras adquirir 28 bombarderos Mig-29 rusos, como parte del pago de la deuda comercial heredada por Rusia del régimen anterior.

<sup>28</sup> A finales de noviembre de 1993, en una declaración oficial, el Ministro de Defensa eslovaco, Imrich Andrejcek, admitió que Rusia pagaría la deuda de 1.600 millones de dólares con Eslovaquia con Mig-29, munición, y equipos técnicos militares.

<sup>29</sup> Werner FASSLABEND, Ministro de Defensa austriaco, en *Die Presse* de 22 de junio de 1993.

<sup>30</sup> Vladimir MECIAR en rueda de prensa en Bratislava a finales de abril de 1992, *Uj Szó* de 23 de abril de 1992.

prohibición de alterar unilateralmente las fronteras de forma no pacífica, la cuestión de la minoría magiar seguía enturbiando las relaciones bilaterales por la ambigüedad política húngara. La inclusión de garantías constitucionales, no sólo de derechos individuales y colectivos sino también de mayor autonomía educativa, cultural y religiosa y autogobierno territorial para las regiones del sur de Eslovaquia con mayoría poblacional étnica húngara, como reclamaba el partido Coexistencia –*Egyuttelek*– de Miklos Duray, hacía temer que estas regiones pudieran escindirse un día del país atentando contra la integridad territorial de Eslovaquia <sup>31</sup>. Esta ambigüedad húngara provocó en el Gobierno y en el Consejo Nacional Eslovaco una postura de desconfianza, intolerancia y hostilidad hacia las propuestas de los húngaros étnicos de Eslovaquia y un creciente aislamiento de sus representantes políticos en el legislativo que les llevó a recurrir a las instancias internacionales, como el Consejo de Europa, la Unión Europea o la OSCE, para reclamar sus derechos y denunciar su situación, a la par que organizaban movilizaciones que suponían verdaderas pruebas de fuego para el Gobierno de Bratislava. De entre ellas, cabe mencionar la asamblea de 3.000 líderes civiles de la minoría étnica húngara eslovaca organizada el 8 de enero de 1994 en la ciudad de Komarno para pedir mayor autonomía política con un gobierno y una administración pública independiente con estatus legal especial y protestar contra el anuncio del Gobierno de una reforma administrativa-territorial por la cual se reorganizaría territorialmente el país por medio de un eje de base funcional no étnico de Norte a Sur, no de Este a Oeste como querían los húngaros para formar cantones étnicos magiares <sup>32</sup>.

Bajo este ambiente de abierta hostilidad entre ambas comunidades, y alentados por el gobierno nacionalista húngaro de Antall, las organizaciones políticas representantes de la comunidad húngara de Eslovaquia, postponiendo sus grandes discrepancias ideológicas internas, se movilizaron políticamente uniéndose en un frente común bautizado como Coalición Húngara (*Magyar Koalicio*, MK) en la que se integrarían bloque Coexistencia de Miklos Duray, el Partido Húngaro Cristiano-Demócrata (MKDH) de Gyula Popely y la Iniciativa Independiente Húngara (FMK) de László Nágý, renombrada en enero de 1992 como Partido Cívico Húngaro (MOS) <sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Vladimír MECIAR en *The Wall Street Journal* de 22 de noviembre de 1993. Una opinión compartida por el Gobierno rumano, como comunicó su Ministro de Asuntos Exteriores, Adrian Nastase, a su homólogo eslovaco Milan Knazko en su visita a Bucarest el 18 de septiembre de 1992.

<sup>32</sup> Esta manifestación produjo un verdadero terremoto político en Bratislava al ser considerada como el primer paso hacia su anexión a Hungría, Ludovít CERNAK (presidente del Partido Nacional Eslovaco) en *TASR*, 14 de diciembre de 1993. Esto llevó al Partido Nacional Eslovaco a pedir una declaración de inconstitucionalidad al atentar esta manifestación contra el orden y la integridad territorial de Eslovaquia. Al mismo tiempo la organización heredera de la cultura eslovaca, *Matica Slovenska*, organizó una contra-manifestación el 2 de enero de 1994, en la ciudad de Surany, donde se advirtió sobre la posibilidad de limpieza étnica contra los eslovacos en la región.

<sup>33</sup> En febrero de 1991, la Iniciativa Independiente Húngara entró como independiente en la coalición tripartita del gobierno eslovaco, creyendo que desde dentro podían ayudar más a defender los intereses de la minoría magyar con un puesto de vicepresidente del parlamento, László Nágý, y un viceprimer ministro, Gábor Zaszlos. La experiencia no sirvió para nada, pues no impidió la aprobación y puesta en vigor de la discriminatoria ley de la Lengua Eslovaca de octubre de 1990, ni la Ley de Derechos y Libertades Fundamentales de enero de 1991 y –lo más importante–, no fue capaz de ralentizar el creciente sentimiento antihúngaro de los partidos

Bajo estas siglas concurrirían a las elecciones de 1992, ante el temor por su futuro como minoría como consecuencia del peligroso avance de los nacionalistas eslovacos defensores de la liquidación de la federación checoslovaca <sup>34</sup>.

Para el Gobierno eslovaco detrás del creciente activismo político a favor de las demandas de autogobierno y de esta provocación subversiva de los diputados magiars de Eslovaquia estaba la mano oculta de Hungría, especialmente visible desde que el Gobierno de Budapest aprobara en julio de 1993 la nueva ley sobre minorías étnicas y nacionales más liberal y cumplidora con los estándares internacionales para que sirviera de ejemplo a sus países vecinos, especialmente Eslovaquia y Rumania, aunque sólo Ucrania se mostró dispuesta a reconocer los derechos colectivos de sus minorías. Esta ley aseguraba derechos individuales y colectivos para el desarrollo y preservación de la identidad étnica, derecho al autogobierno, participación en la vida política a través de la creación de consejos de autogobierno nacionales y locales con la función de establecer regulaciones sobre educación, cultura, instituciones científicas, empresas económicas y programas de radio y televisión de la minoría, el derecho a usar su lengua materna en el parlamento, en los colegios o en los tribunales de justicia, el uso de nombres bilingües en ciertas áreas y regiones, promover contactos con sus países de origen, y a la vez preveía la elección de un defensor del pueblo para las cuestiones de minorías que estudiase y denunciase en su caso cualquier violación de las mismas.

Sin poner en duda la buena disposición de Hungría por reconocer los derechos colectivos de sus minorías, no estaría de más apuntar que las circunstancias especiales de sus minorías étnicas y nacionales hacía que la aplicación de éstas ventajas no fuese tan conflictiva como en Eslovaquia o Rumania. En primer lugar, en términos cuantitativos la situación no era comparable, pues la población étnica no húngara representaba tan sólo un 10% de la población total de Hungría; en segundo lugar, el grupo minoritario más numerosos era la etnia gitana, con aproximadamente 800.000 personas, justamente la minoría que menos peligro representaba para la estabilidad del país ya que no perseguía objetivos políticos, ni estaba organizada en movimientos políticos para defender en el parlamento sus derechos e intereses, denunciar las pésimas condiciones de vida en los ghettos en los que vivían o la discriminación social y política de la era de la transición que sufrían al ser quienes engrosaban las filas de desempleados y de marginados; y, en tercer lugar, porque estas minorías no estaban concentradas en regiones geográficas determinadas, como pasaba con la minoría húngara en Eslovaquia o en Rumania, por lo que no se le podía exigir el cumplimiento de los derechos colectivos que ellos mismos planteaban en dicha ley. En efecto, las minorías en Hungría estaban dispersas: los eslovacos étnicos se repartían en once de los diecinueve condados del país, los alemanes en dieciséis y las otras en dieciocho condados. Esta ley, no obstante, como parte del proceso de democratización del país, pasa por ser una de las leyes más completas y ambiciosas sobre minorías en todo el mundo, aunque sólo recibiera el respaldo de Ucrania ya que el resto de países vecinos seguían defendiendo que la codificación de los derechos individuales por sus legislaciones nacionales era suficiente para preservar la identidad étnica de las minorías.

---

nacionalistas eslovacos. Véase Alfred A. REISCH en *RFE/RL Research Report* n° I/18 (mayo 1992),

<sup>34</sup> Ya en las elecciones locales de noviembre de 1990 el porcentaje de voto para los partidos húngaros se incrementó superando el 10% en Eslovaquia. Véase Jiri Pehe: "The local Government elections", *Report on Eastern Europe* n° 50 (14 de diciembre de 1990).

Este activismo internacional de Hungría y su apoyo y aliento constante a las reclamaciones de derechos de autogobierno y de autonomía territorial de los húngaros étnicos de Eslovaquia, aparecía a los ojos de los países vecinos como un intento de provocar nuevas tensiones irredentistas en la región para unir a todas las minorías magiars de Rumania, Eslovaquia y Serbia e incorporarlas y anexionarlas a una *Gran Hungría* con sus territorios autónomos<sup>35</sup>. “Estos derechos colectivos corrían el peligro de llevar a la magiarización de los eslovacos”<sup>36</sup>. En este sentido, una gran manifestación popular organizada por la asociación cultural nacionalista *Matica Slovenska* –estrecha y fiel aliada del Gobierno Meciar– en la primera semana de enero de 1994, que contó con la asistencia de tres ministros del Gobierno, sirvió para poner de manifiesto la necesidad de fortalecer la identidad nacional eslovaca y el rechazo a las reivindicaciones de autogobierno de la minoría húngara al amenazar la integridad territorial y la coexistencia pacífica entre ciudadanos de diferentes nacionalidades y culturas. Pero la prueba más certera y contundente de esta imprecisión y ambivalencia húngara respecto a su compromiso de renuncia de cualquier reclamación territorial, como aceptó el Ministro húngaro de Asuntos Exteriores Jeszenszky en julio de 1993 en Bratislava, tuvo lugar en noviembre de 1993. Cuando todo estaba preparado para la firma del nuevo Tratado de Estado bilateral con el que ambos países se comprometían a respetar la inviolabilidad de las fronteras existentes y los derechos de las minorías, el ministro húngaro se retiró de la cumbre. Aunque se argumentaron discrepancias entre ambas delegaciones sobre las condiciones impuestas por Eslovaquia para la deportación de demandantes de asilo, parecía evidente que los representantes gubernamentales húngaros no querían acceder a ninguna concesión antes de las próximas elecciones de 1994 en su país<sup>37</sup>.

Así las cosas, la propia Unión Europea tuvo que presionar a Hungría para que relajase su postura de oposición a la entrada de Eslovaquia en el Consejo de Europa en junio de 1993, toda vez que exigía a los eslovacos –como puso de manifiesto el 17 de junio el embajador húngaro ante el Consejo de Europa, János Perenyi– cambios legislativos sustanciales sobre las minorías en Eslovaquia, semejantes a los que había hecho Bulgaria respecto a la minoría turca. Finalmente tras las votaciones del 29 de junio por la Asamblea Parlamentaria y del día 30 por el Comité de Representantes Permanentes, Eslovaquia y Chequia fueron admitidos como nuevos miembros del Consejo de Europa por voto unánime de sus miembros, aunque con la abstención de Hungría.

En ese momento se pensó que las cosas cambiarían en las relaciones bilaterales<sup>38</sup> y en la política eslovaca hacia la minoría húngara, como hacía presagiar la aprobación

<sup>35</sup> Vladimir MECIAR en *Le Monde* de 8 de julio de 1992.

<sup>36</sup> Dusan SLOBODNIK, Ministro eslovaco de Cultura, en *Die Tageszeitung* de 11 de julio de 1992.

<sup>37</sup> El diputado austriaco Walter Schwimmer afirmó en el *Die Presse* de 29 de noviembre de 1993, que la cuestión de la adaptación de la legislación del Consejo de Europa sobre nombres y localidades estaba siendo explotada políticamente tanto por los partidos *magiars* de Eslovaquia como por el Gobierno húngaro para las próximas elecciones.

<sup>38</sup> La hostilidad bilateral entre ambos países se trató de suavizar el 28 de julio de 1993 con la primera reunión celebrada del comité parlamentario mixto sobre minorías creado el 9 de septiembre de 1992 en Budapest, con el objetivo de supervisar y controlar la situación real de las minorías comunes en ambos países y proponer medidas y recomendaciones a ambos gobiernos. Algunas de las primeras medidas tomadas por este comité fueron la apertura de tres pasos

por el Consejo Nacional Eslovaco de la nueva ley sobre los derechos de las minorías étnicas y nacionales el 7 de julio de 1993<sup>39</sup>. Sin embargo, este cambio de imagen duró poco tiempo. El 13 de julio el Ministro de Cultura, Dusan Slobodnik, afirmó que la gramática eslovaca estaba fuera de las competencias del Consejo de Europa, por lo que al día siguiente Meciár solicitó al Presidente Kováč que devolviese la ley de la lengua eslovaca de nuevo al parlamento para su revisión. El 31 de julio el ministro de transportes, Roman Hofbauer, ordenó por la fuerza policial que se retirasen todos los carteles de señalización bilingüe de localidades del sur del país por no ser conforme a las regulaciones de tráfico. Y, por último, el mismo Presidente del Tribunal Constitucional, Milan Čič, falló que estos carteles bilingües no eran conformes a la ley eslovaca y que las recomendaciones del Consejo de Europa no tenían y no podían tener implicaciones legales para las agencias estatales de la República eslovaca. Así, el 24 de septiembre el Consejo Nacional aprobó una modificación de la ley de julio por la cual hacía obligatorio mantener el sufijo femenino *-ova* (típico de la lengua eslovaca) en los apellidos, los registros de nacimiento y otros documentos administrativos oficiales<sup>40</sup>.

A pesar de que antes o después Eslovaquia estaba obligada a tratar la cuestión de las minorías desde los estándares occidentales del Consejo de Europa y bajo el control y vigilancia de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa<sup>41</sup>, el Gobierno eslovaco trató de retrasar al máximo la implantación de los compromisos internacionales suscritos –firma de la Convención Europea de Derechos Humanos y concesión de garantías a las minorías basadas en la recomendación 1201 de 1 de febrero de 1993 del Consejo de Europa sobre el uso de nombres en la lengua vernácula de ciudades y localidades de mayoría étnica y sobre una reforma territorial que tuviese en cuenta los derechos de las minorías– contando para ello con el apoyo interno de las organizaciones y los medios de comunicación más nacionalistas del país, y con el externo de otros países como Chequia, Rumania y Yugoslavia lo que suscitó grandes temores en Hungría de reavivamiento de la *little entente* de entreguerras entre estos mismos países contra el supuesto revisionismo húngaro<sup>42</sup>. Esta situación fue aprovechada por Rusia para firmar con Eslovaquia en agosto de 1993 un nuevo acuerdo

---

fronterizos en 1993, de un centro cultural eslovaco en la ciudad de Békéscsaba y de un centro cultural húngaro y un consulado en la ciudad de Kosice.

<sup>39</sup> Entre otras cosas, esta ley permitía a los miembros de las minorías el uso y registro de nombres en su lengua vernácula, que las mujeres no eslovacas no estuvieran obligadas a utilizar el sufijo *-ova* en sus apellidos, así como la utilización de términos bilingües en las señalizaciones de localidades de mayoría húngara.

<sup>40</sup> “Human Rights and Democratization in Slovakia”, informe del *Comité de Helsinki*, Washington, D.C., octubre 1993.

<sup>41</sup> La presión ejercida por el gobierno húngaro y las visitas realizadas por los representantes de los grupos políticos húngaros en Eslovaquia, dieron resultados a la hora de sensibilizar a la comunidad internacional de la situación de los húngaros en este país. Las visitas a Bratislava de la Secretaria General del Consejo de Europa, Catherine Lalumière en julio de 1992, del Alto Comisionado de la CSCE para las minorías nacionales, Max van der Stoep, en febrero de 1993, y de los miembros de los comités de derechos humanos y legales del Consejo de Europa en abril de 1993, o la visita en mayo de Hans van den Broek, comisario europeo de Relaciones Exteriores, son pruebas de ello.

<sup>42</sup> El propio presidente checo, Václav Havel, afirmó que “no se podía exagerar la importancia de los derechos de las minorías, pues esto reavivaría el espíritu diabólico de los nacionalismos y de los revisionismos fronterizos” (Václav HAVEL en *TASR y Lidove Noviny* de 9 de octubre de 1993).

bilateral de Estado que fue interpretado como un intento por parte de Rusia para atraer a Eslovaquia y Rumania a su esfera de influencia, con el fin de que sirvieran de puente entre el Este y el Oeste y con ello ralentizar la integración occidental de ambos países tanto en la OTAN como en la Unión Europea <sup>43</sup>.

Con la toma de posesión del nuevo Gobierno socialista húngaro encabezado por Gyula Horn, a raíz de las elecciones de 1994, y la vuelta al poder de Vladimir Meciar en Eslovaquia, tras el paréntesis del gobierno de Jozef Moravcik, se dieron las circunstancias propicias para que ambos países firmaran en París el tan esperado acuerdo bilateral sobre protección de los derechos de las minorías étnicas e inviolabilidad de las fronteras actuales, cosa que se produciría el 19 de marzo de 1995, bajo los auspicios de la OSCE y bajo una fuerte condicionalidad impuesta tanto por la OTAN como por la Unión Europea.

El Partido Socialista Húngaro puso punto y final a la agresiva política exterior del Gobierno de Antall respecto a la cuestión de la protección de los derechos de la minoría magiar en Europa Central y Oriental, y se puso a recobrar la buena reputación internacional a los ojos de los países occidentales que permitiese cumplir el objetivo de retornar a Europa. Para ello era necesario crear un entorno libre de tensiones respecto de sus vecinos que garantizase relaciones equilibradas por medio de programas de cooperación regional, acuerdos bilaterales y una urgente reconciliación y normalización histórica confirmando la inviolabilidad de las fronteras así como la institucionalización de garantías de protección de los derechos de las minorías. Hungría había pasado de ser el modelo reformista de Europa Central y Oriental a convertirse en un remolino de aislamiento nervioso, en una contracorriente provinciana preparada para sacrificar el espíritu de la integración europea por salvaguardar una identidad uniforme cultural y racial de tintes nacionalistas. En la mente de ambos líderes estaba mejorar la imagen internacional de ambos países, normalizar sus relaciones mutuas para contribuir a la estabilización política regional de cara a su futuro ingreso en la OTAN y en la UE. Aunque la victoria de HZDS de Meciar y el posterior acuerdo de coalición con el Partido Nacional Eslovaco y el Partido de la Izquierda Democrática (SDL), hacía temer una vuelta a las prácticas de acoso contra los húngaros del sur de Eslovaquia, esta vez Meciar optó por la prioridad de la integración en Occidente, y para ello la mejora de las relaciones con Hungría era un asunto vital. La materialización de este cambio de rumbo en el gobierno eslovaco se produjo con la presentación oficial de la solicitud de entrada de Eslovaquia en la Unión Europea en junio de 1995.

Para mantener la coalición de gobierno tras el apoyo de los nacionalistas a cambio de su apoyo en la votación parlamentaria del tratado bilateral el 26 de marzo de 1995, el Primer Ministro eslovaco tuvo que ceder en parte de sus reivindicaciones, como el cese del principal valedor del proyecto de integración occidental, el ministro de Asuntos Exteriores Milan Knazko, la reforma del Código Penal, la polémica Ley de Administración Educativa y la interpretación de la recomendación 1201 del Consejo de Europa. La propuesta de reforma del Código Penal a favor de la protección de la República presentada el 7 de abril de 1995 por el Partido Nacional Eslovaco incluía el endurecimiento con penas de cárcel para las acciones o declaraciones contra las instituciones políticas y administrativas eslovacas y para aquellas que fomentasen la

---

<sup>43</sup> Como afirmó un diplomático occidental, “esta estrategia rusa hacia Eslovaquia busca atraerlo aprovechando su debilidad económica y política para debilitar las estructuras de Visegrado y así retrasar su acceso a las estructuras occidentales” (*Sme* de 26 de agosto de 1993).

subversión contra el orden constitucional, la integridad territorial, la capacidad de defensa y seguridad del país. Esta ley permitía prohibir demostraciones anticonstitucionales y tipificaba como delito grave con pena de dos años de prisión la difusión por medios de comunicación de falsas informaciones al exterior que atentaran contra los intereses del país. Durante el mismo mes de abril, los nacionalistas eslovacos presentaron igualmente otro proyecto de ley que preveía introducir una nueva ley sobre la lengua estatal dirigida deliberadamente contra los partidos de la minoría húngara, así como la Ley de Administración de la Educación, que fue aprobada finalmente el 6 de abril de 1995 y que estipulaba que fuera la ministra de educación, Eva Slavkowska del Partido Nacional Eslovaco, quien nombrase a los directores de los colegios –incluidos los colegios de la comunidad magiar– y así controlara directamente la administración de los mismos, lo cual se consideraba que iba en contra de la autonomía educacional y cultural que recomendaba el Consejo de Europa. Y por último, Vladimir Meciar, ante la presión del nacionalismo radical de sus socios de gobierno interpretó de forma restrictiva la recomendación 1201 del Consejo de Europa que preveía la concesión de cierto estatus especial de autonomía para aquellas regiones donde la minoría nacional tuviera mayoría poblacional. Y es que, en opinión del *Premier* eslovaco:

“La autonomía no es el camino del acuerdo y de la cooperación sino el de futuros conflictos, el país es la casa de los eslovacos y de otras nacionalidades y éste no se dividirá en base a principios étnicos ni creará regiones autónomas”<sup>44</sup>.

#### **IV. MECANISMOS DE ACOMODACIÓN DE LAS MINORÍAS EN LAS SOCIEDADES PLURALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESCENARIO DE SEGURIDAD**

Ante la crecimiento de la diversidad etnocultural en las sociedades contemporáneas algunos Estados han apostado por eliminar esta heterogeneidad de sus territorios a través del genocidio o la limpieza étnica, de expulsiones masivas, intercambio de poblaciones, políticas migratorias restrictivas, o asimilaciones y particiones territoriales.

No obstante, ante tensiones centrífugas internas en Estados severamente plurales cabe una posibilidad, quizá más adecuada, para solventar y mitigar los conflictos interétnicos que es reconocer, gestionar y acomodar políticamente las diferencias existentes <sup>45</sup>. Este principio implica garantizar a las comunidades étnicas una efectiva protección política, institucional y constitucional como parte integrante de la teoría democrática. La pluralidad, expresión especial del derecho democrático de todos los grupos a existir, organizarse, competir y formular sus demandas, supone instaurar una construcción institucional que permita la participación de todos los grupos en la vida política y evitar la tiranía potencial de la mayoría frente a grupos étnicos, raciales, religiosos o nacionales minoritarios tanto en términos numéricos, como en un sentido político y económico.

En sociedades segmentadas y divididas étnicamente la aplicación de la regla de la mayoría –una simple fórmula matemática inconsistente con el significado primario de

<sup>44</sup> Vladimir MECIAR en *Pravda* de 20 de marzo de 1995.

<sup>45</sup> Brendan O’LEARY: “Federations and the Management of Nations”, en Daniele CONVERSI: *Ethnonationalism in the Contemporary World: Walker Connor and the Study of Nationalism*, Routledge, Londres, 2002.

la democracia—, sólo servirá para reforzar las situaciones de dominación y exclusión a perpetuidad de las minorías, amenazando la coexistencia armoniosa de pueblos diferentes con el consiguiente riesgo de violencia y conflicto interétnico<sup>46</sup>. Por tanto, la estabilidad y consolidación democrática de sociedades culturalmente plurales, como ha demostrado la Política Comparada, dependerá en gran medida de la elección de mecanismos institucionales consociacionales de ingeniería política-constitucional capaces de reconocer y acomodar las divisiones e intereses étnicos existentes y garantizar a los distintos grupos y comunidades un papel en la vida nacional, una participación directa o indirecta en el proceso político e involucración en el proceso de toma de decisiones<sup>47</sup>. Para gestionar las relaciones entre grupos etnoculturales las instituciones políticas acomodativas y de poder compartido adquieren una importancia vital al devenir prácticamente los únicos canales de comunicación entre los distintos grupos, ayudando a mitigar la posibilidad de un futuro conflicto<sup>48</sup>. En este sentido, existe toda una gama de tecnología institucional de poder compartido y cooperación intergrupal, de inclusión étnica y acomodación mutua bajo la forma de grandes coaliciones, reglas de distribución proporcional de puestos de responsabilidad pública y de recursos públicos, procedimientos de veto de la minoría, reglas parlamentarias, sistemas electorales, federalismo y autonomía cultural<sup>49</sup>, que buscan gestionar las diferencias etnonacionales y con ello un escenario de paz y estabilidad<sup>50</sup>. Es la inexistencia de respuestas por parte del Estado o las respuestas inadecuadas las que llevan a la violencia y al conflicto en el largo plazo<sup>51</sup>.

Entre las formas de acomodación de las demandas de los grupos minoritarios en conflictos centrífugos cabe destacar la autonomía, entendida como aquella estrategia institucional de autogobierno por la cual los grupos oponentes reciben ciertas dosis de poder político sin romper la unidad política del Estado en el que se insertan<sup>52</sup>. Gracias a una interpretación flexible del principio de soberanía se produce una difusión de la autoridad o poder político a favor de las autoridades autónomas mediante una amplia variedad de métodos e instituciones político-constitucionales: desde las federaciones hasta los acuerdos federales como pueden ser la descentralización o las *federacies*. Esta difusión de la autoridad impide una excesiva concentración del poder, protege a la sociedad de la tiranía del poder central<sup>53</sup>. En los últimos años, y bajo de presión de organismos internacionales como el Alto Comisionado sobre las Minorías de la OSCE, Naciones Unidas, la Unión Europea o el Consejo de Europa<sup>54</sup>, se ha recomendado la

<sup>46</sup> W. Arthur LEWIS: *Politics in West Africa*, Allen & Unwin, Londres, 1965.

<sup>47</sup> Gabriel A. ALMOND: "Comparative Political Systems", *Journal of Politics* n° 18/3 (1956), págs. 391 a 409.

<sup>48</sup> Ben REILLY y Andrew REYNOLDS: "Electoral Systems and Conflict in Divided Societies", Martijn A. ROESSINGH: *Ethnonationalism and Political Systems...*, cit., págs. 420 a 423

<sup>49</sup> Arend LIJPHART: *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven, Ct., 1977, pág. 25

<sup>50</sup> Brendan O'LEARY: "Federations and the Management of Nations", cit., pág. 156

<sup>51</sup> Ted GURR: *People versus States*, United States Institute of Peace, Washington D.C., 2000, pág. 145.

<sup>52</sup> A. P. FROGNIER: "Federal and Partly Federal Systems...", cit., pág. 200

<sup>53</sup> Martijn A. ROESSINGH: *Ethnonationalism and Political Systems...*, cit., pág. 34

<sup>54</sup> A partir de la nueva interpretación del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas del art. 27 de la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del art. 1 de la Declaración de Derechos de las Minorías adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas

autonomía, o acuerdos federalistas similares como mecanismos de compromiso adecuados para gestionar y acomodar la diversidad étnica, tribal, religiosa o lingüística y aliviar el nivel de conflicto de base identitaria inherente a las sociedades plurales. La autonomía es un instrumento que permite reestructurar el Estado para que los grupos étnicos, o de otra clase, que reclaman una identidad distintiva, puedan ejercer un control directo sobre los asuntos –culturales, educativos, asuntos sociales– que les afectan o importan de forma especial. Gran parte de los conflictos intraestatales de la era actual giran no tanto sobre el territorio sino sobre la organización política, es decir se dirime la competencia por el control del aparato del Estado que reclama tanto la mayoría como la minoría. De esta forma, los principios de autogobierno y autodeterminación se acomodan bajo los confines de la autonomía creando espacios públicos comunes que trascienden las divisiones entre pueblos y relaciones constructivas de mediación entre grupos que les permiten, con sus propias diferencias, funcionar conjuntamente dentro del mismo sistema político.

A pesar de todas estas buenas intenciones, la autonomía de base étnica, como mecanismo de regulación de conflictos en sociedades segmentadas, lleva consigo al mismo tiempo ciertos inconvenientes. De una parte, esta segmentación autonómica crea nuevas minorías, y al ser su posición más frágil y desprotegida en la nueva organización del Estado, invitará a una incesante fragmentación del mismo y a las nuevas comunidades a promover movilizaciones bajo líneas étnicas<sup>55</sup>. De otra, la autonomía cuanto más eficaz haya demostrado ser a la hora de promover los intereses de las minorías más reforzará la conciencia de grupo, su identidad distintiva y el activismo de los movimientos etnonacionales<sup>56</sup>. Así, la filosofía de la autonomía –organizar la sociedad plural en segmentos institucionalizados y aislados que limiten los contactos mutuos y la posibilidad de antagonismos potenciales entre subculturas por un contacto estrecho<sup>57</sup>, bajo la forma de entidades separadas, fragmentadas o de ghettos culturales dentro una misma sociedad–, fortalece la percepción del Estado como entidad artificial y opresora de la identidad propia del grupo. Esto lleva a menudo a muchos de estos grupos a demandar la secesión y la autodeterminación ante la lenta erosión de un sentido de propósito común a nivel estatal<sup>58</sup>. Aunque como dijo Kymlicka “la práctica evidencia que donde se ha dado autonomía no se ha terminado con la secesión”<sup>59</sup>. Y finalmente, están los problemas asociados a que haya minorías que no dispongan de su propia unidad de autogobierno, a que haya grupos minoritarios con proporciones significativas de población fuera de la unidad que el grupo controla: es lo que se llama

---

en 1992, el art. 35 de la Declaración de Copenhague sobre la Dimensión Humana de la CSCE y de la Convención Marco del Consejo de Europa sobre las Minorías Nacionales de 1994, estos organismos internacionales como actores de mediación de conflictos étnicos con base legal para negociar con las partes contendientes han promovido medidas de autonomía y derechos de grupo para la protección de los derechos culturales de las minorías.

<sup>55</sup> Yash GHAI: “Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict”, cit., pág. 500.

<sup>56</sup> Will KYMLICKA: *Liberalism, Community and Culture*, Clarendon Press, Oxford, 1989, pág. 140.

<sup>57</sup> Daniel J. ELAZAR: *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, Al., 1987, pág. 88.

<sup>58</sup> Eric A. NORDLINGER: “Conflict Regulation in Divided Societies”, [*Center for International Affairs, Harvard University*] *Occasional Papers in International Affairs* n° 29 (1972), pág. 32.

<sup>59</sup> Yash GHAI: “Autonomy as a Strategy for Diffusing Conflict”, cit., pág. 522.

el problema de las dobles minorías, o los problemas relacionados con los sentimientos de agravio y discriminación que pueden provocar la concesión de autonomía a una cierta región o grupo frente al resto de las regiones y habitantes del Estado.

A pesar de que la autonomía deviene en un elemento incuestionable de acomodación de la diversidad y de regulación de conflictos étnicos, como evidencia que un 40% de los Estados actuales hayan adoptado algún tipo esquema federal de organización política para acomodar demandas de autogobierno y poder compartido <sup>60</sup>, es necesario que cumpla ciertos criterios.

– Primero, que las fronteras político-administrativas de las entidades autónomas, sean éstas territoriales o de base personal según los grupos están geográficamente concentrados o muy dispersos <sup>61</sup>, coincidan con las líneas objetivas de fractura – *segmental cleavages*– social y étnica para que resulten unidades relativamente homogéneas <sup>62</sup>.

– Segundo, que la descentralización llevada a cabo haga que las entidades autónomas tengan capacidad efectiva de decisión que les permita asegurar la protección, expresión y articulación de los intereses de grupo en el centro político a través de las competencias que les han sido dadas en ciertos ámbitos <sup>63</sup>.

– Y tercero, que la autonomía se vea acompañada por otros elementos o convenciones consociacionales –formales o informales– que garanticen, junto al autogobierno, la influencia y participación adecuada de las diferentes comunidades en las instituciones centrales y en los procesos de toma de decisiones <sup>64</sup>.

Para que la autonomía funcione adecuadamente como elemento de regulación de conflictos relacionados con la diversidad etnocultural de las sociedades contemporáneas son cruciales las voluntades políticas de las partes para negociar, las actitudes y comportamientos cooperativos y el acuerdo de los líderes o elites de los diferentes segmentos o grupos de población <sup>65</sup>. La autonomía no es una panacea: necesita la aceptación de los grupos para crear una plena coexistencia pacífica. No son suficientes las instituciones de autogobierno; hacen falta, de igual modo, actitudes <sup>66</sup>. Todas las herramientas a nuestra disposición son buenas para ser utilizadas para que el pluralismo y la democracia coexistan en nuestro tiempo.

<sup>60</sup> Daniel J. ELAZAR: “Federalism and The Way to Peace”, [*Queen’s University, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations*] *Reflections Paper* n.º 13 (1994), pág. 23.

<sup>61</sup> Ruth LAPIDOTH: *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflict*, United States Institute of Peace, Washington, D.C., 1996, pág. 180.

<sup>62</sup> Michael B. STEIN: “Federal Political Systems and Federal Societies”, *World Politics* n.º 20/4 (1968), págs. 721 a 747.

<sup>63</sup> Martijn A. ROESSINGH: *Ethnonationalism and Political Systems...*, cit., pág. 43.

<sup>64</sup> Arend LIJPHART: “Consociation: The Model and its Applications in Divided Societies”, en Desmond REA: *Political Co-Operation in Divided Societies*, cit., págs. 172 y 173.

<sup>65</sup> Arend LIJPHART: *Democracy in Plural Societies*, cit., pág. 5.

<sup>66</sup> Daniel J. ELAZAR: “Federalism and The Way to Peace”, cit., pág. 5.