

**LA CUESTIÓN DE LAS MINORÍAS NACIONALES
EN LA ORGANIZACIÓN
PARA LA SEGURIDAD Y COOPERACIÓN
EN EUROPA**

por SANTIAGO PETSCHEN VERDAGUER

SUMARIO

- I. LA OSCE Y SUS INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN Y DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS PROVOCADOS POR LAS MINORÍAS NACIONALES
 - 1. La figura del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales
 - 2. Los Seminarios de estudio sobre las Minorías Nacionales
- II. LA ACCIÓN DE LA CSCE (OSCE) Y LAS MINORÍAS NACIONALES DEL ENTORNO HÚNGARO
- III. LAS MINORÍAS RUSAS EN LOS NUEVOS ESTADOS QUE PERTENECIERON A LA ANTIGUA UNIÓN SOVIÉTICA
 - 1. La acción de la OSCE en Moldavia
 - 2. La acción de la OSCE en Ucrania
 - 3. La acción de la OSCE en Kazajstán
- IV. CONSIDERACIONES VALORATIVAS

I. LA OSCE Y SUS INSTRUMENTOS DE PREVENCIÓN Y DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS PROVOCADOS POR LAS MINORÍAS NACIONALES

La caída del telón de acero hizo que aparecieran en forma de conflicto profundas tendencias humanas soterradas durante muchos años, manifestación de las aspiraciones de las minorías nacionales. Unas aspiraciones que se han exteriorizado con frecuencia en forma de luchas interétnicas. Desde 1989 hay que mencionar los conflictos de los Estados sucesores de Yugoslavia, el de Nagorno-Karabaj entre Armenia y Azerbayán, los de Georgia, el de Moldavia, otros de menor cariz en las repúblicas bálticas y en las zonas que pertenecieron a la Hungría del imperio Austro-Húngaro, el de Crimea y últimamente uno de especial gravedad: el de Chechenia. Se trata, pues, de una macedonia de conflictos que abarca una parte muy extensa de la geografía del antiguo bloque comunista. Los documentos de las Organizaciones Internacionales sacan a relucir con frecuencia esta cuestión de las minorías nacionales. Para no mencionar más, el breve documento final sobre el Pacto de Estabilidad en Europa de 1995 nombra a las minorías nacionales cinco veces.

Terminado el estilo de acción que caracterizó a la CSCE durante la guerra fría, la primera etapa, una etapa en la que tuvo un éxito no despreciable, la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa empezó a tenérselas que ver con esta cuestión con cierta intensidad. Por ello fue enriqueciendo los principios que habían empezado a elaborarse ya desde el decálogo de Helsinki en 1975. La reunión de seguimiento de Viena de 1989 dio un paso adelante muy significativo cuando todos los Estados se comprometieron a mantener y a promocionar la «identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías nacionales»¹. De acuerdo con Konrad J. Huber², se puso de esa forma la base de lo que más adelante fue el Documento de Copenhague en el que se hizo un elenco de derechos concretos.

A partir de este momento, el tratamiento de la cuestión de las minorías nacionales adquirió una dinámica de emulación. Cada reunión celebrada superó en algo más lo que en la anterior se había añadido. Y aunque el compromiso en los principios generales no era más que moral, la apertura de las mentalidades a considerar este tema se hacía más progresiva. Para la Carta de París el hecho de la existencia de minorías nacionales no sólo no es un mal menor sino que representa «una valiosa aportación a la vida de nuestras sociedades»³.

¹ Documento de la II Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE de 29 de junio de 1990, n.º 30.

² HUBER, Konrad J., «Preventing Ethnic Conflict in the New Europe: The CSCE High Commissioner on National Minorities». CUTHBERTSON, Jan M., y LEIBOWITZ, Jane (eds.), *Minorities: The New Europe's Old Issue*. Institute for EastWest Studies, Boulder, Colorado, 1993.

³ Carta de París para una Nueva Europa, 21 de noviembre de 1990, sección «Pautas para el futuro».

Tal vez sea éste el momento adecuado de definir lo que en la CSCE se entiende en términos generales por minorías nacionales: «una población cultural, étnica, religiosa y/o lingüísticamente distinta que se halla en minoría numérica dentro de un Estado»⁴.

Un sentido muy práctico tuvieron las conclusiones de la reunión de expertos de Ginebra en donde se insistió en la diversidad de situaciones que caracterizan a las minorías. El Informe de Ginebra afirma que las cuestiones relativas a las minorías nacionales no constituyen exclusivamente asuntos internos de cada Estado. A propósito de la comunicación de información y del intercambio de ideas se afirma que ningún miembro de una minoría debe ser objeto de sanciones penales o administrativas por haber mantenido contacto dentro o fuera de su propio país. El Informe pide que se fomenten los acuerdos de cooperación transfronteriza a nivel nacional, regional y local. Y, en lo que respecta al procedimiento, que se distribuya la información por conducto de la Secretaría de la CSCE.

El sentido práctico vuelve a aparecer en el Documento final de la III Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE. Se añade aquí la posibilidad de enviar misiones de investigación al lugar, con lo que se potencia la directriz intervencionista. Toda esta serie de principios fueron asumidos en el Documento de Helsinki de 1992.

Pero no sólo los principios fueron objeto de desarrollo. Gradación evolutiva de perfeccionamiento tuvieron también los llamados mecanismos de prevención y solución de conflictos, sistemas para canalizar adecuadamente las intervenciones de la comunidad internacional en el interior de los Estados. Los mecanismos aparecieron en la reunión de seguimiento de Viena. El que allí se explicita contiene cuatro pasos:

- el del párrafo 1: intercambiar información y responder a peticiones de información hechas por otros Estados participantes;
- el del párrafo 2: celebrar con otros Estados participantes reuniones bilaterales;
- el del párrafo 3: llamar la atención de los Estados participantes sobre casos de dimensión humana;
- el del párrafo 4: que cualquier Estado participante pueda informar de la anterior a las reuniones de la CSCE (tanto de Dimensión humana como de continuidad)⁵.

El mecanismo descrito se perfeccionó en la II Reunión de la Conferencia sobre la Dimensión Humana (Copenhague), de la siguiente forma:

1. Exigencia de la máxima rapidez en la respuesta del párrafo 1 de Viena con un plazo máximo de cuatro semanas.
2. Exigencia de la máxima rapidez para celebrar las reuniones bilaterales del párrafo 2 con un plazo máximo de tres semanas.
3. Establecimiento de un medio para evitar el obstruccionismo de las reuniones bilaterales⁶.

⁴ HUBER, Konrad J., «The CSCE and Ethnic Conflict in the East», *RFE/RL Research Report*, distribuido por la Oficina de Praga de la Secretaría de la CSCE, p. 30.

⁵ Documento de Clausura de la Reunión de Viena relativa a la continuidad de la Conferencia, 19 de enero de 1989, «Parte final: La dimensión humana de la CSCE».

⁶ Documento de la II Reunión de Copenhague..., *op. cit.*, n. os 41 y 42.

La cuestión de los mecanismos suscitó en Copenhague tanto interés que originó diversas propuestas de enriquecimiento de los mismos tales como el envío de observadores, la designación de relatores, la creación de un comité sobre la dimensión humana de la CSCE, mayor participación de personas, organizaciones e instituciones, etc. Todo ello indica una mayor concienciación de la comunidad internacional en orden a intervenir en el interior de los Estados si se presentan en ellos dificultades sobre la dimensión humana. El Informe de la reunión de expertos de La Valetta sobre arreglo de controversias por medios pacíficos no enriqueció eficazmente el sistema de mecanismos. Más lo hicieron las conclusiones de la reunión de Berlín del Consejo de Ministros de la CSCE de junio de 1991 en lo que se refiere a la emergencia.

Desde el punto de vista de la dimensión humana, la tercera reunión celebrada en Moscú dio al sistema una mayor intromisión en el campo hasta ahora reservado a los Estados perfeccionando el sistema tras la recomendación de los expertos de Ginebra. A partir de Moscú el procedimiento puede iniciarse sin el consenso de la totalidad de la CSCE. Lograr tal consenso a veces es difícil, si no imposible, y es necesario que el sistema sea eficaz en el caso, por ejemplo, que deba darse respuesta a una situación de violencia como las que surgen en la vida social y política de las minorías nacionales y de los grupos étnicos.

El mecanismo de Moscú insiste en la mejora conseguida en Copenhague acortando los plazos: diez días para la respuesta del párrafo 1 de Viena y el actuar dentro de la misma semana en las reuniones bilaterales del párrafo 2. Se fija el procedimiento para elaborar una lista de expertos para la que cada Estado participante designa tres. Se establece el sistema del envío de misiones con una normativa precisa sobre los distintos tipos, plazos, objetivos, cooperación del Estado, etc.

Todas estas mejoras no parecieron ser suficientes. La intervención en la acción violenta de los nacionalismos y de las luchas interétnicas dio a la CSCE una experiencia para enriquecer el sistema con la dimensión nueva aceptada en Helsinki II. A través de los órganos creados por la Carta de París como el Consejo de Ministros y el Comité de Altos Funcionarios, la CSCE comenzó a reclamar el alto el fuego y a censurar a los Estados y a los ejércitos contendientes. Suspendió incluso a un Estado miembro, la nueva Yugoslavia, por continuar las hostilidades. Se enviaron las misiones para recoger información de primera mano y promover medios para calmar los conflictos. En la cuestión del Nagorno-Karabaj la CSCE dio un paso nuevo: la creación de una conferencia multilateral —el llamado grupo de Minsk—, para negociar la solución pacífica del problema creado en el enclave Armenio del Azerbayán.

A pesar del esfuerzo, la CSCE estaba falta de la capacitación institucional adecuada. Los esfuerzos no sólo eran pequeños sino también tardíos. Había que buscar un sistema de pronta resolución. Por ello, en la línea seguida a partir de reuniones precedentes Helsinki II amplió la intromisión en los asuntos internos de los Estados no sólo elaborando nuevas medidas para prevenir conflictos, conducir crisis y conservar la paz sino sobre todo creando la figura del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales. Con dicho Alto Comisionado la CSCE quiso impulsar con eficacia el sistema de la conducción de la crisis que hasta Helsinki II se había mostrado poco operativo.

⁷ Documento de la III Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE, 4 de octubre de 1991, n.º 1-16.

1. La figura del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales

La Declaración de la cumbre de Helsinki de 1992 titulada *El desafío del Cambio* dedica el apartado II del documento anexo llamado *Decisiones de Helsinki* al Alto Comisionado de la CSCE para las Minorías Nacionales. Se pensó en una figura así para impulsar la pronta alerta y la pronta acción dado que la lentitud y el retraso habían sido los rasgos que habían caracterizado la actuación de la CSCE en los conflictos presentados.

Dos características fundamentales se encuentran en el cargo del Alto Comisionado: 1.^a) el estar muy institucionalizado. 2.^a) el tener gran flexibilidad personal para la actuación.

El notable grado de institucionalización del Alto Comisionado puede verse en el alto grado de sujeciones y dependencias que tiene. En efecto: ejerce siempre su actuación bajo la tutela del Comité de Altos Funcionarios (CSO); antes de salir para un Estado consulta con el Presidente (Ch-in-O) quien a su vez consulta reservadamente con el (los) Estado(s) participante(s) interesado(s) e incluso más ampliamente, suministra informes confidenciales al presidente (Ch-in-O). Dichos informes pasan también al CAF (CSO). Las condiciones de su viaje están también muy detalladas en el documento de Decisiones de Helsinki 1992 que le exige una íntima relación con el CAF (CSO) y los Estados. Su actuación está también íntimamente relacionada con la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), con cuya ayuda elige a los expertos que le acompañan y asesoran, de la lista establecida en la ODIHR tal como se indica en el Documento de la Reunión de Moscú. En la fijación del presupuesto para el apoyo logístico interviene tanto la ODIHR como el CAF (CSO). En su actuación coopera con las Misiones de la CSCE allí donde las haya. Presenta también informes sobre la aplicación de la Dimensión Humana a las Reuniones de la OSCE. La pronta alerta que lanza es comunicada por el Presidente de turno del CAF (CSO). Incluso se le prescribe que para su información haga uso de la documentación pertinente que se halla en la Oficina de Varsovia (ODIHR).

Si la elección de las personas junto con la determinación de los principios y la aplicación de los mecanismos son los tres elementos que destacan en la actuación de la CSCE es explicable que el nombramiento de una persona para un cargo de tal envergadura, así como de las personas que han de colaborar con él, mereciera la máxima atención en el mencionado documento de Helsinki. Se trata de una personalidad internacional de cualidades y experiencia eminentes en la materia y de actitud imparcial. Es designado a recomendación del CAF (CSO) consensuadamente por el Consejo (tres años repetibles).

A una persona de altas cualidades como la que exige el Documento de Helsinki II se le deja actuar con notable flexibilidad. Es él quien se busca las fuentes de información sobre las minorías nacionales que le parecen más adecuadas. Para ello puede ponerse en contacto con las partes directamente involucradas. El Documento de Helsinki II no sólo enumera los gobiernos de los Estados y las autoridades regionales y locales de las zonas en donde residen minorías nacionales, sino también los representantes de asociaciones, organizaciones no gubernamentales, confesiones religiosas y demás grupos de minorías nacionales directamente interesados. Así, en su viaje a Estonia, se puso en contacto con dirigentes de la Iglesia Ortodoxa y en sus visitas a Grecia y Albania con las autoridades religiosas de las zonas habitadas por minorías.

En sus visitas a Estonia y Letonia examinó de cerca la cuestión escolar. Las escuelas locales de Transnistria llamadas alternativas, con su población escolar, fueron también visitadas por el Alto Comisionado de acuerdo con los informes del boletín mensual *OSCE Newsletter*. Puede recibir información de cualquier grupo o individuo. La cuestión política que caracterizaba la gestión de la Sociedad de Naciones con respecto a las minorías nacionales en el período de entreguerras se ve aquí sumamente enriquecida por la inclusión de numerosísimos aspectos humanos: psicológicos, sociológicos, culturales, religiosos, educacionales, laborales, etc. Toda una compleja acción que el Alto Comisionado debe tratar tanto con la conveniente prudencia y reserva como «con independencia de todas las partes directamente interesadas en las tensiones»⁸. No en vano se le llama al Alto Comisionado *sobre* las Minorías Nacionales (*on National Minorities*) y no *en favor* de las Minorías Nacionales (*for National Minorities*)⁹.

De acuerdo con el mandato el Alto Comisionado tiene una serie de limitaciones como la de no intervenir con su Estado de pertenencia o residencia o con la minoría nacional a la que pertenezca salvo si todas las partes directamente interesadas están de acuerdo. Ni puede examinar cuestiones que impliquen actos organizados de terrorismo ni violaciones de compromisos con respecto a personas individuales. El Alto Comisionado tampoco puede actuar como investigador de casos de abusos de derechos humanos o como un *ombudsman* de las minorías nacionales. El mandato subraya bien claro desde el principio que su finalidad es la prevención del conflicto. Una finalidad que quiere evitar lo sucedido en numerosas ocasiones en los que el desconocimiento, la duda, la incertidumbre, etc., han permitido el desencadenamiento de situaciones posteriormente más complicadas¹⁰.

Otras veces también, el Alto Comisionado está obligado a contar para actuar con una autorización del Comité de Altos Funcionarios (CSO). Los casos son éstos: cuando se ha llegado más allá de la fase de la pronta alerta o cuando una cuestión de minoría nacional haya sido plantada ante el CAF (CSO) o en el caso de que el CAF (CSO) se viera implicado en una cuestión determinada. También necesita una nueva autorización para volver a repetir el contacto con miras a la pronta acción¹¹.

Aunque a veces el Alto Comisionado opera como representante de la CSCE, en solitario, muchas otras veces tiene que actuar en íntima relación con las misiones enviadas por la misma OSCE. En la actualidad la OSCE tiene misiones de diversos tipos como son las de larga duración, las de observadores y las de apoyo a las sanciones. Entre las primeras figuran las siguientes: Estonia, Letonia, Moldavia, Ucrania, Georgia, Tayikistán, tres en territorio de la antigua Yugoslavia: Skopje, Sarajevo y Kosovo-Sandjak-Voivodina. Recientemente se ha lanzado una última: la de Chechenia. En el caso de Estonia, la acción del Alto Comisionado es estrictamente

⁸ Decisiones de Helsinki, 1992, apartado II, n.º 4.

⁹ ZAAGMAN, Rob y ZAAL, Hannie, «The CSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations» en BLOED, Urie. *The Challenges of Change. The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*. Martinus Nijhoff Publishers, 1994.

¹⁰ Decisiones de Helsinki, 1992, apartado II, n.ºs 5a, 5b, 5c.

¹¹ Decisiones de Helsinki, 199, apartado II, n.ºs 3, 7, 21.

paralela a la de la Misión pues el problema fundamental, como luego veremos, es el de la minoría rusa existente en el país. El trabajo del Alto Comisionado se realiza en directa relación con la Misión y con la Oficina de Varsovia (ODIHR). Todos ellos trabajan coordinadamente con representantes del Consejo de Europa para establecer un sistema de aprendizaje del estonio que facilite la recuperación de la lengua propia del país. Un tipo de parecido trabajo, realizado en coordinación, va teniendo lugar en Letonia. A propósito de la cuestión de la ciudadanía se ha desarrollado un programa de estudio de casos tras los que se han descubierto situaciones de rígidas y arbitrarias prácticas administrativas. Se ha querido sin embargo, evitar todo lo que se pareciera a la acción típica de un *ombudsman*.

Las cuestiones a tratar en Moldavia y Ucrania, incluida la legislación sobre la lengua, afecta también a la Misión y al Alto Comisionado. El objetivo de preservar la unidad de los Estados y de lograr estatutos de autonomía para Transilvania y Crimea, así como para aplicar el de Gagauzia, es motivo de intervención del Alto Comisionado. A veces nos encontramos con casos como el de Georgia, país visitado por una misión en cuya agenda está el tema de los estatutos de autonomía de Osetia del Sur y de Abjasia, regiones habitadas por minorías nacionales de rusos y de musulmanes respectivamente. La acción de la OSCE en Tayikistán, muy trabajosa para la Misión y para la ODIHR (pacificación y conciliación, Constitución, legislación, instituciones democráticas), ofrece menos campo a la actividad del Alto Comisionado. En la de Sarajevo y la de Kosovo-Sandjak-Voivodina no está presente el Alto Comisionado quien necesita realizar una labor más importante en la de Macedonia. En la acción en Chechenia no hay participación del Alto Comisionado aunque se trata de una cuestión de minoría nacional. Pero es una situación extrema que supera sus atribuciones. Hasta el momento la Misión de Chechenia es aleccionadora por varios motivos. Primero, por la aceptación de la misma por parte de la República Rusa. Una aceptación que no sólo afecta a los aspectos materiales (transporte, seguridad...), sino a los humanos y morales. El mismo Kozyrev dijo que esta cuestión no es solamente rusa por tratarse de una cuestión en la que están afectados los derechos humanos por causa de abundantes violaciones de distinto tipo. Los componentes de la primera misión de carácter breve que acudieron a Moscú y a Grozny visitaron la base militar de Musdok en Osetia del Norte y un centro ruso de prisioneros chechenos. Mantuvieron conversaciones con habitantes de la capital chechena. La Misión calificó la situación de una auténtica «catástrofe humanitaria». Segundo, por las conversaciones iniciadas bajo los auspicios del Grupo de Asistencia desplegado por la OSCE en Chechenia. Participan en ella representantes de la Federación Rusa y del insurrecto Dudaiev¹².

2. Los Seminarios de estudio sobre las Minorías Nacionales

Además de la actuación del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y las Misiones de diverso tipo, la CSCE organiza Seminarios de estudio para enfocar los problemas de las minorías nacionales de una manera más teórica. El trabajo de la

¹² OSCE Newsletter, vol 2, n.ºs 1-5.

CSCE no puede ser solamente empírico sino que necesita constantemente de la reflexión y de la teorización. Por ello prepara y apoya el desarrollo de seminarios y simposios de diverso tipo a los que suelen asistir los dirigentes y funcionarios de la CSCE (OSCE). Así, por ejemplo, en mayo de 1993, la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos celebró un seminario de estudio de casos positivos sobre temas de minorías nacionales. El seminario se dividió en dos grupos de trabajo. El primero estuvo dedicado al derecho de las personas que pertenecen a una minoría a la efectiva participación en los asuntos públicos y el segundo al estudio de la vida cotidiana en una sociedad multicultural. En el primero preocupó el estudio, a nivel nacional, de los diversos sistemas existentes que aseguran la representación de las minorías nacionales en los parlamentos y en la administración. A nivel de regiones formadas por diversos Estados los reunidos estudiaron el tema de las minorías nacionales de asentamiento disperso (ej., gitanos, sobre los que se han producido interesantes iniciativas en el Consejo de Europa) y el de la cooperación transfronteriza (SAMIS). A nivel de relaciones internacionales de carácter general se valoró históricamente la solución al problema de las islas Aland en el marco de la Sociedad de Naciones y, en la actualidad, la Ley húngara de las Minorías. Más particularmente el seminario insistió en la gran importancia que tiene la CSCE en esta cuestión y el gran papel que puede representar en su desarrollo. La CSCE puede crear canales para dar a conocer los resultados de éste y otros seminarios a través de los cuales la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de Varsovia (ODIHR), acumula gran cantidad de datos de los que —de acuerdo con el párrafo 10 del apartado dedicado al Alto Comisionado de las Minorías Nacionales— debe hacer uso el Alto Comisionado. El seminario consideró que debe ampliarse la lista de expertos para participar en las misiones de la CSCE, que debe haber mayor coordinación entre los cuerpos de la CSCE que tratan estas cuestiones y otros cuerpos internacionales, que deben desarrollarse más los mecanismos y conseguirse más recursos para la ODIHR y el HCNM. El seminario consideró muy positivos los resultados obtenidos por la CSCE en su esfuerzo por conseguir mejoras en la situación y las relaciones de las minorías nacionales¹³.

El grupo segundo del seminario trató de materias referentes a la vida cotidiana en una sociedad multicultural. Los participantes consideraron que para que se cumplan los compromisos de la CSCE es necesario crear confianza y medidas de buena relación. Hay que promocionar el entendimiento recíproco y los intercambios, respetar la identidad cultural y religiosa, establecer una política adecuada de la lengua y una política educacional, etc. Es necesario identificar los mecanismos psicológicos profundos que suscitan la intolerancia con el ánimo de buscar los medios adecuados para superarla. Es necesario también reconocer, respetar y promover las específicas identidades de los diferentes pueblos de un Estado. Hay que fomentar además la pertenencia y la activa participación de las minorías en el ámbito estatal común. Integración no es ni asimilación ni separación. En el seminario se llegó a hacer una descripción de lo que es el orden democrático pluralista. Hay que reconocer la existencia de una

¹³ CSCE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minorities Issues: positive results, Report of Discussion Group 1, by Karen Knop, May 28, 1993: Información enviada desde la oficina de Praga de la Secretaría de la CSCE.

gran diversidad en estas cuestiones de minorías. La diversidad exige distintas soluciones que deben ser buscadas muy imaginativamente. Entre mayorías y minorías debe buscarse una relación de carácter constructivo.

Entre las necesidades señaladas cabe destacar: el cumplimiento de los compromisos internacionales y de la legislación nacional; la superación de las desventajas económicas y sociales; una mayor ayuda financiera y técnica; mucha atención a los problemas educacionales; aprovechar el papel de los medios de comunicación.

Por último, el seminario consideró que la política en la esfera internacional debería incluir estos tres importantes elementos: 1.º Definir los sistemas legales y los mecanismos de protección. Entre ellos, por poner algún ejemplo, se encuentran la Carta Europea de las Lenguas Regionales y Minoritarias y la Convención Europea de los Derechos de las Minorías. 2.º Establecer mecanismos de mediación y de diplomacia preventiva. 3.º Promover iniciativas y proyectos a nivel de base¹⁴.

II. LA ACCIÓN DE LA CSCE (OSCE) Y LAS MINORÍAS NACIONALES DEL ENTORNO HÚNGARO

Hungría es un país de algo más de noventa mil kilómetros cuadrados y unos 10.500.000 habitantes. Pero fuera de sus fronteras, y en territorios contiguos a ellas, viven algo así como cuatro millones de húngaros. La relación que los húngaros de dentro y de fuera del Estado húngaro quieren tener entre sí puede ser problemática dado que incide en cuestiones como el trazado y el contenido de la frontera y las tensiones interétnicas. La mala solución a estas cuestiones podría desencadenar una acción bélica de graves consecuencias. Es necesario hallar un sólido equilibrio y estabilizarlo antes de que los territorios mencionados se integren en la Unión Europea. Se trata de unos territorios que eran húngaros hasta el fin de la Primera Guerra Mundial, en la que Hungría quedó derrotada. Fue en el Tratado de Trianon donde la frontera quedó espectacularmente alterada de una forma abusiva para Hungría. Los húngaros, con una historia de grandes frustraciones —dominio otomano, dominio alemán, dominio soviético—, pero conscientes de sus grandes posibilidades como pueblo, bien demostradas en el período del Imperio Austro-Húngaro, quieren recuperar de una u otra forma la relación y, en cierto sentido la unidad con los húngaros del cercano exterior. Esta actitud levanta las suspicacias de los vecinos generando una tensión que, a veces, ha alcanzado puntos álgidos de cierta envergadura. Los aspectos interétnicos ofrecen una dificultad particular debido al aislamiento que originan las características del húngaro, lengua no indoeuropea, que potencia la interna cohesión de los magiares y les distancia de los pueblos que los rodean, eslavos, germanos y latinos. No actúa de la misma forma la religión sino sólo parcialmente, pues muchos húngaros son católicos, al igual que los eslovacos y una parte de los rumanos (de rito griego). No hay entre ellos grupo importante ortodoxo lo que les aleja de la más profunda tradición rumana.

¹⁴ CSCE Human Dimension Seminar on Case Studies on National Minorities Issues: positive results, Report of Discussion Group 2, by Jean-Pierre Worms, May 28, 1993, Información enviada desde la oficina de Praga de la Secretaría de la CSCE.

Todos los húngaros viven con gran tristeza lo que les supuso el Tratado de Trianón pero la gran mayoría de ellos piensa que el cambio de fronteras no es la solución adecuada. Más bien están abiertos a los nuevos métodos de reconocimiento de los derechos, autonomía, integración supranacional y pérdida de contenido de las fronteras, para hallar una solución adecuada a la relación cercana y fluida que quieren establecer entre todos ellos. Para lograrla, trabajan denodadamente no sólo desde los núcleos minoritarios sino desde el mismo Estado. Para ello promulgaron una Ley de Minorías que, dadas las pocas dificultades que presenta la escasa amplitud de las mismas en el país, pudo ser muy avanzada.

Esta ley fue aprobada por la Asamblea Nacional húngara el 7 de julio de 1993 con el 96 por 100 de los votos. Se trata de un texto de notable originalidad dedicado a minorías aunque no estén asentadas en particular territorio. Basta que la minoría nacional o étnica, aunque no sea excesivamente numerosa, tenga en el país una antigüedad superior a los cien años. De esa forma sólo quedan excluidos de ella los refugiados y los inmigrados. Por medio de esta ley, la República húngara se compromete a no impulsar ni estimular cualquier tipo de política que tenga como objetivo la asimilación de una minoría en el grupo nacional mayoritario ni avalar tendencia alguna dirigida a alterar las relaciones étnicas de los territorios habitados por los grupos minoritarios en un sentido desventajoso para ellos. En la ley destacan estas características: 1.^a) El derecho de las minorías a las relaciones internacionales. La ley habla de un derecho, el derecho a la madre patria, que consiste en la libertad de salvaguardar los lazos no solamente con el lugar de nacimiento sino también con el de residencia, la patria de los padres y de los antepasados así como con el país de origen, su cultura y sus tradiciones. La minoría puede ejercitar su derecho a tener relaciones internacionales amplias y directas con la minoría correspondiente que habita en otros Estados, convalidar sus estudios en la madre patria y recibir desde allí los programas de radio y de televisión, etc. 2.^a) El derecho al autogobierno. Las minorías nacionales y étnicas en Hungría, de acuerdo con la nueva ley, tienen derecho a establecer su gobierno propio con rango de órgano de derecho público tanto a nivel local como estatal. 3.^a) La riqueza de derechos reconocidos en el terreno cultural. El libre uso de la lengua materna queda garantizado en el ámbito de la República, en cualquier lugar y tiempo: en la enseñanza desde el jardín de infancia hasta la Universidad. La ley menciona además los procedimientos judiciales, las instituciones administrativas e incluso, la Asamblea Nacional¹⁵.

En cuanto a sus exigencias con los Estados contiguos, la forma más eficaz de presionar a los vecinos por parte de Hungría ha sido condicionar un nuevo y definitivo reconocimiento de la frontera de Trianón a la contrapartida de las exigencias de las minorías. Así se hizo con el Tratado de Ucrania, ratificado en el Parlamento de Budapest el 4 de mayo de 1993.

Para conocer mejor la situación de la minoría eslovaca en Hungría y la minoría húngara en Eslovaquia el Comité de Altos Funcionarios (CSO), a propuesta del Alto Comisionado (HCNM) y con la aceptación previa de los gobiernos de Hungría y Eslovaquia envió a los dos países un equipo de expertos en derechos de las minorías

¹⁵ *Kisebbségi Értésítő. Bulletin of the National and Ethnic Minorities in Hungary*, n.º 1, Budapest, (sin fecha).

nacionales. La finalidad del equipo es estudiar la situación de las minorías en orden a facilitar al Alto Comisionado información y sugerencias oportunas para asesorar a ambos Estados sobre la cuestión. Dicho grupo de expertos está formado por tres personas. Ninguno de ellos ha podido ser ni eslovaco ni húngaro, ni siquiera residente en los países afectados. Tampoco ha podido ser —de acuerdo con las disposiciones establecidas en el apartado II de la Decisión de Helsinki 1992—, originario de algún país sobre el que tanto Hungría como Eslovaquia tengan reservas. Han debido cumplir también la condición de nacionales o residentes de un Estado miembro de la OSCE, siendo todos ellos de Estados diferentes. El período de su nombramiento fue de dos años ampliable a más tiempo si los gobiernos eslovaco y húngaro y el Alto Comisionado lo consideran necesario. La aprobación del CAF (CSO) especificó que realizarían un máximo de cuatro visitas cada una de ellas a ambos Estados. El tiempo de cada visita en cada país no excedería de nueve días. Los expertos podrían viajar por donde quisieran y comunicarse con quien quisieran corriendo a cargo de los gobiernos los gastos de los intérpretes, los conductores y el transporte en los respectivos países. Las actividades del equipo se describen con mucho detalle. Así, por ejemplo, encontrar a los representantes de ambas minorías, dialogar con representantes de los gobiernos, miembros de las comisiones parlamentarias, académicos, miembros de las Organizaciones no Gubernamentales e individuos según las indicaciones recibidas del Alto Comisionado. El equipo va acompañado por un miembro del *staff* del Alto Comisionado. Las normas precisan también el contenido del tema a tratar que es la política general de cada país con respecto a la minoría nacional en cuestión. El Informe detallado que el equipo debe hacer se envía al Alto Comisionado catorce días después de cada visita describiendo las averiguaciones y añadiendo evaluaciones, consejos y recomendaciones. El Alto Comisionado es quien debe decidir si se transmite a los gobiernos y de qué forma. Si el *Chairman-in-Office* y el Alto Comisionado consideran oportuno enviar el Informe al CAF (CSO), el gobierno afectado tiene la oportunidad de hacer comentarios sobre el mismo. El último informe del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales se enviará al Comité de Altos Funcionarios (CSO)¹⁶.

Esta acción de la CSCE (OSCE) se ha ido realizando de forma paralela a la redacción del Tratado entre Eslovaquia y Hungría, que se firmó en París el 19 de marzo de 1995.

El texto del Tratado entre Eslovaquia y Hungría es, en lo que respecta al reconocimiento húngaro, notablemente generoso: «Las partes contratantes [...] respetarán la inviolabilidad de su frontera estatal común y la integridad territorial de la otra. Afirman no tener reclamaciones sobre la otra parte y que no realizarán tales reclamaciones en el futuro» (art. 3). Al mismo tiempo «están preparadas para mejorar la transparencia de sus fronteras incluyendo la apertura de nuevos puntos fronterizos de acuerdo con los medios y requerimientos de ambas Partes contratantes» (art. 4), y se comprometen a fomentar la cooperación transfronteriza a nivel regional y local «incluyendo la cooperación entre las entidades legales y entre los individuos» [art. 7(2)]. Un artículo como el número 3 debe satisfacer plenamente a la parte eslovaca que se

¹⁶ «Terms of reference for a team of minority rights experts to be sent to Slovakia and Hungary» CSO Vienna Group, *Journal N.º 14*, Annex 1.

benefició con un territorio muy importante en las decisiones de las potencias en Trianón. La contrapartida que Eslovaquia ofrece a Hungría es:

- respetar los límites administrativos para reconocer la autonomía de la etnia húngara que habita en ellos;
- fomentar las instituciones culturales magiars;
- establecer la cooficialidad de la lengua húngara.

En el texto del Tratado las exigencias de las minorías (húngara en Eslovaquia y eslovaca en Hungría), quedan establecidas de forma notablemente detallada¹⁷.

Sería muy conveniente que Hungría y Rumania firmasen entre sí un Tratado semejante. En este caso Hungría se resiste a explicitar de nuevo el reconocimiento de la frontera establecida en Trianón hasta no obtener las contrapartidas que considera convenientes. Entre ellas hay dos que los húngaros desean con especial empeño pero que los rumanos temen profundamente conceder: a) la autonomía de las provincias en donde son mayoría, Harguita y Kovasna. Algunos pretenden añadir la de Mures dado que la mayoría existente en ella hace unas décadas fue rebajada artificialmente por la acción de Ceaucescu que industrializó la zona y llevó a ella gentes de la etnia rumana. b) en el campo de la libertad de las instituciones culturales los húngaros desean la recuperación de su antigua Universidad Boyiai. En lo que respecta a la autonomía de las provincias mencionadas, la forma de proceder sería el establecimiento de un sistema de mínimos capaz de ir en aumento con el paso de determinados períodos de tiempo, como ocurre con las competencias de las Comunidades Autónomas españolas. La recuperación de la Universidad Boyiai es muy complicada. Los húngaros la consideran como un derecho sobre una propiedad que tenían y se les usurpó injustamente. Los rumanos temen que con una institución tan importante como la Universidad los húngaros fortalezcan su poderoso guetto. La impulsión de una dinámica así, inevitable por parte de los húngaros no sería nada buena. Un buen primer paso podría ser que tanto los húngaros como los rumanos se comprometieran a construir una Universidad común con facultades diversas en donde se conjuntasen los objetivos de unos y de otros sabiendo las ventajas que tanto para unos como para otros representaría. El buen funcionamiento de una Universidad así tal vez prepararía para que, en el futuro, se hallasen otras fórmulas más adecuadas.

Con respecto a la frontera los húngaros temen que si se va vaciando de contenido la frontera con Rumania, los magiars vayan abandonando Transilvania en busca de mejores oportunidades de promoción y de trabajo en Hungría debilitando así el «caballo de Troya» que evoca la vida de los húngaros en una región que siempre les fue tan grata y que la historiografía húngara considera anteriormente habitada por ellos que por los rumanos a pesar de la ocupación romana de la Dacia en tiempos de Trajano¹⁸.

¹⁷ *Treaty between the Republic of Hungary and the Slovak Republic on Good-neighbourly Relations and Friendly Cooperation*, Published by the Press and International Information Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Budapest, March 28, 1995. Current Policy, 1995/5.

¹⁸ PETSCHEN, Santiago, «Identidades nacionales diversas en un mismo territorio: el caso de Transilvania», *Ernaoa. Revista de Historia de Euskal Herria*, n.º 11, abril de 1994, pp. 63-80.

En la psicología rumana existe un miedo a la acción de la vecina Hungría. Un miedo que lleva consigo consecuencias políticas desgraciadas, pues alimenta a los partidos políticos de extrema derecha, como el capitaneado por Funar, el actual alcalde de Cluj-Napoca, la capital de Transilvania que en realidad debería llamarse Cluj-Kolosvar, o tal vez, más exactamente, Cluj-Kolosvar-Klausenburg. Los húngaros deben ser muy conscientes de la existencia de dicho miedo y deben poner especial cuidado en no alimentarlo más de lo que lo está. Una aceptación generosa por parte húngara con respecto a la frontera, como ha sucedido con los Tratados de Ucrania y Eslovaquia, tendría consecuencias muy positivas.

Con respecto a las minorías que habitan en su interior Rumania tiene unas buenas bases establecidas cuyo valor no puede ser menospreciado. Se ha adherido a los Convenios internacionales al respecto y, aunque de una manera muy informal, reconoce actitudes y libertades que bien quisieran muchas otras minorías. A partir de ahí esas prácticas habituales de la sociedad rumana bien podrían consolidarse, fijarse en el ordenamiento jurídico del país y garantizarse por medio del Derecho. Si Hungría y Rumania firmasen y ratificasen después un Tratado semejante al firmado por húngaros y eslovacos en París, la diplomacia preventiva de las conferencias del Pacto de Estabilidad habría conseguido un fruto muy valioso. Para favorecer la posibilidad de concretar estas esperanzas, el Alto Comisionado de las Minorías Nacionales ha visitado en varias ocasiones Rumania ofreciendo su asesoramiento sobre los proyectos de ley de educación y de minorías, abogando por el establecimiento de un *ombudsman* y urgiendo la superación de la hostilidad hacia los gitanos. En el contenido de las visitas a Budapest y a Bucarest, el Alto Comisionado ha prestado atención a las conversaciones sobre el borrador de un tratado entre ambos Estados.

III. LAS MINORÍAS RUSAS EN LOS NUEVOS ESTADOS QUE PERTENECIERON A LA ANTIGUA UNIÓN SOVIÉTICA

Son unas minorías nacionales que se encuentran en Estados en los que se quiere recuperar la lengua propia frente al ruso que dominó en tales lugares durante muchas décadas. A veces este objetivo va unido a cuestiones territoriales. La CSCE, y de manera particular el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales, desea que el proceso se realice con medios justos y pacíficos. En dichos países existe una minoría rusa, establecida allí durante el dominio soviético, que lucha por defender las posiciones adquiridas durante tiempo.

El principio general de la CSCE (OSCE) —no olvidemos que es una Organización *de facto* de Estados soberanos— es defender la soberanía, la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras de cada Estado. Las actuaciones de la CSCE (OSCE) se realizan de diversas maneras desde sus distintos órganos: la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR), el Alto Comisionado para las Minorías Nacionales (HCNM), la Asamblea Parlamentaria, el instrumento de las Misiones, etc. Unas actuaciones que a veces la OSCE hace en solitario y otras veces con otras Organizaciones Internacionales bien de forma conjunta bien de forma paralela.

Un principio de la OSCE como el de la defensa de la integridad territorial hace que la Organización sea mejor recibida en el centro del Estado que en la periferia problemática. Mejor en Kiev que en Simferopol, mejor en Chisinau que en Tiraspol.

Entre los Estados en donde se ha planteado la cuestión lingüística con cierta gravedad destacamos: Estonia, Letonia, Moldavia, Ucrania y Kazajstán. Los casos de Estonia y de Letonia son paralelos. Estonia cuenta con 1.600.000 habitantes a los que hay que añadir 400.000 extranjeros considerados como tales desde la independencia, la gran mayoría de ellos de lengua rusa. La negación de la ciudadanía crea en los afectados un situación de apátridas siendo personas que tienen allí desde hace mucho tiempo su familia, su vivienda y su trabajo. La cuestión se contempla desde dos leyes: la de ciudadanía y la de extranjeros. Ambas han recibido el influjo de la OSCE. Un influjo en el que han ido a la par la Misión y el Alto Comisionado. El objetivo de la OSCE es colaborar a realizar la obra de integración de dicha minoría jurídicamente situada en tres estratos: 1) el estrato de los ciudadanos, 2) el de los residentes permanentes y 3) el de los residentes temporales. El Alto Comisionado ha insistido en que a todos ellos se les deben reconocer derechos básicos como es el derecho al trabajo y a la documentación necesaria para poder viajar fuera del país. La posibilidad de pasar de un estrato a otro debe ser flexible. El proyecto de ley de ciudadanía letona establecía en su artículo 15 la fijación de cuotas anuales diversas según la situación demográfica y económica del país. El Alto Comisionado propuso fórmulas diferentes, tales como dar preferencia a los cónyuges de ciudadanos letones y a las personas nacidas en Letonia; conceder la ciudadanía a los que demuestren un conocimiento básico de la lengua letona, muestren interés por integrarse en la sociedad letona y hagan el juramento de fidelidad a la República; por último, establecer una gradación al ir entregando la ciudadanía en años sucesivos a los que lleven más años de residencia en el país.

El Alto Comisionado se ha mostrado particularmente favorable a que la integración de los rusos se realice por medio del aprendizaje de las lenguas estona o letona aunque, dada la dificultad que existe para aprenderlas, el nivel que deba exigírseles sea elemental. La OSCE muestra con ello un criterio fundamental: la protección de los signos de identidad de los grupos étnicos en relación con el asentamiento territorial. En el caso estonio y letón la recuperación de la lengua es algo muy importante. El ruso es una lengua extranjera, advenediza, impuesta en el pasado. Su utilización debe ser garantizada en la minoría que la tiene por propia. Pero no debe ser un obstáculo al afianzamiento del estonio y del letón que son las lenguas propias de las comunidades estona y letona.

El impulso que realiza la OSCE no sólo tiene relación con la fijación y la difusión del criterio sino que se relaciona también con las aplicaciones prácticas, como es la búsqueda de apoyo internacional para los programas de recuperación de la lengua y el apoyo de la Misión a la acción del Centro de la Lengua establecido en Narva (lugar en donde predomina el ruso). La Misión ha insistido en que se aumentara el número de maestros de la lengua estonia y en que se incrementara la eficacia de la red de centros de la lengua nacional. En los distintos proyectos presentados en las reuniones de Bruselas y de Copenhague de la Mesa regional báltica del Pacto Europeo sobre la estabilidad se insistió en lo mismo.

La cuestión de la relación entre la ciudadanía o extranjería y la lengua ha estado mezclada con la cuestión de la salida del ejército ruso, que tuvo más dificultades en Letonia por la presencia de una estación de radar de observación de misiles Skruna, que se vio completada en su día. También merecieron la atención de la OSCE, y en concreto del Alto Comisionado, los problemas de la minoría ugrofinesa Setu situada

en la región Petersi del sudeste de Estonia. Dicha minoría está establecida a los dos lados de la frontera disputada entre Estonia y Rusia.

El influjo de la OSCE en la redacción final del texto legal ha sido importante. En junio de 1994 el presidente de Letonia devolvió al parlamento la ley de ciudadanía para ser reconsiderada a la luz de las recomendaciones hechas por el Alto Comisionado. En líneas generales la Misión consideró aceptable la redacción final de las leyes de ciudadanía.

En la forma de actuar del Alto Comisionado entra siempre la realización de una acción sobre la opinión pública internacional. Da a conocer las reflexiones que hace al Ministro de Asuntos Exteriores del país en cuestión y las respuestas de éste cuando se producen. Así lo hizo en varias ocasiones con respecto a Estonia y con respecto a Letonia¹⁹.

Los últimos comunicados de la OSCE dan a entender la existencia de procesos positivos en Letonia en estos tres campos: *a)* la Ley sobre los antiguos ciudadanos de la URSS (Ley sobre los no-ciudadanos); *b)* el proyecto de creación de un Consejo de Derechos Humanos, y *c)* los procesos de naturalización. Con respecto al primer punto, la categoría de personas no-ciudadanos tendrán:

- pasaporte para viajar fuera del país,
- derecho a la reunificación de la familia,
- especiales salvaguardias contra la expulsión.

Con respecto al segundo, el gobierno proyecta crear un Consejo de Derechos Humanos para:

- asesorar en materia de derechos humanos,
- recibir quejas individuales y
- fomentar la educación en los derechos humanos.

Van der Stoel piensa que ello puede ser modelo para otros Estados de la OSCE.

Sobre las naturalizaciones el Alto Comisionado ha alabado el hecho de que desde el pasado mes de febrero se estén abriendo procesos de naturalización. Pero considera que hay aspectos de los mismos que deben perfeccionarse como son las pruebas de conocimiento del idioma, de la historia y de la Constitución y los gastos que comportan. Sobre el aprendizaje del idioma opera un programa de las Naciones Unidas (UNDP)²⁰.

1. La acción de la OSCE en Moldavia

En Moldavia la cuestión de la lengua aparece en dos aspectos. El primero es el interés del gobierno en moldavizar al funcionariado acostumbrado durante años a la

¹⁹ *Recommendations by the HCNM about the Latvian Draft Citizenship*, Comm. n.º 8/94. 31. 01. 94, Letter from the CSCE HCNM to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Estonia concerning the draft law on citizenship (+ reply). Comm. n.º 1/95. 10/01/95.

²⁰ *OSCE Newsletter*, vol. 2, n.º 5, May 1995.

utilización de la lengua rusa. Una ley de 1989 fijaba una fecha tope para que todos los funcionarios demostrasen, por medio de un examen, haber adquirido el nivel adecuado de rumano. La actuación de la Misión de la CSCE se caracterizó por moderar las exigencias legales con respecto al plazo fijado. Fue el propio Parlamento el que, el 1 de abril de 1994, suspendió la ley²¹.

El segundo aspecto está relacionado con la cuestión de Transnistria, en donde existe un separatismo que aspira a lograr para la región el rango de Estado soberano. Dicho separatismo se ha manifestado bajo diversas facetas, como la negativa a celebrar elecciones cuando tenían lugar en el resto de la República y la vinculación al 14 Ejército soviético. Esta actitud se ha reflejado también en la enseñanza de la lengua moldava (el rumano llamado moldavo en la Constitución de Moldavia). Para marcar el distanciamiento con respecto a Moldavia las autoridades de Transnistria mantienen que el moldavo debe enseñarse con caracteres cirílicos — como se hacía antes de la independencia del país —, y no latinos. Esta postura es rechazada por la población que prefiere el alfabeto latino al cirílico. El esfuerzo del Alto Comisionado consiste en persuadir para que prevalezca el criterio de las normas internacionales.

Con respecto al problema general de Transnistria la Misión opera con el criterio de la OSCE: el mantenimiento de la integridad territorial de Moldavia. Los esfuerzos para lograr un nivel de diálogo han sido positivos. El 28 de abril de 1994 el Presidente de Moldavia y el líder principal de Transnistria firmaron una Declaración conjunta sobre Transnistria. El Jefe de la Misión de la CSCE estampó también su firma al final de documento. En él se acepta el principio del mantenimiento de la unidad del Estado moldavo y se busca la aprobación de un estatuto especial de autonomía para Transnistria. En cuestiones de autonomía regional el Estado moldavo cuenta con una nueva experiencia autonómica: la de Gagáucia. En el referéndum celebrado el 5 de marzo en las localidades de población Gagauz se produjo un despliegue de observadores a cargo del Consejo de Europa, de la ODIHR, de la Misión de Moldavia y de representantes de las Embajadas de los Estados miembros de la OSCE²².

2. La acción de la OSCE en Ucrania

El Alto Comisionado realizó su primera visita a Ucrania en marzo de 1994. Con respecto a la cuestión de la recuperación de la lengua ucraniana escribió al Ministro de Asuntos Exteriores diciéndole que el incremento de la lengua ucraniana no debía llevar a que los rusos temiesen una ucranización forzada. Se mostró partidario de ampliar las posibilidades de la lengua de la minoría siendo utilizada juntamente con la lengua oficial ucraniana en los órganos del Estado.

El Alto Comisario distingue dos tipos de zonas en las regiones habitadas por los rusos. Aquellas en donde los rusos constituyen una fuerte minoría, como el *oblast* del Este de Ucrania, y aquellas en donde son mayoría, como en Crimea. En las provin-

²¹ CSCE Newsletter, vol. 1, n.º 4, April 1994.

²² CSCE Newsletter, vol. 2, n.º 3, March 1995.

cias del Este, como las de Donetsk se acepta que debe hacerse un esfuerzo para devolver a la lengua ucraniana el papel que se merece. Por ello se ha puesto como asignatura obligatoria en las escuelas rusas. A su juicio, debe incrementarse el conocimiento del ucraniano. Pero ello no debe rebajar la posición de las escuelas rusas ni la posición del ruso como lengua de educación en esas escuelas. Los que no tuvieron la oportunidad de aprender el ucraniano en la escuela, no deben por ello ahora hallar especiales dificultades en sus oportunidades de trabajo. La fundamentación en que se basa el criterio del Alto Comisionado tiene un carácter democrático dado que, coincidiendo con las elecciones parlamentarias, se celebró una consulta popular en la región. El 89 por 100 de la población de Donetsk se pronunció en favor del mantenimiento del ruso como lengua oficial de la región. Los resultados numéricos de la consulta indicaron que no sólo los rusos sino también los ucranianos son partidarios de dicha solución lingüística. A juicio del Alto Comisionado, el bilingüismo no sólo debería establecerse en aquellas partes en donde la minoría nacional rusa sea mayoría sino incluso en aquellas en donde constituye una parte sustancial de la población, aunque no llegue al 50 por 100.

En la acción del Alto Comisionado y de la OSCE en general, junto a la cuestión de la lengua rusa, aparece otra muy importante: la de Crimea. Con respecto a ella el Alto Comisionado reafirma la necesidad de mantener la integridad territorial de Ucrania así como el logro de una fórmula de sustancial autonomía para Crimea. Otro de los objetivos importantes a conseguir es reasentar a los tártaros en Crimea con el reconocimiento de los derechos de los individuos que forman tal minoría²³.

2. La acción de la OSCE en Kazajstán

En el Kazajstán existe también un problema de lengua que afecta a los kazakos que están dispuestos a recuperar su lengua propia. Durante el período de régimen soviético Kazajstán fue una república en la que los kazakos eran minoría. Formaban sólo el 40% de la población. Del 60 por 100 restante, el 38 por 100 eran rusos. Los demás, ucranios, bielorrusos, alemanes y tártaros. Una vez independiente el país, los líderes del Kazajstán tenían ante sí dos oportunidades: o construir un Estado multinacional o recuperar un Estado propiamente kazako. Nazarbaiev y su gobierno han optado por construir un fuerte Estado kazako a pesar de que la identidad nacional kazaka es muy débil.

El numerosísimo grupo ruso está situado en el norte del país y habita más bien en las ciudades. Muchos de ellos están allí en segunda y tercera generación y no hablan el kazako. Se sienten vinculados a un territorio concreto (Rodina) para el que piden autonomía.

Para lograr la armonización kazaka el gobierno incrementa la presencia kazaka en la región, reemplaza los cuadros de las élites locales, sustituye en las administraciones de la comarca y de las ciudades a rusos por kazakos, estimula la migración kazaka hacia

²³ Letter from HCNM to the Minister of Foreign Affairs of Ukraine (15 May 1994) and reply (received 7 June 1994), CSCE Communication 23/1994.

el norte incluso desde Mongolia y Uzbekistán, reasienta kazakos y establece una política lingüística por medio de la creación de escuelas y jardines de infancia kazakos, impulsa las clases de lengua en institutos y empresas, fomenta las fiestas musulmanas y kazakas, obstaculiza las publicaciones en ruso y promueve las kazakas, etc. Una acción así cobra especial relevancia en la ciudad de Ust-Kemernogosk, centro político del distrito Kazajstán-Este y ciudad poblada por rusos desde su fundación hace tres siglos. Según el censo de 1989 en la ciudad, el 82 por 100 de la población es rusa y el 10 por 100 kazaka y en la comarca el 66 por 100 son rusos y el 27 por 100 kazakos.

El gobierno siguió de manera especial una política con las características que antes expusimos. Estableció altos funcionarios kazakos, creó un instituto pedagógico, urgió la utilización de la lengua kazaka en las empresas, favoreció el proselitismo de la religión musulmana.

La población rusa ha opuesto a dicha política una dura resistencia fomentando la cultura eslava contra lo que considera un nuevo totalitarismo. Piden que se modifique el estricto unitarismo de la Constitución kazaka y que la ley de la lengua acepte también al ruso como lengua del Estado. Pero la ley de la lengua pretende ser revisada en sentido contrario imponiendo métodos más exigentes en favor del progreso de la lengua kazaka²⁴.

El principio general desde donde el Alto Comisario enfoca estas cuestiones es el reconocido en la Reunión de Copenhague: el establecimiento de «una estructura política democrática basada en el imperio del derecho con un poder judicial independiente» (párrafo 30). Este espíritu democrático debe verse sobre todo, en las elecciones.

El Alto Comisionado reconoce que la lengua y la cultura kazakas tras años de sufrimiento bajo el régimen soviético tiene derecho a recuperarse a través de un proceso que durará bastantes años. En dicho proceso el Alto Comisionado piensa que forzar el tiempo para conseguir dicha restauración puede producir efectos negativos. La realidad del ruso debe ser valorada en sus justos límites, dado que es el lenguaje de la comunicación interétnica, la lengua nativa del 36 por 100 de la población y el idioma más familiar de los grupos ucranio y bielorruso. Los rusoparlantes, según el Alto Comisionado, deben tener derecho a comunicarse con las autoridades y con los tribunales en la lengua rusa.

Sobre el tema de la kazakanización del funcionariado el Alto Comisario propone encargar a un grupo independiente de estudio que examine si se produce un desequilibrio en el porcentaje étnico de los funcionarios en relación al de la población. En caso afirmativo, deben ponerse los medios para remediarlo. El Alto Comisionado recomienda al Kazajstán que junto a la Comisión de los Derechos Humanos que desempeña un cometido de carácter general, se cree un Comité especial formado por miembros de los distintos grupos étnicos que recoja las quejas sobre la discriminación en el trabajo y también en el acceso a la más alta educación.

A propósito de los individuos de las etnias rusa y germana que han abandonado Kazajstán, el Alto Comisionado lamenta su partida por el influjo negativo que produce en la economía del país. Hay que dar más seguridad a dichos grupos étnicos pues, entre las causas que originan su emigración, se encuentran la falta de estabili-

²⁴ BREMMER, Ian, «Nazarbaev and the north: state-building and ethnic relations in Kazakhstan», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 17, n.º 4, October 1994, pp. 619-635.

dad de las relaciones interétnicas y el miedo a que el grupo étnico al que pertenecen afronte un futuro incierto en el nuevo Estado de Kazajstán.

Otra de las propuestas del Alto Comisionado es que el contenido de unas declaraciones de Nazarbaiev en Moscú sobre garantías de traslado y de protección adquiriera rango superior en forma de Tratado. La facilidad de obtener la nacionalidad rusa haría paradójicamente que los miembros del grupo ruso siguiesen permaneciendo en Kazajstán lugar en donde, a lo largo de mucho tiempo, diferentes grupos étnicos vivieron en perfecta armonía²⁵.

IV. Consideraciones valorativas

La CSCE (OSCE) ha querido hacer un verdadero esfuerzo para tratar con eficacia los aspectos negativos que las minorías nacionales presentan en las relaciones que tienen habitualmente con su entorno. Con los conocimientos que tenemos del breve tiempo que la OSCE lleva dirigiendo sus esfuerzos a estas cuestiones, ¿qué valoración podemos hacer de los mismos? Se trata de una acción que tiene fundamentalmente carácter preventivo. Recordemos la terminología de los Documentos: «prevención de conflictos», «diplomacia preventiva», «pronta alerta», «pronta acción», etc. Fue precisamente la necesidad de insistir en ese carácter preventivo lo que llevó a crear la figura del Alto Comisionado para las Minorías Nacionales dado que se consideró que los métodos utilizados anteriormente llegaron con retraso. El texto del Documento de Helsinki II nos lo dice con toda claridad: «un instrumento de prevención de conflictos en la forma más temprana que sea posible».

Como hemos dicho antes, el Alto Comisionado no es un investigador de casos individuales de violación de los derechos humanos ni tampoco un *ombudsman*. Su excesivo encuadre institucional no le da tampoco oportunidades para convertirse, a través de su actuación, en una figura política. Sus atribuciones son más bien instrumentos de aplicación práctica que en una pequeña parte tienen un cariz técnico pero que mayormente son de carácter pedagógico. Tal vez sea ese rasgo pedagógico el que más resalte en la actuación del Alto Comisionado a lo largo del año y medio que lleva funcionando. Como puede verse en la documentación existente en el archivo de Praga, puntualmente difundida entre los particularmente interesados en la materia, los principios que más evoca el Alto Comisionado son estos dos. Primero, el mantenimiento de la soberanía, la integridad territorial y la inviolabilidad de los Estados miembros de la OSCE. Este principio, aunque no se explicita constantemente, es el que informa la actuación del Alto Comisionado de forma constante, como puede verse en las cuestiones de Transnistria y Crimea. Segundo, y éste sí que aparece explicitado con frecuencia, que «los Estados participantes reconocen que las cuestiones relativas a las minorías nacionales sólo pueden resolverse satisfactoriamente en un marco político democrático basado en el estado de derecho con un funcionamiento independiente de la justicia». Así comienza el apartado dedicado a las minorías nacionales del Documento de la II Reunión de la Conferencia sobre la Dimensión Humana de la CSCE celebrada en Copenhague en junio de 1990.

²⁵ Letter of the HCNM to the Minister for Foreign Affairs of Kazakhstan (29 April 1994) and the letter of replay (9 June 1994), Communication n. ° 26/1994.

Los numerosos principios concretos que se enumeran en los Documentos de la CSCE no aparecen profusamente repetidos en la palabra escrita del Sr. Van der Stoep. Al contrario, el Alto Comisionado da la impresión de no querer perder en la evocación concreta de una normativa política muy abundante sobre todo después de las reuniones de Copenhague y Ginebra. El antiguo ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos más bien tiene tendencia a acudir a los textos constitucionales y legales de los países que visita para recordar que son textos hechos para ser llevados a la práctica. Así, por ejemplo, cuando escribió al Ministro de Asuntos Exteriores de Kazajstán, el Sr. Van der Stoep mencionó el artículo 17 de la Constitución del país que establece que «los ciudadanos de la República tienen iguales derechos para acceder al servicio del Estado». Los requisitos exigidos a un candidato para el cargo de empleado del Estado solamente están condicionados por el carácter de las obligaciones oficiales. Y no se conforma con mencionar tal tipo de textos sino que hace referencia también a las declaraciones oficiales de los dirigentes políticos. El Alto Comisionado quiere así comprometer a los líderes, haciéndolo desde los principios y compromisos enunciados por ellos.

Llevado por un instinto práctico que predomina en su acción, el Alto Comisionado nunca compara la realidad que se encuentra con los ideales abstractos establecidos en el exterior de la caverna platónica. Su sistema de persuasión es recoger los aspectos positivos de las situaciones concretas y mejorarlos un poco. Si un proyecto de ley de Letonia establece cuotas anuales para la concesión de la ciudadanía a miembros de la minoría rusa, el Alto Comisionado sugiere sustituir las cuotas abstractas por cupos de personas dotadas de características objetivas que les vinculen a la identidad letona. Si la ley ucraniana reconoce la cooficialidad de la lengua rusa allí donde los rusos son mayoría, el Alto Comisionado pide que dicha cooficialidad se establezca también en las localidades donde los rusos constituyan una importante minoría. Si el Kazajstán tiene una Comisión de Derechos Humanos de carácter general, el Alto Comisionado sugiere que se le adjunte a ella un Comité especial de vigilancia de la no discriminación en las esferas educativa y laboral. Si en Transnistria se ha establecido una escuela llamada alternativa para la enseñanza de la lengua propia de Moldavia, el Alto Comisionado trabaja para que la enseñanza de dicha lengua —envuelta en una decisión política de escribirla en caracteres cirílicos y no latinos—, se haga de la forma científica más adecuada. Es una política de mejora de la realidad presente desde los niveles que en cada Estado el propio esfuerzo ha conseguido. Es éste un sistema que en varios casos ha dado constatables resultados.

Otra característica que encontramos en el Alto Comisionado es conseguir la realización del influjo apoyándose en el prestigio de la CSCE y en su vinculación con la opinión pública internacional. Las cartas que envía y las respuestas que recibe son conocidas por la opinión pública por la que los dirigentes de los Estados quieren estar bien considerados. Sin duda debe pensarse también que el prestigio del Alto Comisionado como persona cualificada y experimentada, produce también efectos positivos.

Permítasenos una última reflexión. La actuación de la CSCE muestra la existencia de una clara diferencia entre los países occidentales y aquellos que provienen del mundo comunista. Los primeros dan la impresión de no necesitar mucho de los ser-

vicios que pueda proporcionarles la CSCE (OSCE). Están, en cierto sentido, en una posición de superioridad con respecto a aquellos Estados de Europa del Este y de Asia que reciben Misiones, que necesitan la presencia de observadores, etc. En mi opinión, esta realidad no marca una situación de inferioridad radical, sino que muestra la realidad de una etapa transitoria. Etapa transitoria que es más problemática evidentemente en Georgia que en Hungría. La relación de Hungría con Eslovaquia y con Rumania puede verse mejorada por la presencia del Alto Comisionado. Pero en manera alguna requiere una Misión. La Misión está más bien destinada a situaciones más atrasadas y a ámbitos política y económicamente más duros y menos democráticos. Pero en la OSCE la igualdad jurídica de los Estados es una realidad. Cuando los períodos que exige toda transición se vayan cumpliendo, el estilo de Misión que actualmente se utiliza no será necesario. En la OSCE no existe la desigualdad que había en la Sociedad de Naciones, consecuencia de la imposición de los vencedores de la Primera Guerra Mundial sobre los vencidos. Los compromisos, bien jurídicos, bien morales, de los documentos son iguales para todos. Lo que son diferentes son las situaciones *de facto* que hace que unos se encuentren en unas condiciones aptas para ayudar y para enseñar y a otros en otras para aprender y ser ayudados. Hasta ahora, los Estados que han tenido la necesidad de ser ayudados no han visto con desagrado la acción emprendida en su favor por el personal procedente de países con más largo historial democrático.

Es de gran importancia resaltar un elemento que estaba muy ausente en el período de entreguerras. Me refiero a los derechos humanos. En la actualidad, los derechos humanos son el elemento objetivo central que informa todas las actuaciones de la dimensión humana de la OSCE. En el momento actual no sería posible establecer para las minorías nacionales soluciones como la que Grecia y Turquía acordaron en el acuerdo de Lausana de 30 de enero de 1923. Como consecuencia de aquel acuerdo —firmado durante la Conferencia que preparó el posterior Tratado de 24 de julio de 1923—, los griegos residentes en Turquía fueron trasladados a Grecia y los turcos de Grecia a Turquía. Los que abandonaban una tierra —que, por cierto les era bien propia— se establecieron en las ciudades, pueblos y barrios dejados libres por los de allí expulsados y ocuparon las viviendas, establecimientos y comercios que los anteriores dejaron vacantes. Todo ello en estricta reciprocidad establecida desde arriba. Todo ello sin tener en cuenta la voluntad de las personas afectadas²⁶. Hoy día, desde la óptica de los derechos humanos, aquella solución sería totalmente rechazable. Unas comparaciones así nos hacen ver lo grande que es, desde entonces a ahora, la mejora realizada en el campo del derecho y de la actuación práctica con respecto a las minorías. Tras la Primera Guerra Mundial, se quiso que los pueblos situados en determinados límites fronterizos ejercieran el derecho a la autodeterminación. A veces sí que fue posible llegar a situaciones justas y adecuadas. Pero no infrecuentemente el sistema que se utilizó para consultar la voluntad popular no contó con las garantías de imparcialidad y de limpieza requeridas. Antes de la conclusión de la Primera Guerra

²⁶ KOUFA, Kalliopi K., y SVOLOPOULOS, Constantinos, «The Compulsory Exchange of Population between Greece and Turkey: the Settlement of Minority Questions at the Conference of Lausanne, 1923, and its Impact on Greek-Turkish Relations», SMITH, P., en colaboración con KOUFFA, K. y SUPPAN, A. (eds.), *Ethnic Groups in International Relations*, Dartmouth, Hants (UK), 1990, pp. 275-308.

Mundial se incubaron desmesuradas esperanzas a propósito del derecho a la autodeterminación de los pueblos. La imposible o deficiente aplicación de un método que en teoría se juzgaba perfecto, impulsó a establecer un sistema de protección a las minorías (Memorándum de 10 de mayo de 1919). Pero aquí no podemos referirnos sólo a la imposibilidad o deficiencia que se encuentra objetivamente en la naturaleza de las cosas sino también a la conducta de los hombres que impusieron importantes excepciones a los principios, como acaeció con el traspaso a Italia del Tirol del Sur por el Tratado secreto de Londres de 6 de abril de 1915.

Con el establecimiento de un Alto Comisionado de las minorías nacionales pero, especialmente, examinando las características de su actuación, se ha querido superar, pasando, incluso, al extremo opuesto, aquel defecto que caracterizó a las soluciones que se dieron a las cuestiones de minorías en el período de entreguerras. Me refiero al sentido abstracto y artificialmente igualitario de las soluciones. Una soluciones establecidas en los tratados pero no suficientemente calibradas previamente ni incorporadas después a los ordenamientos jurídicos internos. Las fórmulas que entonces se arbitraron fueron demasiado iguales, podríamos decir, rígidamente iguales. No tenían en cuenta la gran cantidad de variedades objetivas, las diversas situaciones específicas, las diferentes estructuras. Un autor como L. Villecourt comparó la situación de las minorías de Estonia, Letonia y Lituania y la encontró muy variada. Así desde dicha diversidad, pudo criticar el que a los tres Estados se les impusieran las mismas obligaciones internacionales. Y se preguntaba: «¿Por qué la situación de los tres países iba a tener que identificarse bajo los términos de una solución idéntica? ¿Por causa de paralelismo o simetría? Pero ¿es que es posible no tener en cuenta los problemas con que cada país se enfrenta? [...] Parecía lógico aceptar soluciones que estuviesen de acuerdo con las características específicas de cada país individualmente consideradas. Pero nada de esto sucedió»²⁷. Y si a esta conclusión llegaba Villecourt a partir de las tres realidades bálticas, ¿a cuál no hubiera llegado si hubiera partido de la mucha más amplia y variada realidad de toda la Europa central y oriental o más incluso de todo lo que se corresponde hoy con el marco geográfico de la OSCE?

Las soluciones que se dan hoy cuentan con otro elemento bastante desconocido en el período de entreguerras: la flexibilidad de las estructuras estatales. Hoy los Estados se descentralizan, reconocen en su interior la existencia de regiones autónomas, aceptan la realidad de las relaciones transfronterizas. Todo eso sitúa a las minorías en una posición más desahogada que antes. Los problemas de Crimea, Transnistria, Osetia del Sur, Abjasia e incluso Gagaucia pueden hallar una solución en el marco de la autonomía regional. Consiguen así el establecimiento de un ordenamiento jurídico en buena parte propio y exclusivo que no sólo las protege sino que las potencia.

Las diferencias son numerosas. Pero tal vez la distancia comparativa y la originalidad mayor la encontremos al hacer un paralelismo entre el sistema de la Sociedad de Naciones y el de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. En aquél se llamaba primero la atención del Consejo, se enviaban las quejas de las minorías al Estado en cuestión para que hiciera comentarios, la sección de las Comisiones

²⁷ VILLECOURT, L., *La Protection des minorités dans les pays Baltiques et la Société des Nations*, Bourdeaux, 1925, pp. 62-64.

Administrativas y de las Minorías estudiaban las reclamaciones. Era un sistema muy burocrático, a la vez alto y distante. Resultado: se originó una lucha entre los Estados que frenaban a las minorías situadas en su geografía y las que reivindicaban los derechos de sus minorías situadas en otros países. Tanto unos como otros querían controlar los órganos de la Sociedad de Naciones para imponer su criterio político. El sistema suscitó numerosas quejas. Era especialmente atacado por aquellos a quienes molestaba poderosamente la desigualdad establecida entre vencedores y vencidos. Bastantes pidieron que el sistema se modificara por otro en el que estuvieran igualados los derechos y las obligaciones de todos los miembros de la Sociedad. A pesar de que la tendencia de la Sociedad de Naciones fue favorecer a los Estados éstos fueron desconfiando de ella y renunciando a cooperar con el sistema internacional. Al final llegaron a contar solamente con lo que habían establecido en sus propias constituciones y leyes. Fue el triunfo del individualismo de los Estados sobre un sistema que se había querido predominantemente colectivo. La CSCE (OSCE) ha querido evitar caer en tan gran dificultad. Por ello ha insistido mucho en la imparcialidad, en la cuidadosa selección de personas y mecanismos y en la prudente reserva en la actuación sobre aspectos concretos de la psicología, la sociología, la cultura y el derecho. Con unas características así se puede augurar que el sistema establecido podrá contar en su haber dentro de unos años con numerosos arreglos, muchos de ellos si se quiere modestos, pero que habrán colaborado a pacificar y a armonizar la vida de las minorías nacionales en la inmensa geografía de la OSCE.