
La cuestión nacional en Europa Central y Oriental contemporánea: una guía para su estudio

Carlos Taibo Arias*

La cuestión nacional configura uno de los principales elementos de cuantos participan en la determinación de la vida política de los Estados de Europa Central y Oriental contemporánea. Tal vez por ello a su alrededor han cobrado cuerpo numerosos tópicos simplificadores. El texto se propone presentar sucintamente los problemas más notables que la citada cuestión plantea, y al respecto se interesa por la condición, a menudo muy dispar, de los nacionalismos, las políticas desplegadas en su momento por los regímenes burocráticos, la presunta incidencia de la estructural debilidad de los Estados, las causas de la efervescencia nacional de nuestros días, la importancia —acaso menor de lo que a menudo se sugiere— que a aquélla le corresponde, el peso ingente de los nacionalismos centrales, las muy diversas manifestaciones del principio de autodeterminación, las modalidades de organización territorial que se hacen valer según los lugares, el tratamiento que merecen los derechos de las minorías y las distorsiones que provocan, en fin, muchos de los prejuicios que, a la hora de analizar hechos como los mencionados, se hallan muy extendidos entre nosotros.

El propósito de este texto¹ es muy simple: enunciar cuáles son las principales tareas que un estudio relativo a la cuestión nacional en la Europa Central y Oriental

contemporánea estaría obligado a asumir. En su sentido de fondo puede entenderse también que este trabajo pretende llamar la atención sobre algunos de los más importantes problemas que plantea el estudio de esa conflictiva cuestión nacional. Al respecto, y como se verá en las líneas que siguen, hemos convertido esos problemas en 13 preguntas.

¿Puede afirmarse que todos, o al menos la mayoría, de los nacionalismos presentes en Europa Central y Oriental contemporánea tienen una ostentosa base étnica?

A duras penas puede negarse la presencia en Europa Central y Oriental contemporánea, de varios y significativos ejemplos de lo que ha dado en llamarse “nacionalismos de base étnica”. Los ejemplos más claros de este fenómeno han sido durante años los nacionalismos de Croacia y de Serbia, aun cuando no falten otras manifestaciones que, como las existentes en Estonia o en Letonia, exhiben una intensidad menor. No puede olvidarse que muchos de los nacionalismos que han adquirido carta de naturaleza en el centro y el Este de Europa, lejos de tener sus raíces en el pensamiento ilustrado, se han vinculado sin fisuras con la tradición rusa y alemana del *Volk*, de la sangre y de la raza.² Al

* Profesor adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid.

¹ Algunas de las ideas que en él se desarrollan han sido esbozadas con anterioridad en el libro *Las transiciones en la Europa Central y Oriental. ¿Copias de papel carbón?*, Madrid, Catarata, 1998, pp. 77-80 y 198-204.

² Véase Beverly Crawford, “Post-Communist Political Economy: A Framework for the Analysis of Reform” en Beverly Crawford (dir.), *Markets, States, and Democracy. The Political Economy of Post-Communist Transformation*, Boulder, Westview, 1996, p. 13; y Karen Dawisha, “Democratization and Political Participation: Research Concepts and Methodologies” en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge, Cambridge University, 1997, p. 46.

hacerlo, a menudo han acentuado problemas de discriminación, violencia civil, deportaciones y asimilaciones forzosas.³

Sin embargo, los nacionalismos generadores de divisiones contrastan, y a menudo poderosamente, con el vigor de otros, acaso más numerosos, que se ajustan a la idea de que "cierto grado de nacionalismo es indispensable para la creación y la cohesión de un Estado moderno",⁴ sin que en ellos la dimensión étnica exhiba relevancia. Aun así, parece innegable que en muchos de los Estados que nos ocupan prima la representación de la "nación" sobre la de la "sociedad". Tal y como lo afirma Schöpflin:

... la distinción es vital. La sociedad es un cuerpo complejo, que implica una gran variedad de intereses que se cruzan y se solapan, articulados a través de numerosas instituciones sociales, económicas y políticas. Un gobierno que representa a la sociedad acepta el pluralismo y el carácter multifacético de aquélla, así como las corrientes contradictorias que son la norma en un sistema democrático.⁵

¿Se puede trazar un esquema geográfico de identificación de lugares en los que se imponen unas u otras modalidades de nacionalismo?

La tarea no es en modo alguno sencilla. La visión convencional sugiere que los nacionalismos de base étnica han proliferado en el espacio balcánico occidental y en la mayoría de los Estados surgidos de la URSS, al tiempo que su presencia ha resultado ser marginal en Europa Central. Aunque este esquema, en su generalidad, tiene algún valor, obligado es resaltar sus insuficiencias. Bastará con recordar que el nacionalismo de base étnica no está ausente de Europa Central, siendo el reciente derrotado de muchos acontecimientos en Eslovaquia, aunque no todos los nacionalismos que han exhibido pujanza en los Balcanes occidentales muestran una inequívoca dimensión étnica, (recuérdese el vigor del proyecto de nacionalismo cívico y multicultural en Bosnia-Herzegovina), o que, en lo que al espacio postsoviético se refiere, no deja de ser ilustrativo que los ejemplos más gloriosos de vigor de for-

mas étnicas de nacionalismo correspondan a dos repúblicas: Estonia y Letonia (que a los ojos de muchos analistas se antojan los más avanzados de los Estados derivados de la URSS). Además de todo lo anterior, bueno es recordar que en la abrumadora mayoría de las constituciones, incluidas las de aquellos países en los cuales el vigor de un nacionalismo de base étnica parece evidente, se rehuyen las fórmulas en las cuales puede apreciarse el ascendiente de principios marcados por la etnicidad.

¿Cuáles fueron las políticas que, en lo que a la cuestión nacional respecta, desplegaron antaño los regímenes burocráticos? La condición formalmente federal de algunos de los Estados correspondientes, ¿ha facilitado o ha obstaculizado el despliegue de las transiciones posteriores? ¿Es verdad que ha generado problemas graves al amparo del forjamiento de asientos sólidos para los discursos nacionalistas?

Es menester distinguir tres situaciones en lo que respecta al tratamiento de la cuestión nacional en Europa Central y Oriental, al menos desde la década de los años cincuenta. En el caso de la URSS, y sobre la base de una estructura sólo formalmente federal, fueron implementadas algunas políticas que, al tiempo que eran relativamente tolerantes en el terreno lingüístico-cultural, se caracterizaron por una permanente apuesta centralizadora. En los Estados de Europa Central y balcánica se hizo valer el llamado "nacionalismo oficial" que difícilmente, y habida cuenta del visible control externo ejercido sobre los sistemas correspondientes, enlazaba con el sentimiento nacional que pervivía en gran parte de la población. Yugoslavia fue el único escenario de Europa Central y Oriental en el cual se hicieron valer de manera simultánea una actitud liberal en el terreno lingüístico-cultural y una estructura de poder que merecía el nombre de federal; escenario marcado por una dirección carismática y un partido único. Parece innegable que los problemas de cariz nacional atravesaron, durante la etapa burocrática, por un largo periodo de congelación.

La tesis que sugiere que la condición federal real o formal de algunos Estados en la etapa burocrática es la causa principal de los desfueros de las transiciones posteriores, merece ser discutida. Al respecto pueden aducirse dos ideas: por un lado, la condición federal no era precisamente producto de un capricho: quienes por ella optaron acaso no tenían otras alternativas más sol-

³ Claus Offe, *Varieties of Transition*, Cambridge, Polity, 1996, p. 61.

⁴ Bruce Parrott, "Perspectives on Postcommunist Democratization" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *op. cit.*, p. 10.

⁵ George Schöpflin, *Politics in Eastern Europe*, Oxford, Blackwell, 1993, p. 278.

ventes, de tal suerte que cualquier evaluación de la decisión correspondiente debe partir de este hecho. Por el otro, tal vez puede sostenerse que en el caso de la URSS la ausencia de un federalismo real y no su presencia fue lo que multiplicó los problemas, en tanto que en Yugoslavia fue el dinamitado de muchas de las estructuras federales y no, de nuevo, su pervivencia lo que resultó en la desintegración violenta del Estado. Aun con esto, parece fuera de discusión que el federalismo, real o supuesto, con sus efectos en la organización territorial de los Estados respectivos, sirvió de base para el asentamiento de discursos nacionalistas, sin que sea sencillo delimitar, sin embargo, si tal asentamiento ha sido inequívocamente pernicioso o moderadamente saludable.

La debilidad de Estados que las más de las veces se han caracterizado por una condición muy cambiante, ¿no es acaso un elemento decisivo para explicar el auge reciente de nacionalismos que parecen mostrar una poderosa querencia por Estados sólidamente asentados?

Uno de los datos decisivos de la historia de Europa Central y Oriental en los últimos siglos es la condición, de permanente mutación, de Estados que han pasado por etapas de dependencia e independencia, que han formado parte de unos u otros imperios, que han visto cómo sus fronteras experimentaban modificaciones y que, en términos generales, han mostrado una escasa capacidad de consolidación. Parece razonable sostener que esta condición de los Estados mucho tiene que ver con el impulso contemporáneo de movimientos que pretenden consolidar, por vez primera pero para siempre, estructuras evanescentes.

Puede agregarse que el designio de consolidación al que acabamos de referirnos se ha convertido en un estímulo para la confrontación, en la medida en que ha suscitado la reacción de grupos nacionales, o de movimientos nacionalistas, que consideraban que su nueva situación era poco saludable. El resultado no ha sido otro que la paradójica pervivencia de entidades estatales poco consolidadas. Bastará con mencionar al respecto los nombres de Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rusia o Tayikistán. La condición de Bielorrusia es suficientemente ilustrativa. Se trata de un país que en el transcurso de los siglos ha formado parte protagónica de muy distintas entidades estatales, y en el que se han superpuesto diversas tradiciones políticas, religiosas y

culturales.⁶ Como resultado de esta situación, encontramos al actual nacionalismo bielorruso y la estrecha relación que mantienen las élites del país con Rusia y, en menor medida, con Ucrania. El escenario que nos ocupa no es ajeno, sin embargo, al de países con situaciones presuntamente "normales", como es el caso de Polonia o Hungría.

¿Hay justificaciones racionales del auge de los movimientos nacionalistas en Europa Central y Oriental contemporánea?

La visión más extendida entre nosotros subraya los elementos irracionales que a buen seguro acompañan a muchos de los discursos nacionalistas. Parece dar por descontado, de manera precipitada, que no existen otros elementos que éstos y, al hacerlo, olvida que son muy numerosos los hechos unos merecedores de crítica, otros de respeto y algunos de franca adhesión que están en el origen del auge nacionalista contemporáneo. Para ilustrar el vigor de esta tesis es bueno referirse a las explicaciones que Claus Offe⁷ aporta para dar cuenta de ese auge: la necesidad de dejar atrás los viejos regímenes, toda vez que la etnicidad proporciona una "identidad limpia" que permite borrar los vínculos mantenidos con aquéllos; la exigencia de establecer fronteras claras que garanticen la protección y la eficiencia de las políticas; la debilidad del poder del Estado, que en los decenios anteriores mostró sobradamente su incapacidad para granjearse la lealtad de los ciudadanos; la necesidad de dotarse de modelos cognitivos, ideológicos y organizativos que experimenta una parte de la población; el impacto que generan las minorías vinculadas con Estados foráneos; el peso de memorias históricas que inducen a anticiparse a hechos que presuntamente van a ocurrir. La influencia de fenómenos por los cuales las comunidades poco desarrolladas económicamente ejercen presión para mejorar su situación general; los intereses de determinadas élites profesionales, intelectuales o culturales que deciden echar mano de discursos nacionalistas; las consecuencias de los desequilibrios que caracterizan muchas relaciones y que aconsejan tomar posiciones, o, en último término, la idea de que el nacionalismo es un recurso moral y político de gran valor a la hora de enca-

⁶ Bruno Drweski, "Biélorussie: le dilemme de l'indépendance" en Roberte Berton-Hogge y Marie-Agnès Crosnier (dirs.), *Ukraine, Biélorussie, Russie, Trois États en construction*, París, La Documentation Française, 1995, p. 37.

⁷ Claus Offe, *op. cit.*, pp. 62 y ss.

rar las enormes dificultades que se presentan en las transiciones.

¿Es la cuestión nacional tan importante a la hora de explicar los procesos en curso? La vinculación, evidente en tantos casos, entre nacionalismo, por un lado, y condición de las élites y problemas económicos, por el otro, ¿no obliga a prestar mayor atención, como variables explicatorias, a estos otros fenómenos?

La cuestión nacional es un factor, entre otros, a la hora de dar cuenta de los problemas de Europa Central y Oriental contemporánea. Una de las aseveraciones que conviene recordar al respecto es que todos los discursos que le atribuyen una importancia decisiva se ven obligados a hacerlo estableciendo en paralelo una relación con algún otro fenómeno de índole económica o social. Así, Offe ha subrayado cómo el nacionalismo es a veces una respuesta defensiva frente a determinados espasmos modernizadores, en otras, se propone ofrecer satisfacciones a los fallos ostentosos de los procesos de modernización, y cómo se emplea al nacionalismo como mecanismo compensatorio frente a las frustraciones económicas. El propio Offe se ha encargado de recalcar que en determinados casos los símbolos étnicos y patrióticos pueden ser útiles en la gestación de esfuerzos movilizados que conducen al crecimiento económico.⁸ Ejemplos de todas estas tesis se pueden encontrar en Europa Central y Oriental contemporánea.

Son varios los escenarios, en particular los marcados por procesos de desintegración, en los que ha despuntado otro fenómeno de interés: la adopción de discursos nacionalistas por parte de determinados segmentos de las élites dirigentes de antaño que, dispuestas a acometer audaces reconversiones, encontraron en esos discursos un sinfín de ventajas. Procesos de esta naturaleza se han hecho valer en países como Macedonia, Serbia, Ucrania y el conjunto del Cáucaso y de Asia Central. Tampoco está de más subrayar la importancia que el desarrollo de determinados conflictos bélicos ha tenido en la consolidación de los movimientos nacionalistas. Ejemplos como los de Armenia, Croacia, Moldavia o Serbia son suficientemente ilustrativos al respecto.

Las observaciones que acabamos de realizar, lejos de ratificar la importancia del nacionalismo como ex-

plicación de procesos complejos, tienden más bien a rebajarla, ya que en muchas ocasiones colocan al discurso nacionalista en el papel de un mero instrumento de procesos más complejos. Esta afirmación no implica en modo alguno una contestación de lo que se antoja evidente: todos, o casi todos, los Estados objeto de nuestra atención son entidades plurinacionales, circunstancia que viene a confirmar la aseveración de Linz y Stepan en el sentido de que "muy pocos Estados no democráticos iniciarán una posible transición democrática con un alto grado de homogeneidad de nación-Estado".⁹ Los mismos autores han tenido a bien recordar que el fenómeno que nos ocupa distingue previsiblemente las transiciones en Europa Central y Oriental de las acaecidas en otros ámbitos geográficos.¹⁰ Las excepciones a esta regla de ausencia de uniformidad son escasas y dudosas. Pueden invocarse, aun así, los ejemplos de Polonia, si prescindimos de sus difusas minorías alemana y ucraniana;¹¹ de Hungría, si dejamos de lado a su minoría gitana; de Eslovenia, donde existen pequeñas minorías serbias y croatas; de Albania, donde se cuenta con una pequeña minoría griega o, ya dentro del espacio ex soviético, de las relativamente homogéneas Armenia y Lituania.

¿Es el nacionalismo un eje decisivo en la determinación de la vida política, y de los sistemas de partidos, en Europa Central y Oriental contemporánea?

Pese a lo afirmado en las líneas anteriores, y en el terreno más acotado de los hechos políticos, no puede negarse que son varios los casos de sistemas de partidos claramente marcados por el principio étnico. El de Bosnia-Herzegovina ha exhibido ese rasgo desde las elecciones generales de 1990; su condición ha sido ratificada por muchas de las normas establecidas por el tratado de Dayton a finales de 1995. De igual forma el principio étnico parece haber inspirado muchas de las políticas oficiales en las repúblicas centroasiáticas. Así, en Kirguizistán la élite política actual está formada casi en exclusiva por *kirguizes*, siendo marginal la presencia de las minorías rusa y *uzbeka* en el Parla-

⁸ Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore-Londres, The Johns Hopkins University, 1996, p. 25.

¹⁰ *Ibidem*, p. 28.

¹¹ Andrew C. Janos, "Continuidad y cambio en Europa oriental: las estrategias políticas poscomunistas" en *Zona abierta*, núm. 72-73, 1995, p. 39.

⁹ *Ibidem*, pp. 61 y 62.

mento.¹² También en Moldavia han operado fuerzas marcadas por su condición étnica; así lo demuestra la existencia de un partido de la minoría gagauz: el Partido del Pueblo Gagauz, y de varias fuerzas políticas de tono panrumano entre las que destaca el Bloque Cristiano-Demócratas/Frente Popular. El ejemplo moldavo ilustra de manera fehaciente, sin embargo, cómo en un país donde los problemas de cariz étnico, y entre ellos los vinculados con las tendencias secesionistas en la *república del Transdnestr* y con una eventual integración en Rumania, son significativos, no por ello han proliferado los partidos de discurso exclusiva o fundamentalmente étnico.¹³

Pese a lo que acabamos de sugerir, obligado resulta recordar que, aun cuando los partidos de cariz étnico puedan tener una importancia marginal, no por ello el nacionalismo ha dejado de ser una fuerza central en la articulación de la vida política de los diferentes Estados que han accedido recientemente a la independencia. Y no sólo estamos pensando en los surgidos en virtud de la desintegración de la URSS, de Checoslovaquia y de Yugoslavia,¹⁴ sino también en los miembros del bloque soviético que han asumido un camino independiente a partir de 1989.¹⁵ La presencia del discurso nacionalista se ha hecho valer tanto en las fuerzas políticas heredadas de los viejos partidos comunistas, que han dirigido durante años países como Bulgaria, Rumania o Serbia, o las que se han desarrollado en la oposición en Rusia como fuerzas de nueva creación en oposición a regímenes anteriores. Sin embargo, parece razonable sugerir que en lo que atañe a Europa Central y Balcánica el influjo de los discursos nacionalistas que nos ocupan ha sido menor o en su caso han adoptado fórmulas más mesuradas en los lugares en los que en las elecciones fundacionales se impusieron partidos rupturistas con respecto al orden anterior.¹⁶

¹² Eugene Huskey, "Kyrgyzstan: The Fate of Political Liberalization" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Conflict, Cleavage and Change in Central Asia and the Caucasus*, Cambridge, Cambridge University, 1997, pp. 263.

¹³ Charles King, *Post-Soviet Moldova. A Borderland in Transition*, Londres, Real Instituto para Asuntos Internacionales, 1995, p. 11.

¹⁴ Ivo Bicanic, "The Economic Causes of New State Formation During Transition" en *East European Politics and Societies*, vol. 9, núm. 1, 1995, p. 3.

¹⁵ Leslie Holmes, *Post-Communism. An Introduction*, Cambridge, Polity, 1997, pp. 286-287.

¹⁶ Carmen González, "Transición y consolidación democrática en la Europa del Este" en Carmen González y Carlos Taibo, *La transición política en la Europa del Este*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996, p. 81.

¿No resulta obligado prestarle una atención singularizada a lo que muchos tratadistas llaman "nacionalismos centrales"? ¿No ha sido decisivo el influjo de éstos en los procesos de desintegración de la URSS y de Yugoslavia?

Aunque la mayoría de los estudios "de caso" relativos a los nacionalismos se interesan por aquellos que exhiben una condición reactiva, parece obligado prestarle atención a lo que a menudo se ha conocido con el nombre de "nacionalismos centrales". Rasgo fundamental de éstos es su instalación cómoda y silenciosa, en los aparatos centrales de un Estado, de tal suerte que sus demandas principales se han visto genéricamente satisfechas. Si bien, puede afirmarse que dichos nacionalismos exhiben otro cariz, mucho más agresivo y perfilado, cuando las élites correspondientes estiman que su situación se halla repentinamente en peligro.

Los dos ejemplos más representativos, el primero más claro que el segundo de esta modalidad de nacionalismos, los ofrecen las versiones dominantes de los nacionalismos ruso y serbio, casi siempre en estrecha asociación con la demanda de reconocimiento de los derechos de las minorías residentes en territorio extranjero (los rusos en el Asia Central, en el Báltico o en Ucrania; los serbios en Croacia o Bosnia-Herzegovina). El estudio de estos nacionalismos, y de su particular condición, resulta tanto más obligado cuanto que muchos de los problemas pendientes de solución en los espacios respectivos dependen en gran medida del derrotero asumido por los movimientos correspondientes.

¿En qué condiciones y bajo qué reglas se ha desplegado el principio de autodeterminación en Europa Central y Oriental contemporánea?

Europa Central y Oriental contemporánea ofrece una compleja casuística en lo que a la aplicación del principio de autodeterminación se refiere. Nos encontramos ante casos tan dispares como el que proporciona un acuerdo general sobre las formas de autodeterminación en la URSS y en Checoslovaquia y un ejercicio unilateral del derecho correspondiente en Yugoslavia. La fórmula de despliegue del derecho de autodeterminación se ha visto acompañada de referéndum en algunos casos, pero en otros no.

Ante semejante variedad de situaciones no es sencillo responder a una pregunta general respecto a si la autodeterminación ha resuelto problemas o, por el contrario, los ha generado. Tampoco puede llegarse

a conclusiones claras relativas a eventuales modalidades del principio de autodeterminación, como las que vinculan a ésta, por ejemplo, con la población o con el territorio. Parece innegable que las muy numerosas partes afectadas por estas cuestiones han defendido el principio que nos ocupa, conforme a sus intereses más singulares; así lo atestigua la política que el gobierno serbio desplegó en torno al principio que nos ocupa, en tanto que Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Kosovo y Macedonia emitieron su rechazo, y otras "regiones autónomas" serbias en Bosnia-Herzegovina, Krajina, Montenegro, optaron por una aplicación visiblemente sesgada en provecho propio. La actitud de la comunidad internacional ante el principio de autodeterminación y ante sus diversas concreciones requiere también de un estudio detallado en cuyo núcleo debe considerarse la importancia de los intereses particulares de cada Estado.

¿Puede trazarse una caracterización general de los movimientos secesionistas o, por el contrario, exhibe cada uno de ellos singularidades que la impiden?

El problema de la débil consolidación de muchos Estados tiene uno de sus reflejos en tensiones en las que despunta el deseo de determinadas comunidades humanas por integrarse a otras entidades estatales o, en su caso, de forjar una propia. Pueden mencionarse los ejemplos de Moldavia en su relación con Rumania, de Kosovo con Albania, de la "república del Transdnestr" con Rusia, de Crimea con este mismo Estado, de Nagorni-Karabaj con Armenia, de la "república serbia de Bosnia" con Serbia o de "Herzeg-Bosna" con Croacia. Algunas de las reivindicaciones correspondientes se traducen en la independencia, que es la demanda, por citar otro ejemplo, del movimiento secesionista checheno con respecto a Rusia.

En un escenario como el que acabamos de mencionar no puede sorprender que se prodiguen los conflictos. Beyme¹⁷ ha apuntado la existencia de al menos cinco modalidades de conflagraciones. La primera la protagoniza un pequeño grupo humano con una débil base lingüística y un nivel de riqueza más bien bajo que asume una movilización étnica, tal sería el caso de varias de las repúblicas del Cáucaso norte en Rusia entre ellas Chechenia, de los gagauzes en Moldavia o de los

abjazios en Georgia. La segunda modalidad la configura un numeroso grupo que, con creciente riqueza y escasa cohesión lingüística, asume un "nacionalismo reactivo" en virtud de la falta de respuestas para sus problemas en el marco de estructuras genéricamente uniformizadoras, ejemplos de esta situación serían los ucranianos y bielorrusos. La tercera modalidad la aportan grupos étnicos numerosos que, con relativa riqueza y una sólida base lingüística, protagonizan una competición de cariz étnico, a este modelo se ajustarían eslovacos, estonios, letones y lituanos. La cuarta posibilidad la ofrece una situación de decadencia económica combinada con un nivel de desarrollo previo significativamente alto; en este esquema se situarían checos, eslovenos y, de nuevo, estonios y letones. El quinto y último modelo remite a un grupo étnico otrora dominante considerado en una situación de postergamiento, como es el caso de los ucranianos cuyo país era el principal núcleo industrial del imperio zarista o de los serbios. A la luz de esta clasificación, que se antoja discutible, no parece sencillo extraer rasgos comunes entre los muy diferentes procesos de secesión.

¿Cuáles son las formas de organización territorial que se han impuesto en los últimos años?

La "organización territorial" de los Estados en Europa Central y Oriental contemporánea ofrece ejemplos de realidades tan complejas como dispares. Entre ellos están, por identificar dos polos, los Estados unitarios que ratifican su condición, tal es el caso de Bulgaria¹⁸ y los de Estados federales, como Bosnia-Herzegovina, Rusia o la actual Yugoslavia.

Si se trata de identificar algunos rasgos sobresalientes, hay que referirse, en primer lugar, a la frecuente atribución de capacidades decisivas del "centro" en detrimento de las diferentes estructuras político-administrativas, y ello muchas veces en virtud de inercias que arrinconan lo establecido por textos constitucionales formalmente concesivos con políticas descentralizadoras.¹⁹ Este fenómeno se ha manifestado, por ejemplo, en Armenia, donde los gobernadores de los distritos existentes son designados por el gobierno central y tie-

¹⁸ John D. Bell, "Democratization and Political Participation in 'Post-communist' Bulgaria" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, Cambridge, Cambridge University, 1997, p. 373.

¹⁹ Jeffrey Hahn, "Studying the Russian Experience: Lessons for Legislative Studies (and for Russia)" en Jeffrey W. Hahn (dir.), *Democratization in Russia. The Development of Legislative Institutions*, Armonk-Londres, M.E. Sharpe, p. 230.

¹⁷ Klaus von Beyme, *Transition to Democracy in Eastern Europe*, Nueva York, St. Martin's, 1996, pp. 46-47.

nen la potestad de destituir a los funcionarios elegidos por la población.²⁰ En Bielorrusia, el presidente consiguió que el Consejo Supremo le reconociese el derecho a designar a los gobernadores de los *óblasti*.²¹ En Lituania, por citar otro ejemplo, las provincias cuentan con gobernadores designados por la administración en funciones.²² Claro que el fenómeno que nos ocupa ha adquirido una particular relevancia en el Asia Central. Así, en Kazajstán todas las estructuras territoriales están dirigidas por "jefes de administración" designados directamente por el presidente.²³ En Kirguizistán el presidente designa a los gobernadores regionales, que a su vez nombran a los responsables de ciudades y pueblos, de tal suerte que tanto unos como otros sólo son responsables ante sus superiores.²⁴ Un esquema semejante ha adquirido carta de naturaleza en Uzbekistán, donde los gobernadores y los responsables de unidades administrativas inferiores controlan por igual los poderes Ejecutivo y Legislativo locales.²⁵

Tensiones como las descritas se hicieron valer también en los primeros años de la transición rusa. Bastará con recordar que el presidente Yeltsin avaló una Constitución que, además de imprecisa, no era muy generosa con las repúblicas.²⁶ Durante bastante tiempo procuró, por otra parte, que los máximos responsables de éstas, y de las regiones, no fuesen objeto de elección popular.²⁷ La firma de tratados entre el centro federal y algunas repúblicas ha mitigado los problemas, aun cuando no por ello han desaparecido las tensiones. A menudo se ha señalado que si los problemas no se han

agudizado, ha sido por la incapacidad del centro para exigir el cumplimiento de muchas leyes.

Conviene recordar, en segundo lugar, que el fenómeno que hasta ahora hemos abordado ha adquirido una visible connotación étnica. En Georgia, por ejemplo, los prefectos designados por el gobierno de Gamsajurdia eran georgianos a quienes se les encomendaba la administración en regiones de población mayoritariamente no georgiana.²⁸ En Macedonia se impidió en 1990 que fuerzas políticas albanesas, vencedoras en las elecciones, controlasen municipios como los de Gostivar y Tetovo.²⁹ En otros casos, como los de Croacia, Rumania o Serbia y sin que se revelasen criterios de discriminación étnica, se ha privado a la oposición de la posibilidad de ejercer el gobierno en determinados municipios. A las apreciaciones realizadas debe agregarse una más que recuerda cómo en algunos países han adquirido legitimación con respaldo internacional entidades así, el ejemplo más claro es el de Bosnia-Herzegovina con la República Serbia de Bosnia que por su origen y su vocación se antojan étnicamente homogéneas.

En tercer lugar, debe subrayarse que en los hechos se han manifestado pulsiones de contenido muy dispar. Así, en muchos casos la voluntad de preservar para el centro un férreo control se ha traducido en la pervivencia de estructuras que existían en el antiguo régimen. Claro que no faltan ejemplos de Estados que han suprimido los signos de descentralización que caracterizaban su situación; tal ha sido el caso de Croacia y de Serbia. A la hora de ilustrar la complejidad de las pulsiones debe subrayarse también que no faltan disputas relativas a la posible federalización, en el futuro de países como la República Checa: en esta última se han hecho oír voces que reclaman fórmulas federales que permitan asegurar que Moravia y Silesia no pierden su identidad en el marco del actual Estado.³⁰

Un cuarto dato a considerarse es el hecho de cómo la conversión de entidades de distinto rango en sujetos federales de la misma capacidad, ha suscitado protestas en las instancias que antes disponían de mayores atribuciones, teóricas o reales. Este fenómeno se ha

²⁰ Nora Dudwick, "Political Transformation in Postcommunist Armenia: Images and Realities" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, Cambridge, Cambridge University, 1997, p. 93.

²¹ Kathleen J. Mihalisko, "Belarus: Retreat to Authoritarianism" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Democratic Changes and Authoritarian Reactions in Russia, Ukraine, Belarus, and Moldova*, Cambridge, Cambridge University, 1997, p. 254.

²² Gérard Marcou, "L'administration locale et régionale en Europe Centrale et Orientale" en *L'Europe Centrale et Orientale*, París, La documentation française, 1996, p. 43.

²³ Martha Brill Olcott, "Democratization and the growth of political participation in Kazakhstan" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., pp. 232-233.

²⁴ Eugene Huskey, op. cit., p. 259.

²⁵ William Fierman, "Political Development in Uzbekistan: Democratization?" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., pp. 384 y 390.

²⁶ James Hughes, "Moscow's Bilateral Treaties Add to Confusion" en *Transition*, vol. 2, núm. 19, 20, September de 1996, p. 40.

²⁷ M. A. Smith, *Russia: Centre-Regional Relations 1996*, Sandhurst, Centro de Investigación sobre Estudios del Conflicto, 1996, p. 2.

²⁸ Darrell Slider, "Democratization in Georgia" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., pp. 171 y 186.

²⁹ Duncan M. Perry, "The Republic of Macedonia: Finding its Way" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, op. cit., pp. 265-266.

³⁰ Leslie Holmes, op. cit., p. 288.

manifestado en Rusia en los últimos años,³¹ toda vez que la Constitución de 1993 identifica 88 partes integrantes de la federación y subraya que no existe distinción entre ellas.

La última dimensión interesante la aportan los proyectos encaminados a dividir regiones conformadas étnicamente, asignando sus diferentes partes a distintas unidades administrativo-territoriales y reduciendo así el peso de la singularidad étnica. Según fuentes de la minoría húngara, proyectos de este cariz existen en Eslovaquia.³² En algún momento se ha sugerido que el gobierno serbio podría haber considerado medidas semejantes en Kosovo. Asimismo, deben recordarse los esfuerzos encaminados a reducir sensiblemente el número de las repúblicas y regiones en Rusia,³³ con la intención, al menos sobre el papel, de racionalizar los procesos de decisión, sin que hayan faltado analistas que sugieran que en el trasfondo se haría valer un intento por desdibujar entidades político-territoriales marcadas por singularidades étnicas.

¿Qué tratamiento ha merecido el problema de los derechos de las minorías?

Son muchos los Estados de Europa Central y Oriental en los que se manifiestan problemas vinculados con las minorías y sus derechos. Mencionemos entre ellos los nombres de Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Eslovaquia, Estonia, Kazajstán (aunque en este caso los rusos no son, hablando con justicia, una "minoría"), Kirguizistán, Letonia, Macedonia, Rumania, Rusia, Serbia y Ucrania.

Los problemas mencionados son frecuentes en algunos de los Estados balcánicos. En una de sus dimensiones, la guerra que ha tenido como escenario a Bosnia-Herzegovina ha estado directamente vinculada con los derechos de las minorías; la configuración de entidades que en los hechos exhiben una notable homogeneidad étnica ha contribuido a preservar algunos de esos problemas. En Croacia se hizo evidente, en 1990, que la apuesta de la gobernante "Unión Democrática" apuntaba a un programa hipercentralizador en

el cual los derechos de las minorías, y singularmente los de la serbia, no tenían cabida.³⁴

El tratamiento constitucional de estos problemas en Macedonia ha sido semejante al de Croacia: si en la etapa yugoslava se declaraba que Macedonia era "un Estado del pueblo macedonio y de las minorías albanesa y turca", en el nuevo país independiente se distingue con claridad entre los macedonios y las demás comunidades. Las quejas de las fuerzas políticas albanesas se han hecho sentir en Kosovo, cuya condición autónoma fue abolida en 1989 por el gobierno serbio, decisión que a la postre se tradujo en un sinnúmero de violaciones de derechos básicos. Si en Albania, en suma, los problemas los han planteado los derechos de la minoría griega, en los años iniciales de la transición rumana se prodigaron las denuncias de violaciones de derechos de la minoría húngara presente, sobre todo, en Transilvania.

Los derechos de las minorías han sido fuente de problemas también en Eslovaquia. Aunque la Constitución de 1992 garantiza a la minoría húngara el derecho a usar su lengua en ámbitos dispares, al amparo del artículo 6 del mismo texto, los derechos lingüísticos de los húngaros han sido a menudo pisoteados.³⁵ Problemas similares se han revelado en Kazajstán,³⁶ Kirguizistán³⁷ y Turkmenistán³⁸ con polémicas relativas al uso del kazajo, el kirguiz y el turkmeno en su relación con el ruso. En todas estas repúblicas se han registrado fenómenos significativos de emigración de población ruso-eslava, aun cuando la legislación turkmena, que ha reconocido una doble nacionalidad turkmeno-rusa, la cual parece ser bastante concesiva en lo que respecta a los derechos de las minorías.³⁹

Las leyes de ciudadanía que vieron la luz en Estonia y en Letonia parecen también lesivas de los derechos de las minorías. La ley estoniana, que abrió un periodo transitorio en cuyo transcurso debían examinarse las demandas de nacionalidad realizadas por la población

³⁴ Lenard J. Cohen, "Embattled Democracy: Postcommunist Croatia in Transition" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*, op. cit., p. 78.

³⁵ Keith Crawford, *East Central European Politics Today*, Manchester, Manchester University, 1996, p. 103; y Sharon L. Wolchik, "Democratization and Political Participation in Slovakia" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, op. cit., p. 234.

³⁶ Martha Brill Olcott, op. cit., p. 215.

³⁷ Eugene Huskey, op. cit., pp. 255-256.

³⁸ Michael Ochs, "Turkmenistan: The Quest for Stability and Control" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *Conflict, Cleavage, and Change in Central Asia and the Caucasus*, op. cit., pp. 334-335.

³⁹ *Ibidem*, p. 336.

³¹ Tamara J. Resler, "Dilemmas of Democratization: Safeguarding Minorities in Russia, Ukraine and Lithuania" en *Europe-Asia Studies*, vol. 49, núm. 1, enero 1997, p. 92.

³² Sharon L. Wolchik, "Democratization and Political Participation in Slovakia" en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, op. cit., p. 223.

³³ Klaus von Beyme, op. cit., p. 109.

“no étnicamente estoniana”, privó del derecho de voto, hasta 1993, a las minorías foráneas.⁴⁰ Problemas similares planteó en su momento la ley de ciudadanía de Letonia.⁴¹ En el caso de Ucrania, el principal foco de conflicto ha sido Crimea, que poblada por una mayoría rusa, ha pugnado, y no siempre con éxito, por acrecentar sus derechos de autogobierno.⁴² En Rusia, en fin, no han faltado tampoco problemas relativos a los derechos de las minorías. Todo lo dicho no debe hacer olvidar que en otros lugares la legislación ha amparado razonablemente los derechos de las minorías. Tal es el caso de Polonia, donde en 1991 se reconocieron los derechos culturales de la minoría alemana; en 1992 se hizo otro tanto con los de ucranianos y bielorrusos, y en el mismo año se introdujeron cambios en la ley electoral encaminados a asegurar la representación de las minorías en el Parlamento. En Hungría, entre tanto, el gobierno salido de la elección fundacional aprobó una ley generosa en lo relativo a los derechos de las minorías nacionales, mientras que en la República Checa se incluyó en la Constitución una definición liberal de la ciudadanía.⁴³ En Rumania, y al menos a partir de 1996, parecen haber entrado en incipiente vía de resolución los problemas vinculados con los derechos, a menudo violentados en el pasado, de la ya mencionada minoría húngara residente en el país.

Nuestras propias simplificaciones, ¿no configuran acaso un obstáculo adicional a la hora de entender y resolver realidades muy complejas?

No es posible esquivar una conclusión general: la cuestión nacional y los propios movimientos nacionalistas configuran realidades extremadamente complejas. Si recurrimos a un ejemplo muy estudiado, el del nacionalismo ruso, debe subrayarse que en modo alguno configura una entidad ideológica homogénea. En él se revelan, muy al contrario, las posiciones más dispares. Hay nacionalistas “eslavófilos” y nacionalistas

“occidentalizantes”; nacionalistas que sostienen que la historia de Rusia es inseparable de la gestación de un Estado fuerte, y nacionalistas que aducen que ese Estado ha alterado las bases de la nación rusa; nacionalistas que consideran que el desarrollo de Rusia a duras penas se entenderá sin la asunción paralela de un proyecto imperial y nacionalistas que aseguran que el imperio acabó por distorsionar los rasgos propios del país; nacionalistas que estiman que es imposible separar a la nación de una Iglesia Ortodoxa autocéfala y nacionalistas que defienden la idea contraria; nacionalistas para los que la URSS llevó a su quintaesencia las capacidades de la nación rusa y nacionalistas para quienes no hizo sino socavar sus cimientos y subordinarla a proyectos espurios.

Cuando, con esta base, se trata de acometer una descripción del derrotero reciente del nacionalismo ruso, y de nuevo con la intención de subrayar la complejidad de los hechos, es obligado recordar la doble condición que exhibían los nacionalismos emergentes en la URSS: si unas veces se trataba de movimientos integradores que, al menos en apariencia, respaldaban la construcción de Estados democráticos, en otras ocasiones, cuando se hallaban supeditados a los intereses de sectores de los viejos aparatos o de fuerzas de oposición empeñadas en garantizar la preservación de identidades real o supuestamente amenazadas, suscitaban manifiestas divisiones. Para Sakwa,⁴⁴ en la “romántica” fase inicial del proceso ruso se impuso un nacionalismo democrático e integrador, que antes apostaba por la construcción de un Estado más que por la construcción de una nación. Tras la independencia del país las cosas cambiaron gracias a una extendida reafirmación nacionalista. El escenario internacional, el incierto destino de los rusos residentes en otros Estados, el horizonte de una disgregación interna, la agudización de la crisis económica y el descrédito de las instituciones, contribuyeron al corrimiento de muchas opiniones en provecho de modalidades de nacionalismo menos mesuradas y más vinculadas con la postulación de un resurgir nacional-imperial.

Claro que a todo lo anterior, y para ratificar la complejidad del proceso, se sumaba un hecho más: a finales de la década de los años ochenta se suscitó en Rusia el problema decisivo: ¿en qué medida el pasado del

⁴⁰ Toivo U. Raun, “Democratization and Political Development in Estonia, 1987-96” en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, op. cit., pp. 348 y 362.

⁴¹ Saulius Girnius, “Baltics: Reaching West While Eyeing Russia” en *Transition*, vol. 1, núm. 1, 30 de enero 1995, p. 16; y Andrejs Plakans, “Democratization and Political Participation in Postcommunist Societies: The Case of Latvia” en Karen Dawisha y Bruce Parrott (dirs.), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, op. cit., pp. 249 y 266.

⁴² Ustina Markus, “Ukraine: Stability Amid Political Turnover” en *Transition*, vol. 1, núm. 2, 1995, p. 70.

⁴³ Tim Snyder y Milada Vachudová, “Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Eastern Europe Since 1989” en *East European Politics and Societies*, vol. 11, núm. 1, invierno 1997, pp. 16-17.

⁴⁴ Richard Sakwa, *Russian Politics and Society*, Londres, Routledge, 1ª ed., 1993, p. 103.

país era útil para perfilar el presente? Una de las respuestas a esta cuestión reclamaba, escuetamente, la restauración del viejo discurso imperial. Otra, postulaba la defensa de la "etnicidad a través de los lazos de sangre y parentesco";⁴⁵ aun cuando esta segunda visión no adquiriese, a primera vista, una influencia real, con el paso del tiempo se apreciaron signos de su importancia en la defensa de los derechos de los rusos residentes en otras repúblicas de la CEI. Una tercera respuesta reivindicaba el desarrollo de una comunidad en la que más importantes que las tradiciones imperiales lo eran los factores religioso-culturales. Una última reacción fue, en suma, la de quienes sostenían que debía arrinconar-

se cualquier tentación imperial en provecho de una nueva entidad nacional asentada en la ciudadanía y en la consolidación de instituciones democráticas. Sobre estas bases es fácil entender cómo en un mismo mundo, el del nacionalismo ruso, conviven proyectos que unas veces tienen un visible tono ultramontano e involucionista y otras intentan conjugar "la aspiración democrática y la idea de la supervivencia nacional".⁴⁶ Sirvan estas últimas observaciones para subrayar cómo, ante la enorme complejidad de los hechos, muchas de las visiones que estos nacionalismos han suscitado entre nosotros y que no han estado a la altura de las circunstancias.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 108.

⁴⁶ Charles Urjewicz, "Les Russes à la recherche d'une identité nationale" en monográfico de *Problèmes politiques et sociaux*, núm. 700, 19 de marzo de 1993, p. 3.