



29 de octubre de 2011

[Imprimir Página Web](#)

## La protección a las minorías nacionales transfronterizas

*Carmen González*

*ARI Nº 7-2002 - 9.5.2002*

En los países que rodean Hungría habitan unos tres millones de personas de habla magyar, equivalente a un tercio de la población magyar ciudadana de Hungría y en varios casos con importantes problemas de acomodo en sus relaciones con los Estados de residencia. Forman la mayor minoría nacional transfronteriza de Europa (es decir, grupos nacionales cuyos co-nacionales son mayoría en un Estado vecino), seguida por la población rusa de los Estados bálticos (1.200.000 personas) y la turca de Bulgaria (800.000). Se adopta aquí una definición política del concepto de "Europa", que excluye, por el momento, a las repúblicas desgajadas de la URSS, exceptuando a las Bálticas. Si éstas se incluyeran, la mayor minoría nacional transfronteriza sería la rusa, con unos 20 millones de personas, 11 millones de ellas en Ucrania.

La existencia de las minorías húngaras es la consecuencia de las decisiones tomadas por las potencias vencedoras en la Primera Guerra mundial, a raíz de las cuales Hungría perdió dos tercios de su territorio (el que se administraba desde Budapest en el Imperio Austro-Húngaro). Desde entonces, estas poblaciones, convertidas en minorías en los territorios en los que antes eran dominantes, han sido motivo de conflicto continuo entre Hungría, por un lado, y Rumanía y Eslovaquia por otro.

El mayor grupo de esa minoría lo forma la población magyar de Rumanía, con cerca de 1.800.000 personas (el 7% de la población total rumana), que se concentra en Transilvania, región fronteriza con Hungría. Allí, la población húngara supone menos del 20% del total, excepto en la zona, muy alejada de la frontera húngara, en la que residen los "szekely" (sículos, en castellano), en la que este grupo húngaro es mayoritario. En Eslovaquia, la población magyar es de unas 600.000 personas (el 11% del total), concentrada en una estrecha franja paralela al Danubio, que hace de frontera con Hungría.

Tanto Eslovaquia, en conjunto, como Transilvania pertenecieron hasta la Primera Guerra mundial al reino de Hungría y durante todo el período de entreguerras el Estado húngaro estuvo presionando a las potencias occidentales para recuperar al menos los territorios habitados por magyares. Por decisión de Alemania, principal valedor en esta época de Hungría, durante la Segunda Guerra mundial Eslovaquia tuvo que ceder a Hungría esa franja habitada por magyares, mientras que Rumanía perdió el conjunto de Transilvania. Esos territorios volvieron a su anterior soberanía en 1944, pero el recuerdo de este episodio ha marcado de forma profunda la percepción mutua y las relaciones entre Hungría y ambos Estados y es el principal escollo a la resolución pacífica del conflicto en torno a los derechos culturales o de autonomía de la minoría húngara.

El tercer grupo por su tamaño lo forma la minoría húngara de Serbia, unas 300.000 personas que residen en la provincia de Voivodina, fronteriza con Hungría. A causa de la decisión de Slobodan Milosevic, en 1989, de suprimir la

autonomía de Voivodina, junto con la de Kosovo, se inició también una relación conflictiva que ahora, tras las elecciones del año 2000 y la retirada de Milosevic, está mejorando con el inicio de conversaciones para restablecer esa autonomía.

Existe, también, una minoría húngara en Ucrania, de unas 200.000 personas, que no ha motivado nunca enfrentamientos entre este país y Hungría. Se trata de población rural, bastante pobre, que habita en zonas aisladas de montaña. Hungría no ha hecho nunca esfuerzos serios por recuperar ese territorio y la minoría no ha enturbiado las relaciones entre ambos países, que son amistosas. Por último, hay pequeños grupos de húngaros en Croacia, Eslovenia y Austria, sin que ninguno de ellos sea origen de conflictos.

Existen escasos y no muy fiables estudios sobre la identidad nacional de estos grupos, de modo que se desconoce de qué forma su identidad lingüística afecta a la lealtad hacia el Estado en que habitan. Obviamente, el hecho de que se autodefinan en los Censos como magyares y de que en Eslovaquia y Rumanía voten de forma prácticamente unánime a partidos cuya única seña de identidad es la defensa de los intereses de esa minoría, indica, al menos para esos dos casos, un fuerte sentido de identidad nacional, pero se ignora hasta qué punto ese sentido puede coexistir con otro de pertenencia e identificación con el Estado en que habitan.

El conflicto en torno a las minorías húngaras se expresa como una demanda de derechos culturales (a la enseñanza en el idioma magyar, a la utilización del idioma en los trámites administrativos locales, a la presencia de toponímicos propios, etc.) y, en algunos casos, de autonomía administrativa para la zona habitada por la minoría, pero la dificultad de su resolución no deriva de la naturaleza de las demandas sino de la desconfianza, asentada históricamente, hacia el Estado húngaro y sus iniciativas en defensa de las minorías. Tanto Rumanía como Eslovaquia temen que la concesión de derechos culturales y de autonomía a las minorías húngaras sea un primer paso hacia la secesión de los territorios que habitan y su posterior anexión a Hungría. La reiterada afirmación por parte de los dirigentes húngaros de su aceptación de las fronteras actuales no es suficiente para mitigar esa desconfianza, especialmente porque, aunque minoritaria, existe en Hungría un ala radical dispuesta a reclamar una modificación de fronteras.

La última manifestación importante de esta tendencia se produjo hace dos años, en 2000, con motivo del 80º aniversario del Tratado de Trianon –en el que se firmó el despiece de la antigua Hungría-. Durante uno de los actos conmemorativos, un miembro del gobierno, dirigente de un partido minoritario y hoy extraparlamentario, reprochó a Eslovaquia y Rumanía la no concesión de autonomía administrativa a las zonas habitadas por magyares, y les recordó que la OTAN (de la que Hungría forma parte) había bombardeado Serbia por razones semejantes respecto a Kosovo. A su vez, animó a los miembros de estas minorías a confiar en una futura modificación de fronteras. Obviamente, declaraciones de este tipo arrojan por la borda todo el esfuerzo de creación de confianza que Hungría ha desarrollado desde el inicio de su vida democrática, en 1989.

### **La Ley de Estatus**

Si todo sucede según lo previsto, Hungría entrará en la Unión Europea en el año 2004, acompañada, entre otros, por Eslovaquia (aunque un posible regreso del autoritario Meciar al gobierno puede alterar la evaluación política de este Estado y con ello retrasar su entrada), pero no por Rumanía, que ha quedado pospuesta, junto con Bulgaria, al menos hasta el 2006. Tampoco Serbia tiene posibilidades de incorporación a medio plazo y el caso de Ucrania es aún más improbable. En definitiva, de las cuatro minorías húngaras más importantes, sólo una, la eslovaca, se

integrará en la UE a la vez que Hungría. Esto causa al Estado húngaro algunas dificultades, ya que habrá de sellar unas fronteras que quería porosas para facilitar sus relaciones con las minorías.

Por otra parte, tanto Serbia como Ucrania o Rumanía se encuentran en una situación económica peor o mucho peor que la húngara, lo que motiva una tendencia migratoria entre las minorías, en buena parte destinada a Hungría, por lo que están reduciendo continuamente su tamaño desde 1990. Estos inmigrantes se encontraban en Hungría con un estatuto legal idéntico al de cualquier otro extranjero, lo que afectaba también a muchos estudiantes magyares de los países vecinos que acuden a las Universidades húngaras por su mayor prestigio. Los ciudadanos húngaros consideran co-nacionales a los miembros de estas minorías y están a favor de que el Estado húngaro intervenga para facilitarles el mantenimiento de su cultura y de sus lazos con Hungría, lo que incluye una discriminación positiva hacia ellos cuando se encuentran residiendo en el país.

Para solventar estos problemas y a iniciativa de la Conferencia Húngara Permanente, órgano consultivo en el que están presentes todos los partidos y asociaciones que representan a las minorías magyares en los países de la cuenca danubiana, junto con el gobierno y los partidos húngaros, el Parlamento de Budapest aprobó en junio de 2001, por amplia mayoría, la "Ley sobre los húngaros que viven en los países vecinos", conocida como Ley de Estatus. La Ley se propone "asegurar que los húngaros que viven en los países vecinos formen parte de la nación húngara como un todo, y promover y preservar su bienestar y la conciencia de su identidad nacional dentro de su país", y todo ello en el marco de las responsabilidades del Estado húngaro frente a los húngaros que viven fuera y su obligación constitucional de promover sus relaciones con Hungría.

La Ley afecta a todos los magyares de los países vecinos (excepto Austria) y a sus cónyuges e hijos y les concede una serie de derechos en Hungría, como el uso de los servicios educativos y culturales húngaros en condiciones de igualdad con los nacionales, la obtención de permisos de trabajo con menores restricciones que las aplicadas a los demás extranjeros, o los derechos a cotizar al servicio público de salud y recibir atención médica gratuita en Hungría o a viajar gratis en la red húngara de transporte público (para los mayores de 65 años o menores de 6). Otros de los beneficios establecidos en la Ley se disfrutarán en el país de residencia, como el apoyo económico a los padres de alumnos que cursen sus estudios en húngaro. Por otra parte, la Ley viene a legitimar y ordenar el apoyo que el Estado húngaro estaba ya prestando desde 1990 a las organizaciones húngaras de los países vecinos y presenta objetivos ambiciosos cuyo alcance real dependerá de los fondos disponibles, previsiblemente escasos dada la situación de la economía húngara. Por ejemplo, entre los objetivos está la mejora de la capacidad de las áreas desfavorecidas habitadas por magyares, para mantener su población y desarrollar el turismo rural, o la creación y mejora de infraestructuras para mantener contactos con Hungría, que se realizarán siempre a través de la iniciativa de asociaciones magyares locales.

La exclusión de Austria se debe a su pertenencia a la UE y al alto nivel de renta de la minoría húngara de allí: cuando Hungría sea miembro a su vez de la UE, algunos de los beneficios previstos en la ley se aplicarán automáticamente a cualquier ciudadano comunitario. Por la misma razón, si Eslovaquia se incorpora simultáneamente con Hungría, muchos de los artículos de la ley dejarán de aplicarse en su territorio.

La Ley de Estatus despertó una fuerte protesta en Eslovaquia y en Rumanía, especialmente virulenta en el segundo caso, con acusaciones a Hungría de injerencia en asuntos internos y de intentar ejercer una influencia exterior injustificada; tanto en Rumanía como en Eslovaquia se han producido iniciativas legislativas –sin éxito– para penalizar a los húngaros que solicitaran el documento de identidad magyar que da derecho a los beneficios previstos en la ley. Curiosamente, Rumanía y Eslovaquia tienen leyes para apoyar a sus respectivas minorías dispersas en terceros países, lo que demuestra que el problema de fondo no son ni los derechos culturales ni el apoyo de otros

países a las minorías, sino el temor a la secesión de un territorio.

### **El dictamen de la Comisión de Venecia**

En junio de 2001 el primer ministro rumano se dirigió a la Comisión de Venecia para que examinara la compatibilidad de la Ley de Estatus con las normas internacionales y con los estándares europeos. Unos días después, el ministro de exteriores húngaro solicitó a la Comisión que realizara un estudio comparativo sobre legislaciones europeas de contenido semejante a la Ley de Estatus, es decir, leyes que otorgan tratamiento preferente por parte de un Estado a algunos ciudadanos de otro limítrofe, a los que el primero considera co-nacionales. La Comisión incluyó en su estudio siete leyes (ley austriaca sobre los ciudadanos del Tirol Sur, ley italiana sobre la minoría italiana en Eslovenia y Croacia, ley eslovaca sobre los eslovacos expatriados, ley rusa sobre sus compatriotas en el extranjero, ley búlgara sobre los búlgaros viviendo en el extranjero, ley rumana para el apoyo a los rumanos en todo el mundo y la ley húngara mencionada), junto con una resolución parlamentaria de Eslovenia sobre los deberes de su Estado en relación con las minorías eslovenas en los países vecinos, y una decisión gubernamental griega sobre la entrega de carnés de identidad a la minoría griega de Albania. Excepto la norma austriaca, que data de 1979, todas las demás son posteriores a 1996.

El dictamen de la Comisión, presentado el 20 de octubre de 2001, afirma que esta tendencia reciente al apoyo por parte de los Estados a minorías nacionales en países vecinos es positiva por cuanto contribuye a la protección de las minorías, pero debe estar limitada por cuatro aspectos:

- 1.- El respeto a la soberanía territorial del Estado en el que habita la minoría. Las normas deben surtir efecto sólo dentro del Estado que las promulga. Cuando se trata de apoyo a recibir dentro de otro Estado (por ejemplo, subsidios a las familias húngaras de Rumanía cuyos hijos estudian en húngaro), éste debe contar con el beneplácito del Estado de residencia de la minoría.
- 2.- El respeto a los tratados bilaterales que contienen provisiones referidas a estas minorías, y la conveniencia de agotar todas las vías de negociación y conciliación antes de adoptar medidas unilaterales como estas normas.
- 3.- Los documentos de identidad que dan derecho a los beneficios establecidos en estas leyes deben ser meras "pruebas administrativas" para acceder a esas ayudas y no deben imitar a un documento de identidad nacional, evitando el objetivo de establecer a través de ellos lazos políticos entre esos ciudadanos y el Estado que los emite. Estos documentos deben emitirse por autoridades consulares y no por asociaciones locales de las minorías.
- 4.- El respeto al principio de no discriminación. La Comisión considera que el apoyo económico de un Estado a sus minorías en el extranjero no es discriminatorio si se dirige a mantener la identidad y los lazos culturales, pero sí es discriminatorio, y por tanto no aceptable, si la ayuda se recibe por el mero hecho de pertenecer a la minoría y no está relacionada con una actividad educativa o cultural relacionada con la cultura que se va a proteger. Por ejemplo, sería no discriminatorio ayudar económicamente a las familias húngaras de Eslovaquia cuyos hijos estudian en húngaro, pero sí lo sería ayudar a las familias húngaras cuyos hijos acuden a la Universidad eslovaca normal. Se entiende que en este segundo caso el objetivo sería el apoyo social a un grupo, mientras que en el primero se trataría de mantener lazos culturales con la minoría.

El dictamen, en algunos aspectos demasiado ambiguo, fue interpretado como una victoria tanto por la parte húngara como por la rumana y eslovaca. Posteriormente, Hungría y Rumanía han firmado un acuerdo para establecer en territorio rumano los mecanismos de aplicación de la Ley de Estatus. En Eslovaquia no se han producido negociaciones y el asunto sigue siendo motivo de enfrentamiento entre ambos Estados.

### **En conclusión**

El dictamen de la Comisión de Venecia ha puesto de relieve un fenómeno que estaba pasando desapercibido a pesar de su extensión en Europa Central y Oriental en los últimos años: la reciente tendencia a la aprobación de normas destinadas a ofrecer protección y apoyo a minorías nacionales por parte del Estado en el que ese grupo étnico es mayoría. Esta tendencia contribuye indudablemente al reforzamiento de la identidad cultural –y por tanto nacional– de esos grupos. Sin embargo, su aportación a la pacificación de conflictos interestatales relacionados con la existencia de estas minorías es mucho más dudosa: allí donde existe una relación de desconfianza y temores de raíz histórica entre ambos Estados, el de residencia y el co-nacional de la minoría, la existencia de estas normas no contribuye a paliar sino que, al contrario, aumenta los recelos y dificulta la resolución del conflicto, como ha ocurrido en el caso húngaro. La situación es totalmente distinta cuando la existencia de la minoría que se quiere proteger no supone ningún desafío para el Estado de acogida, bien por su pequeño tamaño o por su dispersión en el territorio. Es el caso de las minorías rumanas, eslovacas o búlgaras en los países vecinos.

Aunque en estos momentos España parece alejada del posible ámbito de aplicación de normas de este tipo (no existen minorías españolas importantes en los países vecinos ni viceversa), el rápido crecimiento de la inmigración sí puede provocar a corto o medio plazo la aparición de grupos nacionales, con fuerte identidad cultural y con apoyo de otro Estado para mantener esa identidad. Éste podría ser el caso de la población marroquí, que ronda ya las 250.000 personas con permiso de residencia en España y con especiales dificultades para su integración en la sociedad de acogida; una integración que no se vería favorecida por el reforzamiento de su cultura nacional y religiosa alentada desde fuera. Otro escenario imaginable es el del gobierno vasco aprobando normas para el apoyo de la cultura euskera en el sur de Francia, (o, en un caso mucho menos probable, una iniciativa semejante de la Generalitat catalana respecto al Rosellón) lo que, sin duda, provocaría un conflicto importante con el gobierno francés.

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

[Subir ▲](#)