



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CAMPUS ACATLÁN

LAS NACIONES SIN ESTADO COMO ESPACIOS DE
ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN LA ESPAÑA DE PRINCIPIOS
DEL SIGLO XXI: CONDICIONES NORMATIVAS E
INSTITUCIONALES: CASO COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE
EUSKADI Y CATALUÑA.

TESIS

para obtener el Título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presente

Ignacio Lara Barranco



Asesor:

Mtro. Manuel Martínez Justo

Julio 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Una dedicatoria muy especial a Erika Vanessa Monroy Álvarez (Khorhtteyattohra, hermosa *epiphany*), Por compartir 'instantes' que en mi memoria son efímeros pero eternos en mi corazón, Por ser una gota de mi sangre, por su apoyo y comprensión, por que su sensibilidad me impulsó a ser mejor, por vestir los colores de la Universidad y su medalla Gustavo Baz, por hacer de Dogville mi película favorita, yo te quiero más y tú lo sabes (aunque no quieras entenderlo). Por que de las mil y un cosas que pasan por mi cabeza solamente permanece una de manera constante: tú. *Estamos enganchados.* 826.

DEDICATORIA

A las personas sin las cuales esto jamás hubiera sido posible; mis padres, Bacilisa Barranco e Ignacio Lara, por su paciencia y apoyo incondicional, por que la mayor de mis alegrías y privilegios es saber que cuento con ustedes, por su esfuerzo incesante para hacer de mi lo que soy, por haberme dado todo y no pedirme nada a cambio.

A mi hermano (MVZ) Orlando Lara por hacer de mi infancia una sonrisa constante, por todas las macetas y floreros que rompimos, por ser como es, por vestir los colores de la Universidad, por ser el mejor de mis amigos, pero ante todo por llevar a la Polla Records a la casa (y si baja dios del cielo...)

A los 'hermanos de perros negros' por brindarme su amistad a pesar de mi y ayudarme a crecer: Magali, han pasado muchos octubres y nada se pudo; Elba, profesora, no es usted tan 'grandísima' sino todo lo contrario; Joaquín y Miguel, (caimanes) ¡una patrulla enfrente y otra atrás! A José Juan, por las cervezas más caras de la historia, y al resto de la "ciencia" sin ninguna razón en particular. A los compañeros de generación que su nombre no aparece, y pudieran creer que tendrían que estar, que no me lo perdonen nunca.

A mis sobrinos Emiliano, gracias por la piedra; Berna y Cristian, gracias por las rockaetas y David, gracias por invitarme a jugar; a los cuatro por hacerme parte de su infancia y dejarme prolongar la mía, por no tener otro interés más que jugar, por no decirme tío, por recordarme que hoy es el futuro.

A todos los que, sin saberlo ni quererlo, hicieron de mi lo que soy (me sería imposible recordarlos a todos); por marcarme cual era el camino que no había que seguir.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme sus puertas y permitirme ser parte de su gran historia.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán por ayudarme a entender que la grandeza de nuestra Universidad es fruto de la riqueza académica y cultural de las personas que en ella conviven.

Al Maestro Manuel Martínez Justo por aceptar éste proyecto y dedicarle un espacio de su tiempo para hacerlo realidad. Gracias por permitirme seguir aprendiendo de usted en las aulas que la humildad no va peleada con el conocimiento.

A los miembros del jurado; al Maestro Valente Contreras Romero al Lic. Antonio Estevez Guzmán, al Lic. Miguel Santillán Torres Torija y al Lic. Arturo Hernández Magallón por enriquecer con sus comentarios, observaciones y recomendaciones el presente trabajo. Gracias por poner su interés, por pedirme un esfuerzo adicional y su disposición de ayudar.

A todo personal docente y administrativo de nuestra facultad que directa o indirectamente me ha ayudado a realizar y concluir este trabajo.

Two roads diverge in a wood, and I took the one less traveled by, and that has made all the difference.

R. Frost

No nos queda sino la desnudez o la mentira. Pues tras este derrumbe general de la Razón y la Fe, de Dios y la Utopía, no se levantan ya nuevos o viejos sistemas intelectuales, capaces de albergar nuestra angustia y tranquilizar nuestro desconcierto; frente a nosotros no hay nada. Estamos al fin solos. Como todos los hombres. Como ellos, vivimos el mundo de la violencia, de la simulación y del 'ninguneo': el de la soledad cerrada, que si nos defiende nos oprime y que al ocultarnos nos desfigura y mutila. Si nos arrancamos esas máscaras, si nos abrimos, si, en fin, nos afrontamos, empezaremos a vivir y pensar de verdad. Nos aguardan una desnudez y un desamparo. Allí, en la soledad abierta, nos espera también la trascendencia: las manos de otros solitarios. Somos, por primera vez en nuestra historia, contemporáneos de todos los hombres.

Octavio Paz

Seems like the more I think I know the more I find I don't, every answer opens up so many questions... how many liberators really want to be dictators, every theory has its holes when real life steps in.

Jello Biafra

Being 'punk' is a natural part of being human. Most people in 'civilized' societies have been trained to lose touch with their natural desire to question authority and challenge popular belief. In science, of course, we are trained to always question and never be content without verification. Scientific training goes hand in hand with punk '*ethos*'... punk is the personal expression of uniqueness that comes from the experiences of growing up in touch with our human ability to reason and ask questions; is a process of questioning and commitment to understanding that results in self-progress could lead to social progress.

Greg Graffin

¿Los Recuerdos son de la izquierda, de la derecha, Dios o Satanás?
Si te fijas un poco en la historia humana, la derecha, la izquierda, Dios y Satanás (ya la mierda bendita que los confunda a todos) son todos de la misma basquilla, son todos colegas. Sólo la extrema izquierda y los extremos majaras han movido la especie. Los demás sólo inventan nuevas maneras de explotación y exterminio. He dicho. ¡Cojón que bien me ha quedao!

Evaristo

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. NACIONALISMO Y PLURALISMO NACIONAL	5
1.1 ESTADO, NACIÓN Y NACIONALISMO.	6
1.2 NACIONALISMO LIBERAL: UNA RESPUESTA A LA PLURINACIONALIDAD	21
1.3 EL PLURALISMO NACIONAL Y LA DEMOCRACIA LIBERAL	33
2. EL ESTADO NACIONAL EN UN MUNDO GLOBAL	49
2.1 LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA GLOBALIZACIÓN	50
2.2 LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL	66
2.3 LA RENOVACIÓN IDEOLÓGICA DEL FEDERALISMO: EL FEDERALISMO PLURALISTA	76
3. LA PLURINACIONALIDAD EN ESPAÑA	87
3.1 LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	87
3.1.1 Antecedentes de la democracia española	87
3.1.2. La transición democrática	92
3.2 LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA ACCIÓN EXTERIOR DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	99
3.2.1 Condiciones normativas e institucionales para la acción exterior de las Comunidades Autónomas en España	99
3.2.2 Condiciones normativas e institucionales para la acción exterior de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea	105
3.3 LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI Y EL NACIONALISMO VASCO	111
3.4 LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA Y EL NACIONALISMO CATALÁN	123
3.5 REACCIONES A LOS PROCESOS DE NATION-BUILDING EN ESPAÑA	134
CONCLUSIONES	147
BIBLIOGRAFÍA	159

Introducción

El nacionalismo es un fenómeno político que está asociado al desarrollo del Estado moderno. La nación, con la transformación político social derivada de la Ilustración, fue identificada como fuente de la soberanía y, consecuentemente, de la legitimidad en el ejercicio de poder. No resulta una exageración aseverar, como lo hace Anthony Smith, que “una línea roja atraviesa la historia del mundo moderno desde la toma de la Bastilla hasta la caída del Muro de Berlín... la línea roja tiene un nombre: el nacionalismo y su historia es el hilo conductor básico que une y divide a los pueblos del mundo moderno”.

El corte histórico de Smith es puntual. Los elementos que permitieron el nacimiento y consolidación del Estado nacional a lo largo de los dos últimos siglos, si bien no han desaparecido (ni se prevé que lo harán), están siendo sometidos a una interpretación que busca adecuarlos a las características de las sociedades de inicio del siglo XXI. No es extraño escuchar cada vez con mayor frecuencia de regímenes de soberanía compartida, de la emergencia de un Estado cosmopolita, de actividad política transnacional por actores públicos y privados, de derechos de las minorías, de la acción exterior de los gobiernos subnacionales, entre otros elementos que son atribuidos a la “mano invisible” de la globalización.

La interdependencia económica mundial, las nuevas tecnologías aplicadas a la comunicación, así como la integración de Europa en un bloque económico y político, (sobre todo a partir del Tratado de Maastricht donde se reconoce por vez primera el concepto de ciudadanía europea y el papel de las regiones), el resurgimiento de los nacionalismos en los Estados plurinacionales de Europa del este tras la caída de la Unión Soviética, han debilitado la idea del Estado-nación soberano. Esto ha obligado a los nacionalismos, especialmente a los de aquellas naciones sin Estado, a replantear las estrategias de los procesos de *nation-building*; procesos a través de los cuales se consolida su identidad cultural y su proyecto político autónomo.

La transformación de las relaciones entre los Estados obliga a las naciones sin Estado a incidir en la toma de decisiones lo mismo para asuntos de política interior que para la política exterior. Igualmente, induce a que los nacionalismos periféricos articulen un proyecto de nación (que enlace identificación con autogobierno) con la interdependencia económica global y las instituciones políticas de la Unión Europea.

En la literatura abocada al estudio de los derechos de las minorías, particularmente las étnicas y nacionales, se afirma que un estudio sobre los nacionalismos periféricos representa un desafío para la democracia liberal. Las naciones sin Estado obligan a revalorar el modelo de organización estatal lo mismo que la conformación de un sistema político plural y descentralizado que garantice a las naciones diferenciadas la existencia de instituciones que posibiliten su desarrollo como comunidades políticas relevantes.

En síntesis, es necesario comprender que el conflicto entre minorías nacionales y un Estado nacional es un asunto que remite a la gobernabilidad de un sistema político democrático; que de la misma manera que a un tiempo se abogaba por un Estado secular, el contexto actual obliga a la conformación de un Estado separado de una identidad cultural particular como lo es la nación. Es necesario partir de la idea de que en una democracia plurinacional coexisten varios procesos de legítimos de proyectos de nación que “compiten” entre sí por el control de las instituciones que permiten el ejercicio de poder. En este sentido, las condiciones normativas e institucionales en un Estado plurinacional se convierten en uno de los puntos centrales para la legitimidad y gobernabilidad de la democracia liberal de principios del siglo XXI.

España ofrece una muestra de la transformación del Estado nacional, en un contexto caracterizado por la interdependencia entre actores que lo trascienden y gobiernos subestatales, asociados a una identidad nacional, que cuestionan la legitimidad y equidad de los arreglos institucionales para su participación. Asimismo, con la participación e interés de los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Euskadi y Cataluña en la política de la Unión Europea, éstas son dos ejemplos de la inserción de las naciones sin Estado en la política transnacional. España y sus gobiernos regionales son una muestra del redimensionamiento de principios como la territorialidad, la ciudadanía, la nacionalidad y la soberanía. Principios que durante los dos últimos siglos han sido asociados al Estado-nación como la única comunidad política legítima.

El Estado español es un ejemplo notorio de la construcción de una identidad política basada en una estructura institucional además de una tradición histórica, una lengua o patrones culturales comunes. No es de extrañar que España sea conocida como una “nación de naciones” dada la naturaleza plurinacional de su territorio. Es de especial atención por ser muestra de una articulación contingente de las minorías nacionales con respecto a un poder central vinculado a una identidad nacional. Dicha naturaleza obligó, en un contexto enmarcado por la transición a la democracia, a acomodar las identidades nacionales minoritarias de tal manera que no se pusiera en riesgo su estabilidad política además de permitir la descentralización de funciones y facultades político-administrativas que fueran necesarias para el desarrollo de la sociedad española.

El debate de fondo, entonces, es la identidad política sobre la que un Estado construye sus instituciones. Debate que adquiere complejidad en una sociedad plurinacional como la española donde se puede hablar de la existencia de varias comunidades políticas dentro de un solo Estado (varios *demos* dentro de un Estado). Discusión en la que no hay que dejar de lado el contexto político de una Europa que ha dejado de ser un comunidad económica para ampliar su espectro a la conformación de un régimen político *supraestatal* e identidad *postnacional* que, aunque no sustituye la capacidad coercitiva de los Estados miembros debido su carácter intergubernamental,

ofrece un nuevo espacio de deliberación pública sobre la participación de las naciones sin Estado lo mismo a nivel estatal como supranacional.

El punto en torno al cual gira la discusión es la desmonopolización del Estado nacional como único ente capaz de gestionar asuntos de naturaleza pública, hacia arriba con regímenes supraestatales, pero sobre todo hacia abajo, con una organización que permita a los nacionalismos periféricos, preservar su identidad colectiva, crear instituciones y potenciar su poder político además del protegerse frente a un poder central hegemónico.

Si la nueva valoración de la nación, la ciudadanía y la soberanía como principios rectores del Estado se deriva de la globalización, como nuevo marco referencial para la interpretación de la política, es un asunto que escapa a los intereses de este trabajo. Entre los objetivos de este documento no se encuentra dar una explicación universal al origen de los elementos señalados sino presentar una aproximación que pueda servir para interpretar un contexto particular.

El objetivo que se persigue es, en atención a los principios teóricos del pluralismo nacional, y los proyectos de *stateless nation-building* de las Comunidades Autónomas de Euskadi y Cataluña legitimadas por el marco normativo e institucional de la Unión Europea, analizar la participación de las naciones sin Estado en España como sistemas de regulación y acción pública. Con esta investigación se pretende hacer una enumeración de las condiciones normativas e institucionales en España que permiten a las naciones vasca y catalana conservar su identidad diferenciada, ejercer facultades de autogobierno, articular sus procesos de *nation-building* con la interdependencia económica y política de los Estados europeos.

Michael Keating identifica el momento histórico por el que atravesamos como “una época de soberanía difusa y gobierno complejo en la cual algunas minorías territoriales pueden invocar el principio de nacionalidad, adaptado a la era global, para reivindicar el autogobierno y construir sistemas de acción tanto en la sociedad civil como en el Estado”. Estamos entrando a una época que nos presenta una gran cantidad de interrogantes que requieren de nuestra atención. Una de ellas es la actividad política de los gobiernos subnacionales, no sólo por que sea un fenómeno producto de la expansión de un modelo económico neoliberal, como lo afirma Isidoro Moreno al aseverar que “las teorías del neoliberalismo no han generado una sola dinámica sino dos dinámicas complementarias y opuestas: la dinámica de la globalización y la dinámica de la reafirmación identitaria, la que comienza a denominarse dinámica de la localización”.

Se busca plantear como respuesta a la actividad de las naciones sin Estado, en el caso particular de España, que las estructuras institucionales de la Unión Europea generan oportunidades políticas que legitiman las demandas de las naciones vasca y catalana para que éstas puedan ejercer presión sobre el Estado y crear las condiciones

normativas e institucionales para la representación y participación de las Comunidades Autónomas en la vida política estatal al que pertenecen y consecuentemente a nivel continental. Sin embargo, el éxito del acomodamiento de la plurinacionalidad en España dependerá de las características de los nacionalismos vasco y catalán así como de las condiciones institucionales y normativas que relacionan a éstos con el poder central del Estado.

Si partimos del supuesto en el cual las naciones son un espacio de acción pública legítimo, aún en el contexto de interdependencia mundial, el punto de partida es el estudio del papel de la nación para la consolidación del Estado moderno e incluso de la democracia liberal. Con la finalidad de exponer las presiones de las cuales es objeto el Estado nacional, el presente trabajo se divide en tres partes. La primera de ellas dedicada a la contradicción interna que genera la existencia de más de una identidad reconocida como nación en un solo Estado. La segunda presenta la transformación del Estado nacional como consecuencia de la mayor interdependencia internacional. Por último, la tercera parte está abocada a España y sus nacionalismos periféricos como un ejemplo concreto del problema en cuestión.

El capítulo primero tendrá como objetivo central articular la nación, como forma de identificación colectiva de una comunidad política, con el Estado para explicar como es que el nacionalismo ha servido para la difusión de una cultura hegemónica dentro de los límites territoriales del Estado. ¿Cuál es la relación entre nación y el ejercicio del poder?, ¿Cómo se relacionan dos o más identidades nacionales en un mismo Estado?, ¿Qué relación tiene el nacionalismo con la democracia liberal?, son algunas de las interrogantes que se buscan resolver en esta primera parte.

El segundo capítulo hace una aproximación a la globalización para comprender las reacciones que genera en el Estado nacional, que nuevos elementos participan en la vida política nacional e internacional y finaliza con una exposición del federalismo pluralista como una propuesta para articular las distintas comunidades políticas que conviven en un Estado y, de esta manera, separar los principios de nacionalidad y ciudadanía como fuentes de los derechos políticos individuales.

El último capítulo, dividido en cinco partes, es la exposición del caso particular de España. La primera presenta la transición democrática que dio origen a la Constitución de 1978 y sus antecedentes. La segunda aborda la adhesión de España a la Unión Europea y las normatividad que ésta ofrece para la acción exterior de las Comunidades Autónomas. La tercera y cuarta partes están dedicadas al nacionalismo vasco y al nacionalismo catalán respectivamente como ejemplos de naciones sin Estado. La última parte del capítulo ofrece las consecuencias de la dialéctica entre los proyectos nacionalistas de las naciones sin Estado y el gobierno español en el resto de las regiones españolas.

1. Nacionalismo y Pluralismo nacional

El nacionalismo es un fenómeno político que contribuyó para el surgimiento del Estado moderno y los regímenes democrático-liberales, así como algunos de los principios doctrinarios que le dan sustento. A fin de subrayar la participación e importancia del nacionalismo en la construcción del Estado-nación y los regímenes democrático-liberales, se señalará en que consiste el nacionalismo, su vínculo con el Estado-nación y la nación, así como el papel de esta última en la conformación de la identidad colectiva, y en consecuencia, una cultura pública compartida que cohesiona la pluralidad subjetiva de los individuos.

Son muchos los estudios que abordan el tema del nacionalismo como fenómeno político que permitió la reproducción del modelo político liberal. Ambas formas de pensamiento suelen ser relacionadas estrechamente dado su desarrollo histórico; siendo su origen generalmente rastreado desde finales del siglo XVIII prologándose y acentuándose durante los siglos XIX y XX. Anterior a éste período la nación carecía de carga política. “El sentido de la palabra no se remonta más allá del siglo XVIII”¹.

Pese a ello la relación entre liberalismo y nacionalismo no se encuentra del todo clara. Algunos estudiosos del tema plantean a estas dos perspectivas como contrapuestas y por tanto irreconciliables. Por un lado el liberalismo que privilegia la libertad individual por encima de las identidades comunitarias. El nacionalismo, por su parte, antepone la identidad colectiva a los intereses particulares de los individuos que la componen. Algunos otros las relacionan de tal manera que una de ellas, el nacionalismo, sirvió de instrumento para el desarrollo de la otra, el liberalismo.

Pese a las posiciones divergentes respecto a la relación entre estas doctrinas políticas, ambas visiones convergen en que, pese a su “antagonismo”, participan de forma determinante en la consolidación del Estado moderno como forma de organización legítima del poder. “Durante el siglo XIX y entrado el siglo XX, liberalismo y nacionalismo eran vistos como aliados en la lucha contra el viejo orden, sin que esa alianza despertara mayores suspicacias. No parecía haber contradicción entre la libertad de los individuos y la libertad de los pueblos frente al enemigo común, la opresión dinástica. No se trataba sólo de una relación coyuntural, pues la idea de autodeterminación nacional tiene una significativa conexión con la idea de libertad, y de ahí su ambigüedad”².

A lo largo de este capítulo se busca señalar la revaloración teórica y práctica del modelo tradicional de Estado-nación. Exponiendo el ámbito teórico de los argumentos del pluralismo nacional frente a la democracia liberal y enumerando los principios del nacionalismo liberal para identificar los elementos cuya aplicación ya no sea válida en un

¹ Hobsbawm, Eric; “*Naciones y nacionalismos desde 1780*”, Critica, España, 1992, p.11.

² Toscano Méndez, Manuel; *¿Democracia de los ciudadanos o democracia de las nacionalidades?*, en José Rubio Carracedo (et al) “*Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*”, Trotta, España, 2000, p. 92.

contexto de Estado plurinacional. Esto nos permitirá definir el carácter de los nacionalismos minoritarios e identificar sus procesos de *nation-building* y su relación con el Estado.

1.1 Estado, nación y nacionalismo.

Fue el desarrollo de la idea de nación lo que obligo a la separación del nacionalismo y el liberalismo. La interrogante fundamental, sin embargo, consiste en conocer cual es el papel de la nación como factor de legitimidad política en la conformación del Estado nacional y como elemento para el ejercicio de poder a través de instituciones identificadas con una nación. Y, por otra parte, como se entiende el antagonismo entre liberalismo y nacionalismo argumentando que, como señala la literatura referente al nacionalismo de las minorías, en realidad liberalismo y nacionalismo forman parte de un mismo proceso de *nation-building*. Por esto debe comprenderse, en palabras de Michael Keating “la convergencia de la doctrina nacionalista y su actividad”³.

Nation-building es la coincidencia del comportamiento nacionalista de las instituciones y sus consecuencias con los supuestos en los que se basa la actividad política del nacionalismo de aquellas naciones que han conseguido el respaldo de las instituciones políticas del Estado. Se le denomina *stateless nation-building* a aquel que se presenta en las naciones sin Estado. Ambas están caracterizadas por la convergencia entre una identidad cultural compartida por una colectividad y la actividad institucional encaminada a reforzar y promover dicha identidad.

El nacionalismo es identificado como uno de los fenómenos políticos modernos cuya relevancia ha sido tal que permitió la consolidación del modelo del Estado-nación tras la caída de los regímenes feudales. Ernest Gellner define al nacionalismo como “un principio político que sostiene que debe haber congruencia entre la unidad nacional y la política”⁴. Para este autor, el nacionalismo parte de la congruencia entre dos formas divergentes de identificación. Una de ellas, la unidad nacional, caracterizada por un cuerpo de creencias, valores y principios morales comunes de las cuales son participes los individuos pertenecientes a una comunidad específica delimitada geográficamente a través de un proceso histórico. La otra forma de identificación, la unidad política, caracterizada por los mecanismos y procesos reconocidos públicamente como la vía legítima para el ejercicio del poder. En síntesis, la política, las relaciones por la obtención y ejercicio del poder, se da en un marco cultural específico.

³ Keating, Michael; “*Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*”, Palgrave, Great Britain, 2001, p.2.

⁴ Gellner, Ernest; “*Naciones y nacionalismos*” Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Alianza, México, 1991, p. 13.

El nacionalismo cuenta con dos elementos: la unidad nacional y la unidad política. El primero con un claro referente a la cultura que es compartida por los integrantes de una sociedad. Este elemento permite generar un sentimiento de pertenencia y seguridad, cohesionar la subjetividad individual en una colectividad que, dependiendo de los elementos culturales en los que se defina la pertenencia a la nación será más o menos abierta. Además, les permite la comunicación intergrupal y la diferenciación entre pueblos. La unidad nacional es una forma de identificación que podría categorizar como apolítica en tanto que no es la fuente de legitimación de la autoridad pública sino el producto de una dinámica cultural histórica compartida por una colectividad de individuos. La unidad nacional será la arcilla con la cual se dará forma al sentido político de la nación.

El segundo elemento constitutivo del nacionalismo, la unidad política, agrega la lucha por el poder a la identidad cultural de la sociedad. “Una vez alcanzado cierto grado de desarrollo europeo, las comunidades lingüísticas y culturales de los pueblos, tras madurar silenciosamente durante los siglos, surgen del mundo de la existencia pasiva de los pueblos. Adquieren conciencia de sí mismos como fuerza con un destino histórico. Exigen controlar el Estado, como el instrumento de poder más elevado de que dispone, y luchan por su autodeterminación política. El cumpleaños de la idea política de la nación y el año de nacimiento de esta nueva conciencia es 1789, el año de la Revolución francesa⁵. El nacionalismo no se limita al aspecto cultural, amplía su influencia al garantizar las condiciones institucionales necesarias para la difusión y consolidación del elemento cultural dándole la relevancia pública necesaria para ser la justificación de la autoridad y ejercicio de poder.

Para Gellner el supuesto principal del nacionalismo es la correspondencia entre la concepción de lo que es la ‘vida buena’ para los gobernados y sus gobernantes. En este sentido, lo que da fuerza al nacionalismo es la existencia de una ética pública compartida por los miembros de una sociedad, pero sobre todo, para la población dentro de un Estado, dada la importancia de éste para el nacionalismo. El éxito para el desarrollo del nacionalismo, para articular los elementos que lo componen, reside en una sociedad nacionalista que se encuentre construida sobre un vínculo particular.

El hecho de señalar a la cultura como un elemento que juega un rol muy importante en el desarrollo del nacionalismo es fundamental dado que solamente a través del referente cultural colectivo, el individuo puede comprender su participación en el cuerpo social. “Las culturas son valiosas no por sí mismas, sino porque las personas sólo pueden

⁵ K. Renner citado en Hobsbawm, *op. cit.*, p.111.

tener acceso a una gama de opciones plenas de significado a través del acceso a una cultura societaria”⁶.

En los últimos quince años, se ha optado por abordar el tema desde una perspectiva diferente. Se parte del supuesto según el cual la construcción de una teoría universalista del nacionalismo enfrenta numerosos obstáculos teóricos y empíricos. “El nacionalismo no se puede unir a ningún tipo concreto de atributo cultural o disposición social, ni tampoco a ninguna estructura particular de la red de comunicaciones, ni a ningún interés de clase concreto, ni a ninguna relación económica, estado o necesidad psicológica particular, función u objetivo social determinados”⁷.

La explicación más sencilla de esto es que la nación sólo puede ser definida e identificada en un contexto específico. En la consolidación de la nación como fuente de legitimidad política intervinieron diversos elementos, como el desarrollo accidentado del Estado moderno y la Revolución industrial, que dificultan su conceptualización. En consecuencia no existe una aproximación universal del concepto de nación, de tal suerte que la elaboración de una Teoría del nacionalismo se encuentra frente al mismo obstáculo.

Estos impedimentos para comprender el papel de la nación con respecto al Estado se han multiplicado tras el fin de la Guerra Fría y la hegemonía del modelo de la democracia liberal en los Estados occidentales. La desintegración de la Unión Soviética y los Estados comunistas de Europa del este elevan los conflictos políticos que, bajo argumentos nacionalistas, buscan la construcción de Estados nacionales soberanos cuya legitimidad resida en la identidad étnico-cultural. El ejemplo más notorio y referido de esto es el proceso de desintegración en la ex- Yugoslavia. La explicación a estos conflictos étnicos-nacionales, sin menospreciar los efectos de la globalización, se encuentra en una definición que podría considerarse “limitada” de la nación y el nacionalismo, (en tanto que no señala la posibilidad de la existencia de Estados plurinacionales). El nacionalismo desarrolla una lógica que dicta que a cada nación corresponde un Estado y viceversa, haciendo de ésta el principio sobre el cual recae la legitimidad política.

La concepción expuesta de nacionalismo es la más difundida y aceptada en la literatura puesto que lleva implícita la existencia de dos dimensiones de la nación que explican su naturaleza; la étnica y la cívica. La dimensión étnica de la nación hace referencia a una identidad cultural particular por lo que puede ser relacionada con una lengua, una raza, y algunos valores morales (en algunos casos con la religión) que comparten la generalidad de individuos que componen una comunidad permitiéndoles

⁶ Kymlicka, Will; Democracia y multiculturalismo. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal, en Rafael del Águila (et al) “*La democracia en sus textos*”, Alianza, España, 1998, p. 429.

⁷ Breully, John “*Nacionalismos y Estado*”; Pomares-Corredor, España, 1990, p. 42.

distinguirse de otras. Alrededor de estos elementos se crea una filiación particular que permite la identificación de una colectividad, más o menos homogénea, de individuos que, a través de dicha identidad cultural, generan un sentimiento de pertenencia, solidaridad y seguridad.

La forma étnico-cultural reconoce la nacionalidad de sus miembros en comparación con aquellos que no cumplen con las características que identifican al grupo étnico-nacional. Dada su visión esencialista, suele ser ligada a formas de gobierno autoritarias con sociedades homogéneas mediante la exclusión y exterminio de las minorías de la vida política de una región, llámese país o provincia, pero generalmente de un Estado.

Esta idea de nación, puede dar lugar a dos formas de nacionalismo dependiendo de los elementos sobre los cuales se construya la identidad colectiva. De acuerdo con Ramón Máiz el primero de ellos es el *nacionalismo organicista*⁸ que tiene como fundamento una identidad étnica presuntamente homogénea por lo que suele ser excluyente. El Estado que presente esta forma de nacionalismo es considerado un Estado *'etnocrático'* lo que debe ser interpretado como *'todo Estado debe tener su propia nación'* (Máiz).

El segundo tipo de nacionalismo identificado por Máiz es el *nacionalismo culturalista* caracterizado por una identidad étnica no tan rígida y determinista como el nacionalismo organicista. No parte de elementos circunstanciales como la raza, la religión y los valores morales, parte de una identidad ligada a principios culturales como la lengua y un proceso histórico común por lo que se apega a la idea que identifica gran parte de la doctrina nacionalista tradicional: a cada nación un Estado. Esta forma de nacionalismo tiende, como la anterior, hacia la homogeneidad por lo que rechaza el pluralismo cultural. Aunque reconoce la posibilidad de descentralización y acomodamiento del pluralismo nacional, Máiz afirma que esto dependerá del contexto por lo que dicha acomodamiento puede ser inestable *"por falta de fundamentos conceptuales"*. Aunque sería más correcto decir que es precisamente por los fundamentos conceptuales como la soberanía popular que el nacionalismo étnico-cultural no admite la descentralización y el acomodamiento de la pluralidad nacional.

La dimensión cívica de la nación es entendida como aquella caracterizada por la adscripción de los individuos a una identidad fijada por la conciencia de pertenecer a una comunidad culturalmente heterogénea en la que se comparte el territorio y un conjunto de derechos y garantías que posibilitan la convivencia. Puede o no compartir características etno-culturales. Su fundamento se encuentra en las creaciones de una ética pública y conciencia política compartidas por miembros de una sociedad que se reconocen como

⁸ Para una visión mas detallada de la tipología ver Máiz, Ramón; Las ideologías nacionalistas contemporáneas: funcionalidad, estructura y tipología en Joan Antón Mellón (coordinador) *"Las ideas políticas en el siglo XXI"*; Ariel, España, 2002, p.137-142.

tales en comparación con otras sociedades. Esta forma de nación es regularmente asociada con la formación del Estado nacional hacia finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX. Consecuentemente, es relacionada con el concepto de ciudadanía y el desarrollo del liberalismo.

En este sentido, Máiz añade un tercer tipo de nacionalismo a su tipología: el *nacionalismo pluralista*, que modifica el concepto de nación acercándola a una comunidad política. Este tipo ideal pretende “*atender y proteger los contextos culturales de los ciudadanos*” dado que son estos los que dan sentido al actuar de los individuos por lo que se vuelven “*un ámbito más de ejercicio de la política democrática*”. Es decir, “la articulación interna de política y cultura, democratiza la nación concebida étnico-culturalmente, haciendo de la pertenencia a la misma, no una experiencia de socialización pasiva en la tradición, sino objeto de participación y deliberación desde el pluralismo y los procedimientos dotados de derechos y garantías”⁹. Esta forma de nacionalismo al atender ‘a los contextos culturales de los ciudadanos’, al reconocer la relación implícita entre política e identidad colectiva o cultura, se abre a la posibilidad de la existencia de más de una nación en un solo Estado.

Las experiencias nacionalistas que se han tenido a lo largo de la historia cuentan con elementos que son característicos de la nación étnica así como de la nación cívica. Ambas dimensiones de la nación pueden ser identificadas en una misma sociedad. “Todos los nacionalismos son mixtos: algo o mucho tiene de voluntad culturalmente homogeneizadora y, también, pretenden que todos los individuos de la nación se sientan, cívica y políticamente, identificados con ella”¹⁰. En este sentido, las dos formas de la nación son las dos caras de la misma moneda. A través de mecanismos y procesos institucionales se promueven principios doctrinarios adscritos a una identidad cultural, que bien puede fundamentarse en elementos sectarios como la raza y la religión, partir de la lengua y un proceso histórico particular o basarse en una conciencia política compartida. “Todos los nacionalismos, cívico y étnicos, son identitarios y han impulsado un patriotismo nacional bajo la bandera de la ciudadanía o de la etnicidad”¹¹.

Partiendo de las dos dimensiones de la nación y preasumiendo que éstas condicionan el proceso por el cual se establece una congruencia entre la unidad nacional y la unidad política, podemos adelantar dos formas de nacionalismo: el nacionalismo étnico y el nacionalismo cívico. Éste último aunque es potencialmente heterogéneo en materia de identidad cultural, nunca ha resultado neutral respecto a la identidad colectiva pues todo Estado impone una cultura específica que permita su estabilidad. “Ambos

⁹ *Ibidem*, p. 141-142.

¹⁰ Caminal, Miguel “*El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo pluralista*” Paidós, España, 2002, p. 54.

¹¹ *Ibidem*, p. 41.

nacionalismos, cívico y étnico, poseen componentes culturales y ambos descuidan, bien que por diferentes razones, los requerimientos políticos de la democracia respecto a la dimensión cultural de la ciudadanía¹².

Esta separación, entre nacionalismo étnico y cívico, puede ser un argumento sólido en un contexto de relación intergubernamental de instituciones públicas transnacionales¹³, como la Unión Europea, pero en el contexto del Estado nacional solamente funciona para entender su nacimiento. Las dimensiones de la nación pierden solidez una vez que se identifica al Estado-nación como una entidad que carece de neutralidad cultural y fomenta una cultura pública particular además de una adscripción cívica. Es en contextos transnacionales donde cabe la posibilidad de separar las dimensiones cultural y política y atribuir a cada una de ellas un marco en el cual estas tengan mayor relevancia para los individuos y comunidades. Un ejemplo es la Unión Europea, los Estados que la integran, así como los gobiernos regionales.

Solamente en un contexto transnacional se hace relevante la identificación de un tercer tipo de nacionalismo; el nacionalismo pluralista. La separación entre nacionalidad (referida a un marco cultural) y ciudadanía (entendida como un conjunto de derechos y obligaciones públicas), como fuente de legitimidad para el ejercicio de poder, se observa como una posible solución al problema que plantean los nacionalismos periféricos sin Estado, sobre todo en el contexto europeo actual. La Unión Europea separa estos principios de identidad otorgando la ciudadanía europea a aquellos que individuos que sean reconocidos como nacionales de algún Estado miembro de la Unión.

En el espacio del Estado-nación, donde el ejercicio de los derechos políticos está condicionado a la nacionalidad, las dimensiones de la nación, efectivamente, son las dos caras de la misma moneda. El problema en distinguir entre dos formas de nación es el maniqueísmo que esto implica, la dificultad de asociar estas categorías a un contexto concreto, pero sobre todo por que ignora y evita abordar el problema central para identificar a la nación; ¿cual es la relación que mantiene la identificación colectiva, la cultura, con la política?

La distinción entre nación cívica y étnica, aunque no logra esclarecer la naturaleza del nacionalismo, consigue un objetivo fundamental para su estudio. “Los conceptos de nación cultural y de nación política, sean o no compatibles, son ideas justificadoras de la formación, consolidación, participación o expansión del Estado nacional, pero no elementos causales y, por consiguiente, no resultan suficientes como conceptos para

¹² Máiz, Ramón; *op. cit.*, p. 136.

¹³ Por transnacional ha de entenderse “un nivel de organización que contempla la interacción entre actores económicos mundiales, sociedad civil, organizaciones supranacionales y, evidentemente Estados nacionales”. Beck, Ulrich; “*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*” Paidós, España, 2004, p.165.

definir el fenómeno de la nación”¹⁴. El mayor aporte de estas distinciones teóricas es la comprensión de las manifestaciones culturales que pueden ser consideradas como nacionales, así como para distinguir las posturas ideológicas que pueden manifestar los movimientos nacionalistas de acuerdo a un momento histórico. Aun más, nos permite entender las relaciones que existen entre la vida pública de una sociedad y la cultura, las manifestaciones y expresiones compartidas de una comunidad política. En otras palabras, nos ayuda a comprender el proceso mediante el cual un grupo de gente con características particulares deviene en nación.

John Breully afirma que “la mediación de la heterogeneidad u homogeneidad cultural es algo muy ambiguo. Si las circunstancias así lo permiten, la gente puede dividirse sobre la base de distinciones culturales ‘triviales’. Del mismo modo, los grupos divididos por distinciones culturales ‘fundamentales’ pueden cooperar políticamente dentro de un mismo Estado. Por lo tanto, las distinciones culturales necesitan ser tratadas como recursos políticos, y relacionados con el sistema político que estimula su utilización de este modo”¹⁵. Por tanto, la categorización de las dimensiones de la nación nos permite establecer que la identidad cultural particular adquiere importancia y relevancia pública cuando dicha identidad es un recurso político que permite la legitimidad, la gobernabilidad y el ejercicio de poder en un Estado. El aporte de la distinción entre estas dos formas de la nación es establecer a ésta como un recurso ideológico-político para conformar una sociedad-Estado con derecho a la autodeterminación legítima, a través de mecanismos institucionales como la ciudadanía o las características particulares compartidas por una comunidad.

La idea de nación se refiere a una entidad que enlaza al individuo autónomo, producto de las ideas liberales decimonónicas, frente al ejercicio del poder a través de las instituciones políticas del Estado nacional. En el momento en que se discute sobre la soberanía nacional, necesitamos tener alguna concepción de quién es ‘el pueblo’, ¿qué es lo que lo mantiene unido en un único cuerpo? Ese es el papel de la nación: esclarecer quien es el pueblo y como se pertenece al pueblo. Por tanto, la comprensión del nacionalismo requiere de estudiar ambas dimensiones de la nación. Para ello necesitamos delimitar de lo que se habla cuando se apela a la idea de nación. En su dimensión política, se requiere examinar la relación que existe entre el desarrollo del Estado-nación y el propio nacionalismo. La dimensión cultural necesita un análisis de la nacionalidad como forma de identificación individual y colectiva así como de la construcción y significado de la nación.

¹⁴ Caminal, Miguel; El nacionalismo en Miguel Caminal Badia (coordinador) “*Manual de Ciencia Política*” Tecnos, España, 1996, p. 160-161.

¹⁵ Breully, John; *op. cit.*, p. 236.

Gellner nos dice que “dos hombres son de la misma nación si y sólo si comparten la misma cultura, entendiendo por cultura un sistema de ideas y signos, de asociaciones y de puntos de conducta y comunicación”. A esto añade que para que un individuo sea identificado como un nacional debe tener el reconocimiento de otro. Es en este sentido que “las naciones son constructos de las convicciones, fidelidades y solidaridades”¹⁶ entre individuos. Guibernau, por su parte, propone que la nación es “un grupo humano consciente de formar una comunidad que comparte una cultura común, está ligado a un territorio claramente delimitado, tiene un pasado común y un proyecto colectivo para el futuro y reivindica el derecho a la autodeterminación” y agrega que “la nación contiene cinco dimensiones; psicológica, cultural, territorial, política e histórica”¹⁷.

Para Miller la nacionalidad contiene tres proposiciones conectadas entre sí. La primera se refiere a que la nacionalidad es un atributo que puede ser parte de la identidad del individuo y que permite distinguir la identidad de un grupo a otro. La segunda hace referencia a las naciones como “comunidades éticas”, en tanto que la pertenencia a una comunidad nacional genera obligaciones para con aquellas personas con las que se comparte dicha identidad por encima de cualquier obligación para con otros individuos que pertenezcan a otra nacionalidad. La tercera proposición, de carácter político, afirma que las comunidades nacionales ligadas a un territorio particular están motivadas para establecer una estructura institucional que les posibilite el autogobierno.

De las tres ideas sobre la nación citadas se desprenden tres elementos: 1) todo individuo nace y se desarrolla en un contexto cultural específico ligado a un proceso histórico delimitable geográficamente; 2) dicha cultura, partiendo de un sentimiento de pertenencia, genera derechos y obligaciones, producto de la identificación colectiva y reconocimiento mutuo entre individuos, en relación con otros miembros de la nación y; 3) al existir obligaciones y derechos en una cultura societaria, el siguiente paso es la construcción de instituciones públicas que, formalizando la convivencia entre individuos, posibiliten la autodeterminación y el autogobierno.

Miller es más específico en este sentido al distinguir cinco aspectos sobre la nación. En el primer punto “*las comunidades nacionales están constituidas por creencias*”; los miembros de una nación se reconocen entre sí como compatriotas y comparten características que ellos creen relevantes. Dicho de otra manera “pertenecer a una cultura nacional es parte de la esencia de ser humano. El hecho de que los individuos puedan definirse a sí mismos como ‘Griego’, ‘Americano’ o ‘Griego-americano’ no significa que estas filiaciones son circunstanciales para ellos”¹⁸. La nación juega un rol importante como

¹⁶ Gellner, Ernest; *op. cit.*, p. 20.

¹⁷ Guibernau, Montserrat “*Los nacionalismos*” Ariel, España, 1996, p. 58.

¹⁸ Tamir, Yael; “*Liberal nationalism*”, Princeton University Press, United States of America, 1993, p. 36. Traducido por el autor del original en inglés.

un imaginario colectivo, que no ficticio, que mantiene un espacio de seguridad para el individuo.

Resulta fundamental el reconocimiento mutuo de los individuos como miembros de la misma comunidad para construir una nación. De esta manera en caso de que se compartan algunos de los rasgos que se consideran como étnicos (lengua y raza principalmente) los individuos no necesariamente tiene que ser de la misma nación. Por ejemplo, una persona afroamericana que habite en Estado Unidos no comparte un sentimiento de pertenencia con una persona de su misma raza que habite en Cuba. Lo mismo sucede entre un español y un mexicano que aunque pueden comunicarse en una misma lengua no se reconocen como compatriotas.

En Estados plurinacionales, como España, la situación es compleja pues los individuos pueden o no hablar la misma lengua, lo mismo que pueden o no reconocerse como españoles, vascos o catalanes. Solamente el reconocimiento entre individuos como pertenecientes a una misma nación puede dar sentido a la nacionalidad. Las naciones no son “agregados de personas que se distinguen por sus rasgos físicos o culturales, sino comunidades cuya existencia misma depende del reconocimiento mutuo”¹⁹.

La segunda característica de la nacionalidad se refiere a esta como “*una identidad que encarna una continuidad histórica*”, por lo que los miembros de una nación obedecen a un pasado común. La identidad nacional nos viene dictada por una memoria colectiva que nos compele en el presente y hará lo mismo en el futuro. Asimismo, esto brinda la impresión (errónea) de que la nación es una formación natural que siempre ha existido, o que es el producto de un largo proceso histórico, más nunca una invención circunstancial de las estructuras políticas de un Estado.

El tercer aspecto distingue a la identidad nacional como “*una identidad Activa*”. Las naciones son grupos que realizan actividades colectivas, las cuales van de la conmemoración de fiestas nacionales hasta la vida política de la nación, la elección de representantes, la toma de decisiones, la libre asociación, entre otras. Según Gellner el nacionalismo “consiste en el ingreso, participación e identificación con una cultura desarrollada alfabetizada común a toda una unidad política y a toda su población, cultura que debe ser de esta clase sí quiere ser compatible con el tipo de división del trabajo, el tipo o modo de producción en el que ésta sociedad está basada”²⁰. En síntesis, la identidad es contingente y dinámica. Dependiendo del contexto variarán los elementos que se consideren relevantes para identificar a la nación.

El cuarto punto conecta a la identidad nacional “*con un espacio geográfico particular*”. Este es un aspecto que permite abrir la nación a personas de distintas razas y

¹⁹ Miller, David “*Sobre la nacionalidad, autodeterminación y pluralismo cultural*” Paidós, México, 1997, p. 40.

²⁰ Gellner, Ernest; *op. cit.*, p. 126.

credos al vincularse con una extensión territorial que los incluya. Al mismo tiempo, implica la transformación de la nación en una comunidad política con el derecho al autogobierno generando competencia al relacionarse con otras naciones o cuando se delimite el territorio de tal manera que incluya miembros de otra nacionalidad.

El quinto aspecto es la necesidad de que los miembros de una nación tengan algo en común. “Un conjunto de características que en el pasado se referían con frecuencia como carácter nacional, pero que yo prefiero describir como una cultura pública común”²¹. Para referirnos a este hecho, se utilizará el término “*cultura societaria*” observado por Kymlicka. Por cultura societaria ha de entenderse “una cultura territorialmente concentrada, basada en una lengua compartida que es usada en un amplio abanico de instituciones sociales, tanto en la vida pública como privada”²². Se denomina societaria y no social para señalar su relación a una lengua y unas instituciones sociales comunes, por encima de las creencias religiosas, costumbres familiares y estilos de vida compartidos.

En síntesis, la nación esta compuesta por elementos subjetivos y objetivos. La dificultad de definir la nación resulta de la combinación o separación de estos elementos. En su fase pre-estatal, la nación se adhiere lo mismo a elementos objetivos como la etnia, la raza, la lengua, como subjetivos como la cultura que, de acuerdo con la percepción individual, los hace miembros de la misma comunidad. En la etapa de nación-Estado permanecen los mismos elementos pero estos se ven moldeados de acuerdo con la adhesión de nuevos elementos objetivos como la delimitación territorial, el proceso histórico, y las instituciones políticas que respaldan dichas características.

Gellner afirma que “la nación se hizo políticamente consciente y activista sólo cuando se convirtió en clase, en una categoría visible y desigualmente distribuida en un sistema que por lo demás era móvil. Y sólo cuando resulto ser una ‘nación’, paso de ser una clase en sí a ser una clase por sí”²³. La etnia, como forma de identificación colectiva anterior a la era de los nacionalismos, deviene en la “moderna” nación en el momento en el que los individuos que la integran toman conciencia de que conforman una colectividad con características particulares y que como tal puede ser amenazada, rechazada o excluida por otra comunidad autoidentificada o por una unidad política mayor.

El paso de etnia a nación, haciendo a un lado sus principios culturales e históricos, se da de acuerdo al contexto en el que la nación se desarrolla; la etnia deviene en nación cuando añade a la identificación cultural un proyecto político colectivo. El paso de la nación cultural hacia una nación política se presenta cuando existe “la voluntad política

²¹ Miller, David; *op. cit.*, p. 42.

²² Kymlicka, Will; “*Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías*” Paidós, España, 1996, p. 33.

²³ Gellner, Ernest; *op. cit.*, p. 156.

como elemento subjetivo de la conciencia nacional²⁴ respaldadas por las instituciones políticas y sociales, prácticas formales e informales, encargadas de cohesionar la identidad nacional.

Lo que arriba con la modernidad “no es la necesidad de reconocimiento sino las condiciones que puedan imposibilitar ser reconocido... en los tiempos premodernos, la gente no hablaba de ‘identidad’ ni de ‘reconocimiento’ no por que la gente no tuviera lo que nosotros llamamos identidades, o porque estas no dependieran de nuestro reconocimiento, sino porque entonces eran demasiado aporéticas para tematizarlas²⁵. La identificación cultural adquiere importancia cuando el individuo se hace consciente de que pertenece a una cultura societaria. “Es solamente cuando elegimos aceptar nuestras filiaciones culturales así como los valores sugeridos por estas, que esa cultura puede asumir realmente su valor instrumental²⁶.”

Cuando una comunidad se adjudica una identidad colectiva, el siguiente paso es la creación de instituciones que garanticen su existencia, difusión y permanencia. “Nada hay de inevitable en que una diferencia étnica se traduzca mecánicamente en una nación políticamente expresada pues a diferencia de los asumidos acríticamente por la interpretación más tradicional (muy cercana a la de los propios nacionalistas), no es la nación la que genera el nacionalismo, sino el nacionalismo el que, en determinados contextos institucionales y sociales, produce políticamente la nación²⁷. Por último, cuando dicha identidad se asume y generaliza la relación entre política y cultura societaria se vuelve explícita.

La identidad cultural de una comunidad aparejada a un proyecto político da forma a lo que se constituirá, de acuerdo con el contexto, en un Estado-nación. A continuación el Estado, a través de sus recursos coercitivos dará forma, e incluso condicionará, a la nación. “Existe una especie de dialéctica entre el Estado y la nación. No es sólo que las naciones se afanen en llegar a ser Estados, es también que los Estados modernos se empeñan en crear fidelidades nacionales a su propia medida para poder sobrevivir²⁸. Es éste el sentido del nacionalismo: “no resulta ya considerado como la manifestación o exteriorización de una nación objetivamente dada, sino que, al contrario, es la nación misma la que constituye el producto, siempre dinámico e inacabado, de un proceso

²⁴ Caminal, Miguel; *El nacionalismo op. cit.*, p.160.

²⁵ Charles Taylor citado en Miller, David; *op. cit.*, p. 183.

²⁶ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 36. Traducido por el autor del original en inglés.

²⁷ Máiz, Ramón; Los nacionalismos antes de las naciones en *Política y Cultura* número 25, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2006, p.81. Ramón Máiz identifica cuatro fases para la cristalización política de las naciones: 1) Precondiciones étnicas; 2) Precondiciones sociales; 3) Estructura de oportunidad política propia; 4) Movilización política eficaz. *Ibidem*, p.82.

²⁸ Taylor, Charles; *Nacionalismo y modernidad* en John Hall (editor) “*Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*”; Cambridge University Press, España, 2000, p. 268.

complejo de construcción política y social que tiene lugar, bajo el impulso del nacionalismo, en determinados contextos culturales, económicos y políticos”²⁹.

Por un lado “la *nación* debe ser entendida como el eventual proceso de construcción de una comunidad con base territorial, mediante la producción de vínculos de solidaridad entre sus miembros a partir de intereses y afectos, en competencia interna con otras lealtades y externa con otras naciones y Estado”³⁰. Por el otro “el *nacionalismo* constituye una movilización política (organización, repertorio estratégico, liderazgo y discurso) que posee un triple objetivo: 1) la creación de una comunidad nacional como evidencia indiscutible, a partir de la selección de determinados rasgos diacríticos; 2) la autodeterminación de una comunidad nacional para conseguir su autogobierno y, en la medida de lo posible, un propio Estado independiente; y 3) la utilización de ese Estado a favor de la mayoría nacional, su cultura, su lengua e intereses”³¹.

Retomando a Gellner, que se refiere al nacionalismo como la convergencia de la unidad cultural con la unidad política, la identificación del gobierno con sus gobernados y la confluencia de la nación con el Estado, el nacionalismo, es una representación de una sociedad-Estado donde no existe contradicción entre una identidad cultural colectiva y el ejercicio del poder; sino que ésta lo fundamenta y legitima. “El nacionalismo convierte al Estado en nación en la medida que consigue crear una conciencia nacional. Al mismo tiempo, el nacionalismo es la ‘ideología’ que sostiene el proyecto político de una nación para constituirse en Estado”³². La nación es el producto de la voluntad política de una comunidad con un proyecto político basado en la identidad colectiva que comparten y los distingue de otro grupo. La identificación nacional se deriva del nacionalismo y no al revés como podría pensarse.

En un Estado nacionalista la actividad del gobierno es legitimada a través de la construcción de una identidad que define un vínculo entre individuo y sociedad: la nación. La única manera de responder a la población es que el Estado cree una identidad que brinde a la sociedad y al individuo un sentimiento de pertenencia e identificación mutua. En la medida que se presenta un reconocimiento de individuo a sociedad, de sociedad a Estado, en esa medida se puede hablar de identificación nacional y consecuentemente de un proyecto nacionalista. “Desde que la nación se convirtió en la única fuente válida de la legitimidad del Estado, todo grupo de individuos que se perciben a sí mismos como nación ha deseado establecer un Estado independiente, y miembros de todo Estado esperan transformarse de una población en una nación. Los gobiernos fueron presionados para probar que representan una nación más que un simple grupo de

²⁹ Ramón Máiz citado en Caminal, Miguel *"El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo pluralista"*, *op. cit.*, p. 182.

³⁰ Máiz, Ramón; *Los nacionalismos antes de las naciones op. cit.*, p.112.

³¹ *Ibidem.*

³² Caminal, Miguel; *El nacionalismo op. cit.*, p. 164.

individuos. Como consecuencia, desarrollaron interés en homogeneizar su población – iniciaron por intervenir en la lengua, la interpretación de la historia, mitos y símbolos o, en términos generales, en la cultura de sus ciudadanos”³³.

Aunque la existencia de las identidades étnicas-nacionales puede ser rastreada en la Edad Media no es sino hasta finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX cuando se vuelven relevantes en la vida pública de la sociedad. Es en el siglo XX cuando el nacionalismo adquiere mayor relevancia en la conformación de Estados nacionales como forma legítima de ejercicio del poder. Son tres las fechas que dan constancia de ello, 1918, al fin de la Primera Guerra Mundial, 1945, con el final de la Segunda Guerra Mundial, y la desintegración de la Unión Soviética y la caída del comunismo en el este de Europa a partir de 1991.

La existencia de una identidad cultural no es el único elemento que permite el desarrollo del nacionalismo. Éste es la consecuencia de una nueva forma de organización social cuyo fundamento es una cultura desarrollada dependiente de la educación, la alfabetización, impulsada por el Estado. Estos dos elementos son un punto central para el desarrollo de las culturas nacionales, pues además de permitir la comunicación e identificación entre individuos, los prepara para el trabajo mediante la promoción de un conocimiento estandarizado.

La sociedad nacionalista debe contar con “la infraestructura económica de la sociedad industrial avanzada y sus fatales implicaciones seguirán garantizando que los hombres dependan de la cultura, pero de una que se requiere una estandarización en áreas bastante grandes y necesita ser sustentada y atendida por agentes centralizadores... así las cosas, a la hora de determinar unidades y fronteras políticas no se podrá ignorar impunemente la distribución de las culturas”³⁴. En este sentido, se puede equiparar al nacionalismo con la transformación de la relación en la organización en el ejercicio del poder y la cultura societaria con la llegada de la sociedad industrial. “El inicio del industrialismo significa explosión demográfica, urbanización acelerada, migración laboral y, asimismo, penetración de economía mundial y de un gobierno centralizador – penetración económica y política, por tanto- en unas comunidades hasta entonces más o menos introvertidas”³⁵.

Sólo en este contexto puede entenderse la transformación de las fronteras entre la unidad cultural y la unidad política, la etnia y la comunidad política, la cultura societaria y el gobierno legítimo. Anterior a la sociedad industrial la cultura de las comunidades permanecía dentro de ellas por lo que se consolidaba y permanecía estable debido a que vivían cerradas sobre sí mismas. El movimiento al que obliga la sociedad industrial sólo

³³ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 62. Traducido por el autor del original en inglés.

³⁴ Gellner, Ernest; *op. cit.*, p. 155.

³⁵ *Ibidem*, p. 62.

tiene una vía para la consolidación de una identidad cultural compartida por gobierno y gobernados, individuo y sociedad: el nacionalismo.

Con la llegada de los Estados nacionalistas se inaugura un proceso de homogeneización social y cultural que desgasta y pone en riesgo la existencia de identidades comunitarias. En otras palabras, “la burocracia centralizada, la industrialización, los mercados a gran escala y la movilidad social y geográfica no sólo abren la posibilidad, sino que imponen la necesidad de que los individuos sean capaces de comunicarse más allá de sus contextos locales y sus variedades dialectales. La cultura impresa, las nuevas formas de comunicación y los progresos de la alfabetización son hitos en este proceso de uniformización lingüística y cultural”³⁶.

La creación de un espacio que sea culturalmente homogéneo, a fin de que sea funcional a la dinámica de la sociedad industrial, la formación de la identidad nacional obedece a los requerimientos de la modernización. “La asimilación cultural y lingüística estuvo regularmente acompañada por un descrédito de las culturas y lenguas locales y regionales, de esta manera, la cultura ‘nacional’ monopolizó la imagen de modernidad y progreso. Una hegemonía cultural fue establecida y la oportunidad de mejorar su posición para los individuos en los territorios periféricos era un incentivo para asimilarse y aquellos que no lo hacían estaban en desventaja. La cultura, de esta manera, tiene efectos políticos, económicos y sociales muy reales, ayudando a distribuir ganancias en la sociedad y definir estatus y poder”³⁷.

En palabras de Gellner, el nacionalismo es producto de las sociedades industriales y no de las sociedades agrarias. Esto no quiere decir que las sociedades agrarias no pueden ser nacionalistas. Solamente se pretende señalar que la dinámica que provoca la revolución industrial está detrás de la conformación de sociedades-Estados nacionalistas. Las sociedades agrarias pueden ser nacionalistas, pero su nacionalismo no obedece a la consolidación de una clase burguesa sino que surge en oposición a la distribución desigual de los beneficios y costos de la sociedad industrial. El nacionalismo es, en este sentido, “un fenómeno conectado no tanto con la industrialización o la modernización como tales, sino con su difusión desigual”³⁸.

En la sociedad industrial “la economía, tanto como el Estado central, necesita también el nuevo tipo de cultura central; la cultura necesita del Estado; y el Estado probablemente necesita que su manada lleve un hierro cultural homogéneo... la relación entre un Estado y una cultura moderna surge irremediabilmente de las exigencias de una

³⁶ Toscano Méndez, Manuel; *op. cit.*, p. 72.

³⁷ Keating, Michael; *op. cit.*, p.34. Traducido por el autor del original en inglés.

³⁸ Ernest Gellner citado en Nairn, Tom; “*Los nuevos nacionalismos en Europa. La desintegración de la Gran Bretaña*”, Península, España, 1979, p.85.

economía moderna”³⁹. El nacionalismo es, entonces, “una manera de ligar al individuo a la colectividad; para asociar el pasado y el futuro, tradición y modernidad, para reconciliar lo universal con lo particular. Esto explica sus ambigüedades y contradicciones reflejando la condición moderna en sí”⁴⁰.

Con la división de Europa en el siglo XIX en Estados nacionales se favoreció la definición de la ciudadanía, los derechos políticos y sociales, basándose en la nacionalidad, contribuyendo al crecimiento del nacionalismo y colocando al Estado nacional como la unidad de poder político con mayor legitimidad. La legitimidad del Estado-nación residía en el hecho de que era éste quien tenía la capacidad para controlar dos elementos que permiten la homogeneización de la cultura pública en la que se desenvuelve el individuo. El primero los medios de comunicación masiva y segundo la educación. “La cultura es ahora el medio compartido necesario, la sangre vital o más bien la atmósfera mínima compartida, en la cual únicamente los miembros de la sociedad pueden respirar, sobrevivir y producir”⁴¹.

Gran parte del discurso nacionalista es sobre la legitimidad de las instituciones y mecanismos para el ejercicio del poder dentro de un Estado. En esto reside la importancia de la relación entre política y cultura; en la legitimidad del ejercicio del poder a través de la nación. Si para la existencia de regímenes legítimos es necesaria la convergencia de una identidad cultural (étnica o cívica) con la de las instituciones públicas que permiten el ejercicio del poder, en el momento en el que, las sociedades cuya forma de organización es el Estado nacional, son conscientes del carácter plurinacional y multiétnico de su territorio, se agrieta el principio dogmático de a cada nación un Estado.

Se abre la puerta a un nuevo debate entre identidades colectivas abocado “no tanto a *qué* decisiones pueden tomarse como a *dónde* las decisiones pueden tomarse; no tanto a ciudadanos que disponen de *más poder* como a *dónde* lo ejercen”⁴². Lo que se encuentra inmerso en las decisiones sobre los límites fronterizos y la división y distribución de poderes es el papel que tendrá la cultura en la vida pública de la sociedad. “Las decisiones sobre las fronteras y la división de poderes son, inevitablemente, decisiones acerca de que un grupo nacional tendrá capacidad de usar los poderes del Estado en apoyo a su cultura”⁴³.

La nación por la acción o influencia de las instituciones, lo mismo formales como informales, se transforman en un recurso político. La nación ya no es un mero artificio

³⁹ Ernest Gellner citado en Blas Guerrero, Andrés de; El nacionalismo en Fernando Vallespín “*Historia de la Teoría Política*” Tomo III, Alianza, España, 1990, p. 491.

⁴⁰ Keating, Michael; *op. cit.*, p. 2-3. Traducido por el autor del original en inglés.

⁴¹ Ernest Gellner citado en Guibernau, Monserrat; “*Los nacionalismos*”, Ariel, España, 1996, p. 69.

⁴² Fossas, Enric; Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico, en Enric Fossas y Ferran Requejo (editores) “*Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*”, Trotta, España, 1999, p.287.

⁴³ Kymlicka, Will; “*Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías*”, *op. cit.*, p. 159.

histórico o étnico a ello se le agrega su condición de identidad colectiva políticamente relevante. “Una cabal comprensión del nacionalismo debe dar cuenta simultáneamente de lo siguiente: 1) del carácter *endógeno*, esto es, constitutivo del nacionalismo en la génesis de las naciones, deviniendo elemento, decisivo tanto para el éxito o fracaso de un nacionalismo de masas, cuanto para la orientación político-ideológica de la nación; y 2) de la naturaleza *contingente* de las naciones, como procesos en puridad políticos de construcción nacional, que tienen lugar, eventualmente, en determinados contextos institucionales y sociales”⁴⁴.

1.2 Nacionalismo liberal: una respuesta a la plurinacionalidad

Las condiciones sociopolíticas y económicas de finales del siglo XX e inicios del XXI, poco o nada tienen que ver con las condiciones y elementos que permitieron el desarrollo del Estado moderno en los siglos XVIII y XIX. Mirar el liberalismo y el nacionalismo con los ojos de hace dos siglos es no dar el siguiente paso y poner en proporción la evolución histórica del Estado y la sociedad. Seguir con los mismos principios teóricos del liberalismo y el nacionalismo es ignorar dos siglos de Historia. “En el discurso político moderno, el derecho de los individuos para determinar su gobierno permanece como principio básico de las doctrinas liberal y nacionalista, pero el camino de la historia desde el fin del siglo XVIII ha sido marcado por una serie de conmociones sociales, económicas y políticas –migración, la creación de Estados nuevos habitados por más de una nación y la incorporación de grupos que anteriormente habían sido excluidos del proceso político. Todo esto debilita la identificación entre ciudadanos del Estado y los miembros de una nación ya no es posible igualar el derecho de los ciudadanos al autogobierno con el derecho de los miembros de la nación a la autodeterminación”⁴⁵.

La nación juega un papel fundamental en la conformación de las instituciones sobre las que recaerá el ejercicio de poder de un Estado con el propósito de mantener un cuerpo político que le facilite y legitime su accionar. El Estado, en este sentido, condiciona el desarrollo de la identidad nacional.

Pero ¿qué es lo que sucede en aquellos Estados en los que la nación no corresponde con los límites geográficos definidos como su territorio? ¿Que sucede en un

⁴⁴ Máiz, Ramón; Los nacionalismos antes de las naciones, *op. cit.*, p.110-111. Máiz agrega que es necesario abandonar la percepción prepolítica, lineal y exógena de la génesis de la nación para entender los nuevos nacionalismos: “la secuencia argumental a la que se aboca este postulado es, en síntesis, como sigue: 1) una previa etnicidad diferencial, articulada en torno a una serie de rasgos empíricos (lengua, religión, raza, cultura, historia, etcétera), 2) conforma una comunidad nacional ‘objetiva’, una identidad colectiva sustantiva, 3) dotada de preferencias comunes que se configuran como ‘intereses nacionales’ y se imponen por encima de otros posibles intereses sectoriales, 4) los cuales tarde o temprano generan un movimiento nacionalista que, descubriendo y generalizando los rasgos de la diferencia nacional, 5) postula demandas de autodeterminación hacia un propio Estado independiente u otras formas de gobierno” *Ibidem* p. 109-110.

⁴⁵ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 61. Traducido por el autor del original en inglés.

Estado-nación que cuenta con más de una nación? ¿Cuál es la reacción de la construcción nacional promovida desde el Estado frente a la existencia de identidades nacionales diferenciadas? Cuando el Estado y la nación se corresponden el nacionalismo encuentra un medio ambiente propicio para su desarrollo sin resistencia ni antagonismo. De esta forma, los principios de nacionalidad y ciudadanía son coextensivos y construyen una comunidad que unifica la cultura societaria con la participación en el ejercicio del poder público. Una consecuencia adicional es la contraposición de esta identidad nacional con otras identidades extranjeras con la obtención del reconocimiento internacional cerrando la pinza del nacionalismo.

Cuando el Estado tiene en su interior más de una nación el resultado es la hegemonía de una de ellas sobre la(s) otra(s). La respuesta natural del Estado nacional es la promoción de una cultura común, la reacción es la homogeneización cultural que extinga diferencias entre individuos que posean diferentes prácticas culturales. Esto no es más que un medio cuyo fin es la creación de un sentimiento de comunidad o cohesión entre ciudadanos que de legitimidad al ejercicio de poder. “Existe una única cristalización posible –política, cultural e ideológica- de la nación dominante, fundada en a) la sistemática negación de las diferencias internas dentro de la propia nación dominante; b) una supuesta continuidad histórica y primordial, inmutable, de la esencia nacional a través de los tiempos que enmascara el carácter cambiante y políticamente construido de la misma”⁴⁶.

Los nacionalismos no conocen otro camino que la homogeneización, la secesión y la creación de un Estado nacional soberano. La condición de nación-Estado posibilita a ésta para alcanzar sus objetivos y no sólo ser una nación hegemónica sino una cultura única dentro del Estado. Asimilando o aniquilando a las naciones diferenciadas sin Estado que, al carecer de una estructura política consolidada, no puede llevar a cabo su proyecto de *nation-building*, la nación central se consolida como la identidad cultural única. Cuando la nación sin Estado no es aniquilada o asimilada, los individuos que pertenecen a ésta se sienten ajenos al Estado-nación, debilitando el sentimiento de comunidad, la cohesión ciudadana, y por tanto, la legitimidad del ejercicio de poder.

La falta de identificación colectiva mutua entre dos naciones crea, en aquella que carece del respaldo del Estado, un sentimiento propio y exclusivo de comunidad, de una comunidad en resistencia de los procesos de homogeneización del Estado-nación. De esta manera aparece un nacionalismo antagónico o periférico al nacionalismo de Estado, cuyo objeto es el repudio y resistencia a la cultura societaria respaldada por el Estado.

El nacionalismo periférico, que carece de instituciones políticas encargadas de cohesionar a su población, tiene como principales factores de integración las instituciones

⁴⁶ Máiz, Ramón; Los nacionalismos antes de las naciones *op. cit.*, p.96.

informales como elementos de resistencia; la cultura, la lengua y las tradiciones. La consolidación de un proyecto nacional requiere algunos procesos y actores formales, como lo puede ser una clase burguesa, que permitan el desarrollo económico pero sobre todo la participación política. A diferencia de lo que se hace en un Estado-nación (presuntamente homogéneo) cuya base para la cohesión es la solidaridad social a través del desarrollo económico y la participación política, cuando se encuentran dos o más naciones en competencia por el control del Estado, cuando dos proyectos de *nation-building* compiten por su consolidación, es la identidad nacional, la cultura pública de la nación sin Estado, la encargada de cohesionar a sus miembros.

Contrario a la lógica del Estado nacional, donde la nación es conformada desde arriba por la capacidad coercitiva del Estado, la nación sin Estado debe su identificación como tal a la sociedad y la cultura que la caracteriza. En un nacionalismo periférico, la nación viene dictada desde abajo, de la práctica ordinaria de sus elementos diferenciales, como la lengua y costumbres colectivas. Sin el respaldo de la cultura societaria de la nación sin Estado las elites ilustradas podrían inclinarse hacia la integración a la nacionalidad estatal por serles más útiles o prácticos para sus intereses, en tanto que, la nación-Estado 'monopoliza' la idea de progreso y modernidad.

La lengua y las formas de comunicación del nacionalismo periférico adquieren relevancia. "Lo más importante de la lengua es su capacidad para generar comunidades imaginadas, forjando en efecto solidaridades particulares"⁴⁷. Con esto no se quiere decir que las lenguas y otros ritos simbólicos sean "*emblemas de nacionalidad*" (Anderson) sino simplemente señalar el papel que juegan las lenguas vernáculas como factor de cohesión social, de identificación y reconocimiento entre individuos como miembros de una colectividad común.

La relevancia del lenguaje para definir a una nación nunca es un elemento suficiente, e incluso puede ser muy ambiguo en un contexto globalizado como el actual, pero fue un elemento determinante al momento de constituir el Estado nacional. Cuando las lenguas vernáculas llegaron a las imprentas estas fueron un elemento para reconstruir la vida política y social hasta el punto de construir un nuevo modelo de organización del poder público: el Estado-nación.

La participación del lenguaje vernáculo impreso conformó la conciencia nacional, de acuerdo con Anderson, en tres formas. En los momentos durante la Edad Media, que el acceso a la alfabetización estaba destinado solamente a determinados grupos, clérigos y aristócratas, la lengua impresa vino a construir referentes de intercambio y comunicaciones por debajo del latín, considerado de alta cultura, y por encima de las lenguas vernáculas habladas. Asimismo, le dio al lenguaje la fijeza necesaria para dar la

⁴⁷ Anderson, Benedict; *op. cit.*, p. 189.

imagen de antigüedad que daría forma a la idea subjetiva de la nación. Por último, se crearon “lenguajes de poder de una clase diferente a la de las antiguas lenguas vernáculas administrativas”⁴⁸.

Fueron las ideas que desencadenaron la Revolución norteamericana de 1776 y la Revolución francesa de 1789, las que en gran medida propiciaron la expansión del nacionalismo. El Estado nacional es el producto de la transformación de las relaciones de poder entre actores políticos tradicionales y modernos. La consolidación de las unidades territoriales centralizadas fortaleció al Estado nacional como forma de organización para el ejercicio de poder. La aparición de la burguesía como nueva clase social dominante modificó la responsabilidad de los gobernantes para con sus gobernados, así como las condiciones socioeconómicas sobre las que se desarrollará esta nueva etapa. Dos ideas son las que apuntalan al Estado nación; la soberanía popular y la ciudadanía.

La soberanía popular engloba a “todo el pueblo”, en este sentido, los ‘revolucionarios’ sostenían que el principio de la soberanía residía en la nación por lo que monarcas y aristócratas carecían de legitimidad para el ejercicio de poder. La autodeterminación nacional es una de las interpretaciones más comunes de soberanía, de esta manera, la lealtad del individuo está comprometida con la nación y ya no con el monarca. A su vez, la ciudadanía es aquel principio que otorga al individuo el derecho de participar en la vida pública nacional. “El concepto de ciudadanía y de ciudadano, cumplió originariamente el papel fundamental de ser expresión de un nuevo estatus, en el que se cristalizó la idea de soberanía que legitimaría el poder de la representación, y que significó una ruptura y un cambio de justificación del poder, del derecho, así como una nueva visión sobre el puesto y el papel del individuo”⁴⁹.

En este contexto aparece el nacionalismo como mecanismo para reconstruir la lealtad de los gobernados con respecto a sus gobernantes. La existencia de un agregado de individuos soberanos y con derecho de participar en la vida pública nacional no garantizaba la estabilidad del sistema político. La nación, a través de políticas estatales, mediante la creación o identificación de símbolos y cultura comunes, construye un sentido de pueblo, un sentido de pertenencia, “*un nuevo tipo de fidelidad*” (Guibernau). Fidelidad basada en una ética pública compartida haciendo de la cultura un asunto políticamente relevante.

Las ideas liberales utilizaron al nacionalismo para su mayor y rápida difusión. “Existen dos requisitos para pertenecer a un Estado liberal: 1. Capacidad cívica general – la presteza y habilidad para comunicar, argumentar y discutir asuntos con ciudadanos

⁴⁸ Para una visión más detallada ver *Ibidem*, p.72-75.

⁴⁹ Añón Roig, María José; Ciudadanía diferenciada y derechos de la minorías, en Javier de Lucas “*Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*”, Consejo General del Poder Judicial, España, 1999, p. 55.

compañeros, y formar juicios en base a este dialogo. 2. Una identidad y cultura compartidas –la capacidad para actuar como miembros de su sociedad particular”⁵⁰.

El nacionalismo y el liberalismo, como escuelas de pensamiento, han tenido un desarrollo conjunto que ha permitido la construcción y comprensión del Estado moderno. Estas dos perspectivas, aunque frecuentemente identificadas como contradictorias, dan sustento a los principios sobre los cuales se establecen los regímenes democrático-liberales. La igualdad, la libertad, la justicia, la ciudadanía, la soberanía (e incluso la política en general) entre otros, que además, son puntos de encuentro entre nacionalismo y democracia liberal. En palabras de Yael Tamir: “el liberalismo moderno ha incorporado ciertos ideales nacionales, un desarrollo que le ha permitido retener su posición dominante en un mundo de Estado nacionales. Con la absorción de conceptos nacionales, el liberalismo ha sido capaz de garantizar la existencia de un estatus negociado por poblaciones específicas y discutir nociones como justicia distributiva, obligaciones compartidas, participación y responsabilidad social en referencia a esta realidad”⁵¹.

Habermas señala que “no todos los Estados-nación han sido o son democráticos, es decir, constituidos según los principios de una asociación de ciudadanos libres e iguales que se gobiernan a sí mismos. Pero siempre que se han dado democracias de corte occidental éstas ha adoptado la forma de Estado-nación. Es evidente que el Estado-nación ofrece importantes ventajas para que pueda llevarse a cabo con éxito el autogobierno democrático de la sociedad que se constituye dentro de sus fronteras”⁵². De acuerdo con Habermas el Estado moderno surge al mismo tiempo como un ente administrador, dotado de un territorio para su soberanía, ligado a un Estado nacional que termina por convertirse en el Estado democrático social de derecho.

Apoyado en este argumento Yael Tamir identifica el Nacionalismo liberal con la finalidad de abordar el cuerpo político del Estado desasociándolo de la presunta neutralidad cultural del liberalismo y asumiendo los contextos democrático-liberales de los Estados contemporáneos sin obviar las identidades nacionales particulares e inherentes al individuo. Tamir busca establecer que el Estado liberal no es neutral en materia cultural. La característica principal del nacionalismo liberal es que “promueve los ideales nacionales sin perder de vista otros valores humanos contra los cuales los ideales nacionales son comparados. El resultado de este proceso es la redefinición de las metas nacionales legítimas y las formas de alcanzarlas. El nacionalismo liberal celebra la particularidad de la cultura junto con la universalidad de los derechos humanos, la

⁵⁰ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 128-129. Traducido por el autor del original en inglés.

⁵¹ *Ibidem*, p. 139. Traducido por el autor del original en inglés.

⁵² Jürgen Habermas citado en nota al pie en Caminal, Miguel; Estado, autodeterminación y catalanismo; en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p.141.

combinación de lo social y lo cultural en la que los individuos conjuran su autonomía particular”⁵³.

El propósito principal del nacionalismo liberal es “capturar lo que es esencial para ambas escuelas de pensamiento, tomando del liberalismo el compromiso con la autonomía personal y los derechos individuales, y del nacionalismo una apreciación de la importancia de pertenecer a comunidades humanas en general y comunidades nacionales en particular”⁵⁴. La meta a alcanzar para el nacionalismo liberal es asumir los contextos culturales en los cuales se desarrolla la democracia liberal; reconocer el papel político que tiene la cultura para la conformación de las instituciones que componen el Estado. Su objetivo central es separar los principios de nacionalidad y ciudadanía como formas de acceder a la vida pública de un Estado reconociendo la desventaja en la que se encuentran las identidades nacionales diferenciadas para acceder la vida política tanto dentro como fuera de sus fronteras.

Lo que esta en discusión en un Estado plurinacional no son los argumentos de una mayoría liberal y unas minorías comunitarias “sino debates entre liberales sobre el significado del liberalismo. Son debates entre individuos y grupos que se adhieren al consenso básico liberal-democrático, pero que discrepan sobre la interpretación de estos principios en sociedades multiétnicas”.⁵⁵ Es decir, sobre el papel del lenguaje, la nacionalidad, la cultura societaria; sobre el papel de la nación en las instituciones de un Estado liberal-democrático en el siglo XXI. Así como a un tiempo Liberalismo y Democracia buscaron la conciliación de los principios de libertad, el primero, e igualdad, la segunda, es tiempo de conciliar la libertad individual y los derechos individuales con la existencia de diversos marcos culturales e incluso varias comunidades políticas en un mismo Estado. En atención a la transformación política que impone la globalización es necesaria la conciliación del principio liberal de autodeterminación individual y el autogobierno del nacionalismo.

El nacionalismo liberal tiene por principio reconocer que los individuos en una sociedad, independientemente de su filiación cultural, tienen como garantía la libre expresión de la identidad colectiva de la que son parte sin que ello represente un riesgo para la estabilidad política del Estado. Esta propuesta teórica de Tamir busca garantizar el derecho individual a pertenecer a una identidad colectiva políticamente relevante. Si la nación es un elemento en la competencia por el poder es en ella donde el principio de la libertad adquiere sentido. La naturaleza contingente de la nación obliga adecuar tal

⁵³ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 79. Traducido por el autor del original en inglés.

⁵⁴ *Ibidem*, p.35. Traducido por el autor del original en inglés.

⁵⁵ Kymlicka, Will; El nuevo debate sobre los derechos de las minorías, en Ferran Requejo (coordinador) “*Democracia y pluralismo nacional*”, Ariel, España, 2002, p. 29.

principio a contextos particulares a fin de no condicionar la libertad de los individuos pertenecientes a una nacionalidad minoritaria a una colectividad ajena.

Asimismo, busca establecer una distinción entre el derecho liberal al autogobierno y el derecho liberal a la autodeterminación. “El derecho a la autodeterminación nacional apuesta por lo cultural más que por lo político, es decir, su derecho a preservar la existencia de la nación como una entidad cultural diferenciada... es central para la teoría del nacionalismo liberal que las demandas nacionales no son sinónimo de las demandas por soberanía política”⁵⁶.

El concepto moderno de Estado se encuentra inspirado en las ideas liberales tanto como en las ideas nacionalistas. Por un lado el nacionalismo contribuyó para establecer las fronteras creando la percepción de que el Estado es una comunidad caracterizada por la corresponsabilidad mutua y la cohesión interna que eventualmente daría lugar al Estado del bienestar. El liberalismo, por su cuenta, contribuyó con los principios morales que guiarán el comportamiento individual e institucional, la limitación del poder a través de la protección jurídica dando lugar al Estado Constitucional (Sartori). “Esto no quiere decir que en algún lugar haya existido un Estado que se hubiese limitado a impedir y no haya ampliado su acción a la promoción de comportamientos útiles para la convivencia o solamente para la sobrevivencia, como el de la defensa común asumido por Mill, por lo menos hasta que dicho Estado deba proteger no solamente a un individuo de otro, sino también a todos los individuos en su conjunto, en cuanto grupo, de otro Estado”⁵⁷.

El Estado del siglo XIX estuvo constituido por una dimensión nacionalista caracterizado por el reconocimiento y solidaridad entre nacionales; y por una dimensión liberal caracterizada por el reconocimiento de los procedimientos en los cuales se llevará a cabo la vida política del Estado. Así, tenemos una cohesión que se retroalimenta en tres direcciones; Estado-Nación-Individuo y los lineamientos que regirán la relación entre estos tres elementos.

La razón por la que el liberalismo se opone los supuestos doctrinarios del nacionalismo se encuentra en la historia de éste último en el siglo XX, así como por el discurso demagógico de la nación (el pueblo) como fuente legítima del ejercicio de poder que lo acerca más a la teoría democrática. Las experiencias nacionalistas del siglo anterior incluyen dos guerras mundiales y el proceso de descomposición de los regimenes comunistas de Europa del este. Con las tragedias humanas y el fracaso de la política frente al uso de la fuerza del nacionalismo, el liberalismo, desde sus principios, ha optado por declararse neutral en materia cultural como mediador entre Estado e individuos con el

⁵⁶ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 57. Traducido por el autor del original en inglés.

⁵⁷ Bobbio, Norberto; “*El futuro de la democracia*” Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 124. Bobbio rescata de John Stuart Mill como principio fundamental del liberalismo “el único objetivo por el que se puede legítimamente ejercer un poder sobre algún miembro de la comunidad civilizada, contra su voluntad, es para evitar daño a los demás” *Ibidem* p.123.

fin de garantizar la igualdad jurídica entre los miembros de la nación o naciones evitando la promoción de una percepción de la vida buena.

El nacionalismo liberal puede confundir la garantía de la libertad individual con la preservación de la unidad nacional, sin embargo, el Estado liberal ha demostrado que para el ejercicio de sus actividades es necesario promover una concepción de comunidad nacional con una cultura pública particular que puede o no adaptarse con las características de toda la población, es por eso que, como señala Tamir, "*la mayoría de los liberales son nacionalistas liberales*".

La disolución de los Imperios anteriores a la Primera Guerra Mundial abrió la puerta para el autogobierno de algunas naciones, aunque también cerró la puerta a otras naciones, cortando con ello cualquier proyecto de *stateless nation-building* limitando su existencia política a un Estado 'ajeno'. "Para ser considerados ciudadanos calificados, los individuos tienen que identificarse no sólo con el Estado y sus instituciones sino además con la cultura de la nación dominante"⁵⁸.

En esos momentos se pensaba que solamente los Estados grandes podrían mantenerse mientras que los pequeños estaban condenados a la opresión y la dependencia. "El Estado ideal era nacional y culturalmente homogéneo, políticamente centralizado, económica y tecnológicamente desarrollado, y militarmente poderoso, es decir, autosuficiente y, en consecuencia, libre"⁵⁹.

El autogobierno nacional quedó condicionado a su capacidad para desarrollar su economía y hacer sentir su poder militar. Los Estados modernos fueron borrando gradualmente la idea de que en realidad están compuestos por varias culturas societarias imponiendo un concepto de nación; apuntalado por las ideas de ciudadanía y soberanía nacional. Así, todos aquellos que habiten en un territorio y obedezcan al mismo gobierno son parte de la misma nación. No es de extrañar encontrar referencias a la nación como "un concepto plenamente liberal y también democrático. Porque nos remite al papel político del individuo, a su pertenencia a una comunidad que se da a sí misma una organización política y a su responsabilidad como individuo en el funcionamiento de esa organización política"⁶⁰.

El liberalismo surge como oposición al absolutismo, por tanto, históricamente en su agenda no figuraba la relevancia política de la identidad nacional sino el desarrollo de estructuras institucionales que limitaran el ejercicio discrecional del poder; objetivo que fue alcanzado de la mano de la nación. El liberalismo surge en oposición al poder absoluto, niega la autoridad de monarca, desconoce al príncipe. El nacionalismo responde a la incógnita de cual debe ser la fuente de autoridad, afirma la nación, identifica al pueblo. El

⁵⁸ *Ibidem*, p. 144. Traducido por el autor del original en inglés.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 142. Traducido por el autor del original en inglés.

⁶⁰ Uriarte, Udorne; "*España, patriotismo y nación*" Espasa, España, 2003, p. 62.

nacionalismo afirma donde el liberalismo niega. En este sentido, se mezclan como elementos en un mismo proceso: el nacimiento del Estado moderno. Es con la descomposición de los regímenes socialistas, la transformación del mapa europeo, que la discusión teórica entre nacionalismo y democracia liberal adquiere importancia para el pluralismo nacional.

El Estado-nación unifica la nacionalidad con la ciudadanía al monopolizar la identidad cultural que será aquella políticamente relevante a través de instituciones formales. En el camino para difundir y hacer de su identidad cultural la única válida, se desacreditan al resto de las identidades nacionales o étnicas como fuente de la legitimidad política excluyendo las representaciones culturales diferenciadas de las instituciones políticas. El Estado nacional confunde la nacionalidad con el derecho ciudadano de participar en el espacio público. Esta asociación ignora la existencia de culturas societarias diferenciadas. El nacionalismo se hace parte implícita del liberalismo toda vez que la libertad política está condicionada a la nacionalidad del individuo.

Para el liberalismo, la idea de nacionalidad se diluye en el concepto de la ciudadanía; unificando la identidad nacional con los derechos políticos que otorga el Estado a su población. Sin embargo, nacionalidad y ciudadanía son conceptos distintos, el primero sujeto a un proceso histórico político con una identidad cultural contingente y por tanto asociada a contextos particulares; la segunda un principio universal que permite la participación y representación política de los individuos en una organización política como lo es el Estado. La fusión de estas dos ideas excluye de la vida política del Estado a las identidades culturales diferenciadas, o cuando menos ejerce la presión suficiente para obligarlas a integrarse a una forma nacional hegemónica. Las naciones sin Estado, siguiendo el modelo que 'fusiona' nacionalidad y ciudadanía, se transforman en una comunidad extranjera dentro de su propio territorio. De esta manera, la relación culturas diferenciadas (étnicas o nacionales) y Estado se torna hostil y compleja.

Aunque la sociedad feudal tenía una composición plurinacional no es hasta la aparición del Estado-nación que este elemento se vuelve políticamente relevante. Para los Imperios feudales, la vida cultural de sus regiones no era un asunto de política y todo quedaba en manos de los grupos "culturales" dentro de su región. La administración regional no pretendía ir más allá de sus propios límites, ni la nacionalidad era un elemento para la asociación, dejando ese papel a la religión. En el Estado nacional la centralización de poder y funciones obligó a promover, difundir e imponer una identidad cultural-nacional homogénea. La concentración de la población en torno a los medios de producción en pequeños centros urbanos, derivados de la dinámica de la Revolución Industrial, así como los cambios ideológicos en torno a la justificación del poder, provocaron la transformación del papel de las identidades culturales para convertirse en una nación.

Todos aquellos elementos que permitían la cohesión del Estado-nación, como la movilización de grandes masas, la uniformidad cultural, la asimilación, la centralización del poder político, el *nation-building*, se convirtieron en un obstáculo para las naciones sin Estado. Asimismo, el Estado liberal-nacional, como forma de evitar algún tipo de conflicto cultural con las colectividades diferenciadas, se declaraba neutral en material cultural. “La adscripción continua a la noción de neutralidad cultural previene al moderno Estado benefactor de reconocer las desventajas padecidas por las minorías y la necesidad de asegurarles derechos y protección especiales”⁶¹.

El principio fundamental del liberalismo es la libertad individual, por lo tanto, los derechos grupales de las naciones diferenciadas sólo pueden ser legítimos en la medida que estos garanticen y respeten la libertad y autonomía del individuo. Sin embargo, la libertad individual sólo tiene sentido cuando la identidad cultural particular puede ser respaldada públicamente; cuando se reconoce el marco cultural donde dicha libertad adquiere validez. Las minorías culturales que no cuenten con un respaldo institucional, aunque puedan acceder al derecho liberal de la libertad, se encuentran en desventaja por la poca o nula identificación cultural que hay entre individuo e instituciones políticas. En palabras de Will Kymlicka: “el valor liberal de la libertad de elección tiene determinados prerequisites culturales y por tanto estas cuestiones de pertenencia cultural deben incorporarse a los principios liberales”⁶².

Para el ejercicio básico de este principio liberal es necesario satisfacer dos condiciones previas; “la primera es que dirigimos nuestra vida desde dentro, de acuerdo con nuestras convicciones sobre que es lo que da valor a la vida”, por lo cual el individuo debe contar con las garantías necesarias para que pueda llevar el estilo de vida que le apetezca e impida su discriminación y exclusión. “La segunda condición previa es que somos libres para cuestionar estas creencias, para examinarlas a la luz de cualquier información”⁶³. Los individuos deben tener las condiciones que le permitan cuestionarse sobre los principios en los que se basa la ‘vida buena’ y valorarlos de acuerdo con sus intereses y preferencias. Los individuos “no se ven a si mismo como inevitablemente atados al seguimiento de la particular concepción del bien y de los fines últimos a los que en un momento dado se adhieren”⁶⁴.

Si hemos de reconocer el papel político de la nación, hemos de aceptar que ésta es definida (e incluso creada) por instituciones políticas. Hay que aceptar que el nacionalismo es el que da pie a la nación como elemento político por encima de la

⁶¹ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 148. Traducido por el autor del original en inglés.

⁶² Kymlicka, Will; “*Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías*” *op. cit.*, p. 112.

⁶³ *Ibidem*, p. 119.

⁶⁴ John Rawls citado en *Ibidem* p. 118.

identidad étnica asociada un proceso histórico. La transformación del mapa europeo en distintos momentos demuestra el papel político contingente de la identidad nacional.

La identidad cultural, las culturas societarias, la nación, no son de ninguna manera una entidad incuestionable y permanente. Las formas de identificación colectiva se encuentran sujetas a la transformación constante de la vida en sociedad. En síntesis, lo que el nacionalismo liberal pretende es establecer que los individuos tienen la capacidad para elegir de entre una variedad de prácticas sociales de su entorno, que solamente puede realizarse cuando dichas prácticas tienen un valor, un significado, que sólo la cultura puede dar.

El papel del Estado, para el nacionalismo liberal, es de garante de la existencia de condiciones normativas e institucionales que no privilegien ni discriminen identidad colectiva alguna. La identificación individual dentro de una cultura pública es de gran trascendencia. Significa la relevancia política de las identidades grupales para que el individuo pueda desarrollarse. Este argumento acerca de la conexión entre elección individual y cultura, es el primer paso hacia una defensa específicamente liberal de determinados derechos diferenciales en función del grupo.

Tamir argumenta que “la interpretación cultural del derecho a la autodeterminación nacional debe ser entendida como el derecho de los individuos a su identidad nacional, a su protección y preservación, y a ser promovida la existencia de la nación como entidad distinta... el derecho a la autodeterminación nacional debe ser visto como un derecho individual, contingente, entendido como una decisión voluntaria de los individuos al afiliarse ellos mismos con su particular grupo nacional y dar pública expresión de esta afiliación”⁶⁵.

El argumento de ninguna manera se opone al liberalismo puesto que el ámbito en el que los individuos se desenvuelven es un espacio público caracterizado por prácticas sociales y valores ético-morales compartidos, referidos a un espacio geográfico particular y una lengua que posibilite la comunicación entre personas. “La libertad que los liberales reclaman para los individuos no es en esencia la libertad de trascender la propia cultura y la propia historia, sino más bien la libertad de desenvolverse dentro de su propia cultura societal, de distanciarse a si mismos de determinados roles culturales, de elegir cuales son las características de la cultura que vale la pena desarrollar, y cuales carecen de valor”⁶⁶.

Para la democracia liberal el elemento de la socialización es fundamental. Sólo a través de ésta la libertad individual es posible en una cultura común. Sólo una cultura pública común permite la cohesión de proyectos de vida individuales dentro de un Estado. Es eso lo que se identifica como nacionalismo. La función de la cultura, de la

⁶⁵ Yael Tamir citado en Caminal, Miguel; Estado, autodeterminación y catalanismo; *op. cit.*, p.152-153.

⁶⁶ Kymlicka, Will; *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías*, *op. cit.*, p. 130.

socialización, es brindar un marco de seguridad al individuo para el ejercicio de su libertad. Tan es así que la libertad fuera de un contexto cultural específico que le de sentido pierde su valor al carecer de puntos de referencia tanto individual como colectiva.

La libertad, en términos generales y con sus limitantes, sólo adquiere sentido en las sociedades democráticas occidentales que ofrecen las condiciones normativas e institucionales para su ejercicio. “Los individuos desean ser gobernados por instituciones formadas por una cultura que encuentren descifrable y significativa, y permita un cierto grado de transparencia que facilite su participación en asuntos públicos. Cuando son capaces de identificar su propia cultura en la estructura política, cuando las instituciones políticas reflejan tradiciones que les son conocidas, sus interpretaciones históricas y formas de comportamiento, los individuos se perciben a sí mismo como los creadores, o al menos los portadores, de un conjunto de creencias valiosas”⁶⁷.

Lo mismo sucede con el principio de igualdad. Para la democracia liberal dicho principio hace referencia a las mismas oportunidades que tiene el individuo para guiarse dentro de la sociedad; los mismos derechos y garantías que lo protegen y posibilitan su desarrollo individual. Sin embargo, (como George Orwell advirtió en tono irónico, ‘todo somos iguales pero algunos son mas iguales que otros’), la relevancia de la cultura en la vida política de un Estado no permite la igualdad de circunstancias para las minorías étnicas y nacionales. Para que en una sociedad plurinacional exista verdadera igualdad es necesaria una serie de derechos diferenciados en función del grupo al que se busca proteger (e incluso compensar) más que privilegiar. “Una demanda de reconocimiento nunca es ‘simple simbolismo’. Altera, de forma recurrente y compleja, lo social, económico y las relaciones de poder que constituyen el sistema actual de cooperación social”⁶⁸.

Aunque la postura democrático liberal frente al argumento de desventajas culturales de las naciones sin Estado ante el *nation-building* estatal es lo que Kymlicka identifica como ‘omisión bienintencionada’, (neutralidad cultural del Estado), los hechos nos llevan observar que el Estado no es neutral en materia cultural. Aquella analogía de la separación del Estado y la religión con la relación Estado e identidad nacional es errónea para comprender el problema de la plurinacionalidad. Un ‘dejar hacer, dejar pasar’ en materia cultural ignora la estrecha relación entre cultura y política, el papel de la nación en la consolidación de cuerpo estatal y viceversa.

Cuando un gobierno garantiza o fomenta un proceso de *nation-building* está poniendo en desventaja a todas aquellas identidades culturales, sean nacionales o étnicas, que no comparten la identidad de la mayoría. En realidad lo que una política de ‘omisión bienintencionada’ conlleva es la hegemonía de una identidad nacional

⁶⁷ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 72. Traducido por el autor del original en inglés.

⁶⁸ Tully, James; Introduction, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) “*Multinational democracies*”, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 15. Traducido por el autor del original en inglés.

mayoritaria sobre las otras. Obliga a estas últimas a integrarse a la nación-Estado, obviando la neutralidad cultural condicionando la libertad política a la asimilación y negando la igualdad de oportunidades.

Cabe agregar un nuevo auge de los nacionalismos producto de la descomposición del bloque comunista principalmente en Europa del este, la existencia de entidades políticas formales e informales supranacionales, la aparición de sistemas políticos intergubernamentales, la mayor movilidad del capital cada vez más sin intervención del Estado, mayor actividad transnacional pública y privada, entre otras.

Aunque el tema de los derechos de las naciones sin Estado en Estados plurinacionales no es algo nuevo para la teoría política, es hasta el fin del bipolarismo que se obliga a pensar la política en un nuevo contexto histórico. Después de dos guerras mundiales, la desaparición de imperios coloniales; la desintegración de la Unión Soviética y con el auge de la economía de mercado internacional, los nacionalismos de las naciones sin Estado adquieren nueva vida, el debate sobre la plurinacionalidad en un mismo Estado regresa a la discusión en la teoría política, discusión en un marco democrático liberal.

1.3 El pluralismo nacional y la democracia liberal

A partir del siglo XIX la nación se declara como la fuente de la soberanía. “La nación dejó de ser propiedad del monarca o parte de una jerarquía social y se asoció a la población como un todo. De esta manera el nacionalismo adquirió una base popular y fue ligada con la doctrina de la soberanía popular”⁶⁹. Cuando el pueblo es considerado como la fuerza legitimadora para el ejercicio del poder, hay que identificar quien es el pueblo, quien forma parte de la nación y de que forma se es parte del pueblo-nación. Para dar respuesta a estas incógnitas habrá que recurrir al desarrollo de la democracia liberal durante el siglo XIX.

El desarrollo de la democracia liberal coincide con el desarrollo del Estado-nación. Aunque su conexión no se encuentra del todo clara, sobre todo cuando se concibe a la primera como un régimen cuyo principio básico es la libertad del individuo, mientras que el nacionalismo suele relacionarse con la autodeterminación de una comunidad culturalmente homogénea.

Tras la caída del régimen soviético, las democracias occidentales se vieron obligadas a entender sus problemas internos, como la depuración política y económica de su modelo y su adaptación a las nuevas circunstancias. Éstas colocan en un momento importante a las minorías históricamente discriminadas por un Estado democrático liberal amparado en el universalismo de la aplicación de las leyes. La ausencia de una fuerza

⁶⁹ *Ibidem*, p. 29. Traducido por el autor del original en inglés.

política e ideológica opuesta a los valores de occidente abre las puertas a la entrada de la reivindicación de los derechos de las minorías bajo el estandarte de la identidad y la igualdad. La etnicidad, la migración, los nacionalismos, el multiculturalismo, surgen como nuevos elementos para la discusión (legitimados por los principios democráticos liberales) en el Estado nación.

“Ya no se puede dar por descontado que la unidad política por excelencia sea el Estado nación. Lo que nos obliga a repensar el problema. Y, para repensarlo, hay que volver a aquella unidad primaria de todas las construcciones sociopolíticas que es precisamente la comunidad”.⁷⁰ En el caso del Estado, cuya sociedad se encuentra compuesta por distintas identidades culturales, habrá que pensarlo en función de las diferencias culturales entre comunidades.

El impacto al Estado proviene del despertar sociopolítico de la sociedad multicultural. Ésta “no [solamente] se caracteriza por la coexistencia de valores y prácticas culturales diferentes; menos aún por el mestizaje generalizado. Es aquella donde se construyen la mayor cantidad posible de vidas individuadas, donde el mayor número posible de individuos logra combinar, de manera diferente cada vez, lo que los reúne (la racionalidad instrumental) y lo que los diferencia (la vida del cuerpo y el espíritu, el proyecto y el recuerdo)”⁷¹.

La sociedad multicultural “es aquella en la que la relación del pluralismo no puede permanecer en el ámbito de las relaciones entre individuos, sino que debe extenderse a la regulación política de las relaciones entre comunidades que comparten un espacio político común. Esto no significa, más bien lo contrario, que no se presenta conflicto, lo que enfatiza esta perspectiva es que el multiculturalismo puede ser entendido como diseño de modelos políticos orientados a hacer frente a los conflictos de identidades tanto intercomunitarias como intracomunitarias”⁷². La sociedad multicultural, en síntesis, se encuentra compuesta por distintas identidades culturales, étnicas y nacionales, que demandan mayor reconocimiento y participación dentro de las sociedades liberales.

Para la Teoría Política, desarrollada a la luz del nacionalismo y el liberalismo principalmente, se parte del supuesto según el cual a cada Estado corresponde una y sólo

⁷⁰ Sartori, Giovanni; *“La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros”*; Taurus, México, 2001, p. 43-44.

⁷¹ Touraine, Alain; *“¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes”*; Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 189. Corchetes agregados. Touraine establece que en la actualidad la sociedad está sufriendo un proceso de desmodernización, producto de la movilidad que presenta la globalización, consistente en la disociación de las instituciones públicas y la organización social derivada de la Revolución Industrial con respecto de la identidad cultural a la que pertenece el individuo. En este sentido, la reunificación o combinación de las relaciones sociales de la sociedad industrial y las prácticas culturales dan como resultado la sociedad multicultural. Una sociedad donde el rol social derivado de lo técnico y lo económico se entremezcla con el simbolismo de la identidad particular como forma de resistir y contrarrestar la desmodernización. Para una visión más detallada ver p.9-21.

⁷² Añón Roig, María José; *op. cit.*, p. 74.

una nación. Esto ha sido así porque la nación fue la justificación política e ideológica de la constitución del Estado moderno. Éste se llega a considerar como la expresión de una identidad colectiva que regula la convivencia, el intercambio y la cooperación.

En contra parte, la concepción de una sociedad multicultural difiere en varios sentidos del Estado nacional. Siendo lo más notable el hecho de que, la primera reconoce la existencia dentro de su territorio más de una identidad nacional y grupos étnicos por lo que sus límites culturales son imprecisos, dando lugar a una organización política distinta: el Estado multicultural. Para fines prácticos se definirá al Estado multicultural como aquel que comprende dentro de su territorio más de una nación y grupos étnicos, ya sea de manera voluntaria o no. Esta forma estatal tiene dos posibles variantes: el Estado plurinacional, que hace referencia a la existencia de más de una nación en su territorio; y el Estado multiétnico, que cuenta en su territorio con diferentes minorías étnicas producto de movimientos migratorios y la existencia de grupos indígenas.

Para fines de este trabajo solamente se abordará al Estado plurinacional, siendo éste, como ya se mencionó, aquel en el que dos o más identidades nacionales comparten y compiten en el espacio público. Las naciones minoritarias o naciones sin Estado son “los grupos que constituían sociedades completas y en funcionamiento en su territorio histórico antes de ser incorporadas a un Estado mayor. La incorporación de estas minorías nacionales ha sido normalmente involuntaria, debida a la colonización, conquista, o la cesión del territorio de un poder imperial a otro, pero puede también darse voluntariamente, como resultado de la federación”⁷³.

Hasta antes de 1989, la discusión sobre las minorías nacionales era esencialmente equivalente al debate entre liberales y comunitaristas⁷⁴. Mientras que los liberales planteaban que los individuos son libres para elegir y decidir sobre su concepción de la vida buena, por lo que todo aquello que tuviera carácter hereditario es contrario a la naturaleza del individuo; como las prácticas a comunitarias y valores culturales colectivos cuyo ejercicio se encuentra condicionado al libre albedrío del individuo. Por su parte los comunitaristas mantenían que el individuo es el producto de las prácticas sociales. En este sentido, los intereses de la comunidad no pueden limitarse a los intereses de los individuos, por lo que privilegiar la libertad individual resulta destructivo para la comunidad. De manera análoga el debate por el derecho de las minorías giró en torno a la prioridad de la libertad individual sobre la pertenencia a una colectividad y viceversa.

⁷³ Kymlicka, Will; El nuevo debate sobre los derechos de las minorías, en Ferran Requejo (coordinador) “*Democracia y pluralismo nacional*”, Ariel, España, 2002, p. 28 en nota la pie.

⁷⁴ *Ibidem*, p.26. Kymlicka establece cuatro etapas por las que ha atravesado el debate sobre el derecho de las minorías. La primera como equivalente al debate entre liberales y comunitaristas; la segunda identificada como la diferencia de interpretación de los principios liberales entre naciones minoritarias y mayoritarias; la tercera definida por atender a los procesos de *nation-building* de las naciones que conviven en un mismo Estado y; la cuarta como los efectos de los derechos de las minorías nacionales sobre la institución democrático liberal de la ciudadanía. p.26-44.

El problema con esta aproximación a los derechos de las minorías reside en que malinterpreta la naturaleza de las minorías etnoculturales y la naturaleza del liberalismo. “En realidad, la mayoría de los grupos etnoculturales de las democracias occidentales no quieren ser protegidos de las fuerzas de la modernidad de las sociedades liberales. Por el contrario, quieren ser participantes plenos e iguales en las sociedades liberales modernas”⁷⁵. En cuanto a la mal interpretación del liberalismo, se puede señalar que ello es de carácter histórico contextual. El liberalismo político es la herencia de dos grandes momentos históricos de finales del siglo XVIII: la Revolución francesa y la separación de las colonias norteamericanas. En aquellos momentos la importancia y relevancia política de la identidad cultural, étnica o nacional, diferenciada es imperceptible puesto que la sociedad se encontraba en plena reconstrucción de sus relaciones de poder. Es el nacionalismo el encargado de exponer la importancia de la identidad nacional en las relaciones de poder en Estados plurinacionales.

Para los opositores de los derechos de las minorías, los nacionalismos periféricos son residuos de identidades premodernas condenadas a desaparecer. Sin embargo, las naciones sin Estado no son muestras de tribalismo, no son comunidades encerradas sobre si mismas que rechazan cualquier otra forma de organización. Al contrario, el propósito de los nacionalismos periféricos es construir su propia sociedad democrático-liberal. Su objetivo es ejercer su capacidad como una comunidad política diferenciada, e incluso participar en las relaciones internacionales entre Estados y organizaciones transnacionales, así como en diferentes niveles de gobierno. Como señala atinadamente David Miller no tiene por que polarizarse a la nación entre la modernidad y el tribalismo. No existe una ruptura conceptual, ni una nueva forma de pensar las comunidades humanas. “Lo que es nuevo es la creencia de que las naciones pueden considerarse como agentes políticos activos, los portadores del poder último de la soberanía”⁷⁶.

La discusión no es protagonizada por comunidades tribales y naciones modernas sino por naciones mayoritarias y minoritarias en el seno de Estados democrático liberales. El debate no gira en torno al comunitarismo y el liberalismo sino entorno a la respuesta de la democracia liberal ante Estados cuya composición es plurinacional o multiétnica. La relevancia de esta cuestión deriva de la relación explícita que tiene la cultura con la política; que relaciones deben tener dos o mas culturas con las instituciones democráticos liberales contemporáneas.

Resulta de vital importancia para las minorías nacionales de un Estado plurinacional esclarecer el papel que ejerce la cultura en la política, pues ello les representa una desventaja en el acceso a la vida política del Estado en el que están insertos. La nación mayoritaria, por su parte, no puede obviar el papel de su cultura en el ejercicio de poder y

⁷⁵ *Ibidem*, p. 28.

⁷⁶ Miller, David; *op. cit.*, p. 49.

negar el papel de las culturas societarias diferenciadas en la vida política del Estado. "Aquellos que niegan a los individuos el derecho a la manifestación pública de su cultura nacional frecuentemente se esconden detrás del argumento según el cual la vida pública debe ser culturalmente neutral. Pero la cultura no puede ser restringida a la esfera privada, solamente aquellos que viven en una sociedad que manifiesta su propia cultura pueden ser inconcientes de este hecho"⁷⁷.

Este debate liberal sobre el derecho de las minorías a la autodeterminación y el autogobierno no es un fenómeno que se haya presentado únicamente a finales del siglo XX. El debate liberal sobre el derecho de autogobierno de las minorías nacionales se encuentra en la literatura desde el siglo XIX.⁷⁸ El tema fue relevante mientras el Imperio británico se mantuvo vigente. Al querer transmitir los principios liberales a sus colonias, pues estos no podían ser exportados como eran implementados en Inglaterra, tenían que adaptarse a la situación pluricultural de las colonias en diversas partes del mundo; como Canadá, Palestina, África y el caribe.

En el momento en que el Imperio británico fue minado, la teoría liberal fue abandonando el tema. Pero no fue el único factor que debilitó el debate. Además hay que considerar el contexto posterior a la Segunda Guerra mundial. La recomposición del mapa europeo; la aparición de nuevos Estados-nación cuya preocupación fue la amenaza a la paz internacional y por tanto a su soberanía. Asimismo, la polarización de modelos en el transcurso de la Guerra Fría, la contraposición ideológica puso en riesgo los movimientos de las minorías nacionales, pues los intereses que las demandas de las naciones sin Estado, ya no eran asunto exclusivo de las propias naciones sino que movían a los dos grandes bloques ideológicos.

La democracia liberal se muestra incómoda ante las reivindicaciones nacionalistas, pues rememoran algunos elementos de las dos grandes guerras del siglo XX. Los derechos nacionales son vistos con sospechas por los liberales debido a tres características del mundo de la posguerra. "1) la desilusión con el Plan de los Derechos de las Minorías de la Sociedad de Naciones; 2) el movimiento de segregación racial estadounidense, y 3) el resurgimiento étnico entre los grupos inmigrantes en los Estados Unidos"⁷⁹.

⁷⁷ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 54. Traducido por el autor del original en inglés.

⁷⁸ Para una visión mas detallada ver Kymlicka, Will; "*Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías*" *op. cit.*, p. 78-87.

⁷⁹ El Plan de la Sociedad de las Naciones daba reconocimiento a las minorías alemanas en Checoslovaquia y Polonia, lo cual fue utilizado por los nazis. Motivaron a las minorías alemanas a interponer demandas frente a sus respectivos gobiernos. Cuando los gobiernos polaco y checoslovaco no pudieron dar respuesta a las demandas, la Alemania nazi utilizó ese recurso como pretexto para la agresión bélica. El principio liberal que tiene más elementos para la discusión con respecto a los derechos de las minorías nacionales es la igualdad entre los individuos. Cuando en Estados Unidos, en atención a este principio, se abolió el sistema de educación diferencial con respecto a los grupos étnicos se ejerció presión para la discusión de los derechos diferenciales de las minorías. El inconveniente de esto fue que se antepusieron las características raciales a

Al margen de la teoría democrático-liberal, en la práctica todas las democracias liberales han sido nacionalistas. Aunque, también hay que señalarlo, no todos los nacionalismos han sido democráticos. Es precisamente el hecho de que se identifique al nacionalismo con un Estado expansionista lo que aleja a la democracia liberal del nacionalismo.

La existencia de Estados nacionalistas no democráticos es lo que ha polarizado puntos de vista con respecto a estas dos formas de pensamiento. “Sobre las relaciones entre democracia y nacionalismo han existido diferentes puntos de vista en la tradición liberal y que estas relaciones son más complejas de lo que suelen considerarse: primero, porque difícilmente cabe entender el nacionalismo sin la democratización de la política moderna, sin la transformación de la comunidad política que conlleva la soberanía popular; y, en segundo lugar, porque la autodeterminación nacional mantiene una relación evidente con el principio de soberanía popular y autogobierno (núcleo de cualquier definición de democracia)”⁸⁰. Por otra parte, algunas prácticas de las democracias liberales, la delimitación de las fronteras interiores, la representación, el uso de la lengua, entre otras, en Estados plurinacionales, distan de ser justas o democráticas (aunque no por ello son ilegales), y son muestra de la promoción de un proyecto nacionalista.

Si comprendemos al Estado nacional como “una construcción ideológica, el producto de la doctrina nacionalista” y como tal “ha sido también la base para la construcción de un conjunto de valores cívicos, incluyendo la democracia liberal y la participación”⁸¹. Entonces, el Estado es fuente de la identidad de los miembros de su población, en tanto que expresa valores culturales y da sentido a la socialización de los individuos que componen una nación en normas comunes. Asimismo, éste vínculo estrecho ente Estado y nación, crea las bases para la construcción de sistemas de bienestar debido al sentimiento de identificación entre gobernantes y gobernados, así como la solidaridad entre conacionales. Igualmente, la administración de la vida económica de una sociedad es entendida ligada al Estado nacional. Además, tradicionalmente, es el propio Estado-nación el responsable de la seguridad interna y externa.

Pese a las diferencias teóricas que presentan, nacionalismo y democracia liberal “podemos pensar que la democracia liberal comprende tres principios conectados entre sí pero de distinto tipo: a) justicia social; b) democracia deliberativa; y c) libertad individual.

cualquier otro rasgo que pudiera identificar una minoría y se cerró la puerta para dar derechos diferenciales a los grupos nacionales minoritarios. Con respecto al renacimiento étnico estadounidense su relevancia consiste en la presencia de las minorías en los espacios públicos; lo que se pide es reconocimiento y comunicación con el grupo mayoritario. Al igual que el punto anterior solamente se limitó a las características raciales de la población. *Ibidem*, p. 87.

⁸⁰ Toscano Méndez, Manuel; *op. cit.*, p. 93.

⁸¹ Keating, Michael; *op. cit.*, p. 28. Traducido por el autor del original en inglés.

Según los nacionalistas liberales todos estos principios pueden alcanzarse mejor – o quizá conseguirse únicamente- dentro de unidades políticas nacionales⁸². Esta noción de la democracia liberal nos permite conciliar alguna de las diferencias que existen entre estas dos formas de pensamiento.

Existe dificultad para definir exactamente a lo que se refiere el primer principio señalado. Sin embargo, aun con la divergencia ideológica que hay al respecto se puede decir que la justicia social obedece a dos requerimientos: “A) igualdad de oportunidades para adquirir las aptitudes y acreditaciones necesarias para participar en la economía moderna, y para competir por trabajos apreciados; B) un sistema de derechos sociales para cubrir las necesidades básicas de las personas, protegiéndolas de ciertas desventajas y vulnerabilidades⁸³. Con una apreciación de la justicia social como esta se puede, de acuerdo con su primera parte, establecer criterios universales para el bienestar social, como la ciudadanía, y, en atención a la segunda parte, definir una serie de derechos que, teniendo en cuenta a las diferencias particulares, posibilite el bienestar de cada individuo, como lo puede ser una identidad cultural-nacional minoritaria.

Otro de los puntos de convergencia entre democracia liberal y liberalismo es la adscripción de la identidad, no a elementos étnicos, sino a una comunidad cívica compartida que, aun a pesar de las divisiones políticas, mantenga las diferencias dentro de ciertos límites. En ésta comunidad existe la suficiente confianza para permitir la alternancia de partidos políticos, la discusión abierta, siendo que el compromiso se tiene con los principios políticos fundamentales del liberalismo. En este sentido es que se posibilita la existencia de una democracia deliberativa⁸⁴, donde se pueda delegar la responsabilidad política a representantes populares.

El Estado-nación proporcionó el espacio para las libertades y derechos civiles. Así, a través de la ciudadanía, el individuo, el pueblo, puede hacer ejercicio de los derechos públicos, planteados generalmente en términos universalistas (en tanto que reconoce a los individuos como ciudadanos iguales ante la ley), derribando el patrón particularista que privilegiaba a la aristocracia en las sociedades feudales.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia tiene como principio básico la libertad del individuo para elegir de entre un cúmulo de oportunidades iguales que ofrece el Estado para su desarrollo a través de la ciudadanía y la soberanía nacional. La dinámica político-social derivada de la Revolución

⁸² Kymlicka, Will y Chirstine Straehle; *“Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente”* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. p. 48.

⁸³ *Ibidem*, p. 48-49.

⁸⁴ En palabras Kymlicka “para los liberales, la democracia no es sólo una fórmula para agregar votos: es también un sistema en deliberación y legitimación colectiva que permite a todos los ciudadanos utilizar su razón en la deliberación política” Kymlicka, Will y Chirstine Straehle; *op. cit.*, p.51.

Industrial provocó la ampliación de las garantías individuales al reconocimiento de los derechos sociales a fin de equilibrar las disparidades económicas. Es así como la libertad individual es otro punto de encuentro entre democracia liberal y nacionalismo. Sin embargo, este papel del Estado como espacio para el desarrollo de la democracia y los derechos se encuentra en constante desafío. La idea de una ciudadanía no diferencial y reconocer solamente derechos individuales es contrastada por la propuesta de derechos comunitarios diferenciados dentro de un marco liberal.

Las nuevas perspectivas con respecto al nacionalismo, desde el liberalismo, se deben al nuevo surgimiento de los nacionalismos tras la desintegración de los regímenes comunistas de Europa del este, así como el debate sobre las minorías étnicas y nacionales en los Estados occidentales. La concepción antagónica entre liberalismo democrático y nacionalismo se ha matizado en la actualidad. Con la hegemonía de la democracia liberal en el mundo occidental y la transformación del orden internacional, se comienza a entender al nacionalismo como algo inherente al propio liberalismo. Además se percibe a la nación como un recurso para hacer frente a la globalización y al pluralismo nacional. Esto ha provocado un debate sobre el nuevo papel de la democracia liberal frente a la plurinacionalidad que, sin poner en riesgo la estabilidad del sistema democrático, han expresado su deseo para ser reconocidas como comunidades diferenciadas y, por tanto, puedan ejercer de manera distinta el poder, la autodeterminación y el autogobierno en atención a sus características culturales.

Al respecto existen dos posturas de la democracia liberal. La primera variante del liberalismo democrático defiende principalmente derechos individuales de carácter universal entendiéndose por ello un principio de igualdad para todos los ciudadanos. De igual manera defiende un conjunto de instituciones y procesos para la toma de decisiones pública. Esta forma de liberalismo, que no concibe la idea de derechos colectivos (para naciones minoritarias, comunidades subestatales) fue identificada como *Liberalismo 1* por Charles Taylor y Michael Walzer.

La segunda variante del liberalismo democrático considera elementos para la protección y el desarrollo, en el espacio público institucional y normativo, de las características diferenciadas que identifican a los grupos nacionales que conviven en un mismo Estado. La postura de los partidarios de esta forma del liberalismo democrático, identificada como *Liberalismo 2* (nacionalismo liberal para Yael Tamir), es que el Liberalismo 1 manifiesta un sesgo cultural en contra de las identidades étnicas y nacionales minoritarias a favor de la nación mayoritaria promovida y protegida por el Estado. “La primera variante del liberalismo democrático suministra incentivos para presentar las características culturales y nacionales de la mayoría (lengua, historia, tradiciones, etc.) como una realidad ‘común’ en la esfera pública de la *polity* (colectividad política) para todos los ciudadanos, lo cual está contra de los valores legitimadores

liberales al asimilar la igualdad a la identidad, y no al respeto y reconocimiento de las diferencias y a la protección de las minorías (Liberalismo 2)⁸⁵.

En otras palabras, la ciudadanía, en el Liberalismo 1, a través de la nacionalidad, filtra al mismo tiempo la personalidad pública del individuo frente a su Estado dejando en situación de desventaja a las minorías nacionales y étnicas. No hay que olvidar que “el concepto de ciudadanía ha sido el elemento básico que ha servido al Estado para construir las fronteras exteriores e interiores y para establecer criterios de pertenencia que son, por otra parte, criterios de exclusión”⁸⁶. El Liberalismo 1, entonces, lleva implícita la imposición de un modelo cultural, con valores colectivos y particulares, hegemónico, que aleja en la práctica el supuesto de la neutralidad cultural que el discurso del liberalismo político supone como un valor universal.

Lo que a un tiempo era la trinchera de la crítica al liberalismo político desde el socialismo, por la contradicción entre la teoría liberal y su ejercicio, principalmente bajo argumentos sociales y económicos; hoy es la trinchera de la crítica del liberalismo desde el pluralismo cultural. Ahora se crítica, particularmente desde las minorías nacionales en Estados plurinacionales, con argumentos sobre los componentes culturales de las democracias liberales y de cómo esto es una forma de discriminación de las identidades minoritarias. En este sentido, el Liberalismo 2, en un contexto plurinacional, opta por la ampliación clara de los valores de libertad, igualdad, pluralidad y dignidad individual, para acomodar las diferencias entre naciones en un mismo Estado democrático.

Cuando se habla de democracia se termina por abordar y discutir sobre soberanía popular, igualdad y autogobierno puesto que “estos conceptos se reclaman unos a otros” (Sartori). Sin embargo, para el pluralismo nacional, conceptos como la soberanía nacional, y la igualdad de la ciudadanía, características del Liberalismo 1, son la muestra de la intención de homogeneizar los criterios culturales de la vida pública de los Estados nacionalistas lo que oscurece el panorama para la acomodamiento de las nacionalidades minoritarias en Estados plurinacionales. Para las sociedades democrático liberales dichos conceptos son la muestra de la hegemonía de una cultura societaria sobre otra, son la vía para imponer una sola identidad nacional ‘homogénea’.

El punto central del debate consiste en entender que dentro de un Estado plurinacional coexisten varias culturas societarias de carácter nacional, así como diferentes procesos de *nation-building*, y que además no sólo existen en un mismo Estado, sino que en algún nivel convergen en el espacio público, como gobierno o como sociedad civil, por lo que pueden generar conflictos de intereses al incorporar algunos aspectos de competencia política y legitimidad.

⁸⁵ Requejo, Ferran; Legitimidad democrática y pluralismo nacional, en Ferran Requejo (coordinador) “*Democracia y pluralismo nacional*”, Ariel, España, 2002, p. 162.

⁸⁶ Añón Roig, María José; *op. cit.*, p. 49.

Para lograr el acomodamiento de la plurinacionalidad se tiene que superar algunos sesgos culturales del Liberalismo 1: “1) la ausencia de una teoría del *demos* en las teorías de la democracia... en las democracias plurinacionales el reto a resolver es: una *polity*, varios *demoi*; 2) las instituciones políticas de las democracias no han sido culturalmente neutras, sino que han actuado a favor de las identidades y marcos culturales de las mayorías nacionales o hegemónicas; 3) la consideración casi exclusiva de la justicia en la esfera pública desde la perspectiva del paradigma de la igualdad (igualdad *versus* desigualdad), en detrimento del paradigma de la diferencia (igualdad *versus* diferencia); 4) las existencia de procesos de *nation-building* en todas las democracias liberales. Unos procesos que niegan o minorizan los procesos paralelos que puedan llevar a cabo los grupos nacionales minoritarios dentro de la misma *polity*⁸⁷.

Se trata de reconocer la plurinacionalidad del Estado como un valor que hay que proteger y no solamente administrar. Se trata de abrir los campos normativos e institucionales a la diferencia y pluralidad nacional. Transportar el asunto de la pluralidad cultural de ser un asunto de conducción del gobierno a un asunto de gobernabilidad. Transformar la plurinacionalidad de un “dejar hacer dejar pasar” cultural a una política del reconocimiento de las diferencias. De ser un asunto de ignorar la identidad cultural de los individuos a considerar a ésta como un elemento activo de la vida pública de la sociedad.

Este salto del Liberalismo 1 al Liberalismo 2 representa la ampliación del concepto de pluralismo al incluir algunas dimensiones culturales que hasta hace poco tiempo no habían sido consideradas dentro la teoría democrático-liberal. Esto conducirá a la ampliación de las nociones liberales de libertad e igualdad para evitar las prácticas políticas que tiendan a favorecer a una identidad nacional respaldada por un marco normativo e institucional estatal.

Es posible apartar del espacio público los valores universales basados en particularismos asociados a una cultura nacional y abrir la vida pública de una sociedad que tienda contextos particulares. Se debe partir de un “universalismo basado en componentes igualitarios de la ‘dignidad’ humana y una forma de particularismo basado en los elementos culturales que los individuos adquieren a través de procesos de socialización”⁸⁸. Igualmente, esta apertura en las formas de pensamiento debe conducir a la formalización de la relación entre identidades culturales y política.

Es necesario el acomodamiento constitucional del reconocimiento a identidades nacionales diferenciadas, especialmente aquellas con un arraigo territorial histórico, es decir, reconocer jurídicamente el carácter plurinacional del Estado y, consecuentemente, establecer los lineamientos generales por los cuales debe transitar la actividad del gobierno en atención a la plurinacionalidad del Estado. Es importante fijar reglas que

⁸⁷ Requejo, Ferran; *op. cit.*, p. 166.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 167.

permitan el autogobierno nacional y la autodeterminación individual, así como las facultades y la forma de relacionarse entre identidades nacionales e instituciones públicas.

Sin embargo para las minorías nacionales no basta con otorgar una generalidad de derechos universales a través de la ciudadanía para garantizar la igualdad de oportunidades para el desarrollo individual. Para las naciones sin Estado no es suficiente contar con los mismos derechos que el resto de la población, además requieren la seguridad de una vida pública propia. Aun cuando los miembros de las minorías nacionales gozan de los mismos derechos políticos que los de la mayoría nacional, esto no le garantiza las mismas oportunidades.

El hecho de la que en las instituciones políticas se utilice la lengua de la mayoría representa una desventaja para quienes no se identifican con esa cultura societaria mayoritaria, en tanto que no se 'reconocen' en las instituciones públicas. "El derecho a la autodeterminación nacional no puede ser reducido a otros derechos humanos, siendo más específico, no significa lo mismo que los derechos de participación política o la libertad de expresión, prensa, reunión o asociación... los miembros de minorías nacionales que viven en democracias liberales, como los quebequenses e indios en Canadá, los aborígenes en Australia o los vascos en Francia, no están privados de sus libertades y derechos civiles, aún así se sienten marginados y despojados porque son gobernados por una cultura pública e instituciones políticas marcadas por una cultura que no les es propia"⁸⁹.

Cuando un Estado es plurinacional y se asume como un Estado-nación, por lo que concede derechos individuales universales para todos los ciudadanos, puede parecer como neutral frente a las distintas nacionalidades que alberga. Lo que sucede en realidad es que el Estado privilegia a la nación mayoritaria, no sólo promoviendo la visión ética de la cultura nacional mayoritaria, sino además, privilegia el trazado de las fronteras internas, la lengua que se utilizará en la vida pública del Estado, la división del Poder Legislativo y la distribución de atribuciones para los niveles de gobierno. Incluso la cuestión simbólica como las festividades públicas, la utilización de banderas en los edificios públicos, hasta las competencias deportivas.

La identidad cultural juega un papel central en el espacio público, la relación entre política y cultura, entre el ejercicio de poder y la identificación con las instituciones encargadas de hacerlo, se hace explícita. En un Estado donde convergen varias identidades nacionales hay que abrir el espacio público a cada una de las identidades culturales con relevancia política, que se autoreconozcan como culturas societarias, para evitar la hegemonía cultural de una comunidad. "Quien reivindica el derecho a la

⁸⁹ Tamir, Yael; *op. cit.*, p. 72. Traducido por el autor del original en inglés.

autodeterminación colectiva para sí y lo deniega a aquellos con los que convive se priva a sí mismo de este derecho. Es decir, donde diversas culturas, filiaciones y lealtades se mezclan y conviven en espacios reducidos, el reconocimiento del propio derecho a la autodeterminación cultural tiene que vincularse al reconocimiento del derecho a la autodeterminación de los culturalmente otros”⁹⁰.

Con esta perspectiva la vida política de las minorías nacionales no tiene una relevancia importante dentro del Estado en el que están insertos. Ello es agudizado por las ideas generadas desde el liberalismo. Por ejemplo, para Stuart Mill, “entre gente sin sentimientos de compañerismo, especialmente si leen y hablan lenguas distintas, la unidad de opinión pública necesaria para el funcionamiento de las instituciones representativas no puede existir... en general, es una condición necesaria para las instituciones libres que las demarcaciones de los gobiernos coincidan básicamente con las de las nacionalidades”⁹¹. Esto es parcialmente cierto.

No se puede negar que el Estado nacional necesitó de la homogeneización cultural para estabilizar su sistema político y económico, y que ello trajo algunas ventajas; como la mayor movilidad de la fuerza de trabajo o la efectividad administrativa a través de la centralización del poder. En contraparte “si una sociedad moderna tiene una lengua ‘oficial’, en el sentido mas pleno del término, esto es, una lengua y una cultura respaldadas, inculcadas y definidas por el Estado, en el cual operan tanto la economía como el Estado, entonces ella representa, obviamente, una ventaja inmensa para la gente si esta lengua y cultura son las suyas. Los hablantes de otras lenguas quedan en notable desventaja”⁹².

Tradicionalmente para la democracia liberal el autogobierno sólo es posible cuando el pueblo es un solo pueblo, una sola nación. La lealtad cívica y la nacionalidad son las condiciones para la estabilidad democrática del Estado. Es decir, en una democracia liberal, idealmente, la identidad cívica (ciudadanía) y la identidad cultural (nacionalidad), deben ser un mismo atributo de la personalidad del individuo. La lealtad política al Estado y la identificación nacional de la población son, desde un punto de vista democrático liberal, los prerequisites para un Estado democrático, el cual se asume como un Estado nacional.

Para los partidarios de los derechos de las minorías, por otra parte, el autogobierno poco tiene que ver con la conformación de un Estado nacional soberano e independiente. Al contrario, el autogobierno exige reconocer las características y necesidades de las

⁹⁰ Beck, Ulrich; “*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*” Paidós, España, 2004, p. 310.

⁹¹ John Stuart Mill citado por Kymlicka, Will; Democracia y multiculturalismo. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal, *op. cit.*, p. 427.

⁹² Charles Taylor citado en Will Kymlicka; El nuevo debate sobre los derechos de las minorías, *op. cit.*, p. 36

identidades nacionales diferenciadas que puedan existir en un mismo Estado. “El autogobierno no exige una descentralización de poder general, sino el reconocimiento explícito de los grupos nacionales, mediante mecanismos tales como los derechos lingüísticos, los derechos territoriales, la distribución asimétrica del poder y la redefinición de las fronteras políticas”⁹³.

El camino que queda a las minorías nacionales, sin el reconocimiento de su particularidad, en un espacio público que promueva una identidad nacional cívica homogénea, es la ruta de la asimilación coercitiva (que poco tiene que ver con la igualdad de la democracia liberal) y la extinción de la identidad nacional particular. Las minorías nacionales, si es que cuentan con el recurso de la delimitación geográfica, pueden optar por la consolidación de instituciones formales e informales locales que permitan el *stateless nation-building* y la consolidación de su identidad nacional, abriendo la posibilidad de la secesión.

La hegemonía de una identidad nacional, de un proyecto de *nation-building*, en una democracia liberal se puede apreciar en ciertas acciones que evitan el desarrollo de otras identidades nacionales; estas se pueden identificar como medidas de *nation-destroying* (Kymlicka), y pueden ser políticas de migración interna; trazado de fronteras y subunidades políticas internas; y política del idioma oficial⁹⁴.

Sin embargo, esta no es la única postura desde el liberalismo al derecho de las minorías. De acuerdo con el Liberalismo 2 para que una sociedad sea libre debe reconocer su carácter plurinacional. La plurinacionalidad no sólo es una característica inherente a la sociedad sino que además esa naturaleza plurinacional contribuye a la riqueza cultural de la sociedad y hace de la pluralidad un atributo de las relaciones sociales. El inconveniente con limitar el reconocimiento de la diversidad nacional es que se corre el riesgo que la riqueza cultural termine por polarizarse cerrando vías de comunicación y diálogo. Lo que se sugiere desde el Liberalismo 2 es que las minorías nacionales, al tener su propia esfera pública compartida con una mayoría nacional, actúen como un obstáculo para la concentración del poder o incluso el ejercicio del poder absoluto.

Para que una minoría juegue el rol de contrapoder en un Estado necesita además de la identificación de dicha minoría como una nación, el reconocimiento de la mayoría nacional en el proceso de socialización y el reconocimiento normativo e institucional por parte del Estado. Requiere de la limitación a las decisiones que puedan afectar a la minoría nacional, con políticas que puedan modificar su relevancia política y su desarrollo económico o administración de recursos. Antes de que las minorías nacionales puedan ser un obstáculo para el ejercicio de poder absoluto tendría que haber mecanismos de

⁹³ Kymlicka, Will; *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías*, op. cit., p. 105.

⁹⁴ Para una visión más detallada ver Kymlicka, Will y Chirstine Straehle; op. cit., p. 66-71.

defensa que puedan activar las minorías nacionales, pero que además permita la intervención de organizaciones ajenas al Estado. Tal es el caso de la Europa contemporánea cuyos actores son los Estados pero igualmente las naciones sin Estado a través del Comité de las Regiones, la Asamblea de las Regiones Europeas, entre otras muchas organizaciones enfocadas a los gobiernos regionales, juegan un papel de mayor relevancia dentro del continente que en el propio Estado.

En el marco del debate democrático-liberal, las demandas de las minorías nacionales enfrentan dos obstáculos. El primero de ellos es la presión político cultural que ejerce la mayoría a través de las instituciones políticas y, el segundo, es la libertad individual, el derecho liberal a la autodeterminación de los miembros de las minorías nacionales para abandonar las prácticas de la cultura societaria a la cual pertenecen. En este sentido, Kymlicka distingue entre dos posibles derechos que la minoría puede reivindicar; el primero de ellos para protegerse del poder arbitrario de la mayoría, identificadas como '*protecciones externas*'; y el segundo para evitar la 'traición' de sus propios miembros, denominada '*restricciones internas*'.

Sin embargo, pese a al avance que pueda representar para las minorías nacionales el hecho de establecer jurídicamente protecciones externas estas no se estarán seguras, aun con la garantía de sus derechos políticos y civiles, mientras el Estado mantenga una política de construcción nacional. Las restricciones internas, por su parte, representan un reto aún mayor para su formación jurídica pues pueden ser interpretadas como la imposición de un modelo cultural a una población menor dentro de las minorías nacionales lo que está en contra de los principios liberales de autodeterminación.

El hecho de que el Estado promueva una identidad nacional no debe ser considerado como algo destructivo de la sociedad democrática, ello tiene algunas consecuencias que permiten la cohesión y estabilidad política para el desarrollo económico y social del Estado. "Esta clase de *nation-building* permite un número de objetivos importantes y legítimos. Por ejemplo una economía moderna requiere una mano de obra móvil e instruida. La educación pública estandarizada en una lengua común ha sido considerada a menudo algo esencial para que todos los ciudadanos tengan iguales oportunidades para trabajar en esta economía moderna"⁹⁵. En otras palabras, la identidad nacional, la integración en una cultura societaria, ha permitido al menos dos grandes objetivos para el funcionamiento de los Estados modernos: la igualdad social y la cohesión política.

En realidad lo que se encuentra detrás del debate es la distribución de los recursos normativos e institucionales que moldean la cultura pública común y los procesos de socialización para que den un lugar en la esfera pública a las minorías nacionales. Lo que

⁹⁵ Kymlicka, Will; El nuevo debate sobre los derechos de las minorías, *op. cit.*, p. 34.

se encuentra en el fondo es la equidad, la asimetría o simetría, para las oportunidades públicas que los individuos deben gozar en un marco democrático-liberal. En breve, lo que esta en juego en un Estado plurinacional es la distribución de los recursos políticos para llevar a cabo con éxito los procesos de *nation-building*.

Lo que se necesita es una teoría liberal en sociedades plurinacionales y sus procesos de construcción nacional. "Se podría argumentar que las decisiones sobre la lengua de la enseñanza y los servicios públicos se debieran determinar no mediante el reconocimiento oficial de la existencia de diversos grupos, sino simplemente permitiendo que cada subunidad política aplicase su propia política lingüística partiendo de unas premisas democráticas. Si una minoría nacional constituye la mayoría en la unidad o subunidad pertinente, puede decidir que dicha unidad adopte su lengua materna como oficial. Pero puede decidirlo porque existe una mayoría local, no porque el Estado la haya reconocido oficialmente como 'nación'"⁹⁶.

Igualmente, un punto que queda pendiente es la situación de la ciudadanía toda vez que la nacionalidad que es separada de ella, creando una nueva categoría; la ciudadanía diferenciada. "Los derechos de las minorías, desde este punto de vista, puede que no conlleven a la guerra civil, pero erosiona la capacidad de los ciudadanos de cumplir con sus responsabilidades en tanto que ciudadanos democráticos: erosiona la confianza, la capacidad de comunicarse, y de sentir solidaridad"⁹⁷. Con una categoría como la ciudadanía diferenciada, la identidad nacional, el *nation-building*, perdería gran parte de su poder de influencia sobre los individuos que habiten en un Estado al difuminar aquello que los hacia iguales: la nación. La fuerza política de palabras como 'pueblo' y 'soberanía' perderían su eficacia para la movilización.

Incluso algunos críticos realizan la observación que la consecuencia de los derechos de las minorías es la politización de la etnicidad, lo cual resultaría divisorio para la sociedad, sin darse cuenta que el *nation-building* estatal, al no considerar las diferencias étnico-culturales, ha provocado marginación basada en la identidad nacional. El argumento al que se apela desde la crítica a los derechos de las minorías es que tales reivindicaciones harán más conscientes a los grupos nacionales de sus diferencias más que de sus puntos en común. Esta manifestación apoya las reivindicaciones diferenciadas puesto que ya no se trata de que la igualdad sea un principio universal sino que la diferencia sea un supuesto entendible en un contexto específico.

Lo cierto es que el nacionalismo de Estado no evita el camino de la división étnico cultural y que todos aquellos males asociados al nacionalismo son productos de procesos de *nation-building* estatales sin límite, sin un contrapoder, a la construcción de su proyecto nacional. Mientras el Estado-nación siga siendo reconocido como la organización legítima

⁹⁶ Kymlicka, Will; "*Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías*", *op. cit.*, p. 158.

⁹⁷ Kymlicka, Will; *El nuevo debate sobre los derechos de las minorías*, *op. cit.*, p. 42.

para el ejercicio de poder, el nacionalismo seguirá presente en la vida política de las sociedades plurinacionales.

Los nacionalismos, particularmente los de las naciones sin Estado, obligan a repensar los términos en los que se pensaba la democracia liberal. La relación entre Liberalismo y nacionalismo, pluralismo nacional y democracia liberal, la elaboración de una teoría del nacionalismo liberal ya no puede ser pensada obedeciendo exclusivamente los patrones geográficos del Estado.

Detrás de la discusión sobre plurinacionalidad se encuentre el planteamiento sobre cual es la comunidad política relevante, que elementos la componen, que actores deben participar, bajo que reglas se administrará, que factores la condicionan, etcétera. Para responder a esas preguntas es necesario considerar que la fuerza política del Estado es condicionada por la actividad de otros actores. En la actualidad el Estado nacional ya no es el único espacio político posible; el panorama político es ahora más amplio. La lucha por el poder se desarrolla en una arena global.

2. El Estado nacional en un mundo global

La actividad transnacional del mercado puede ser rastreada a partir de la Revolución Industrial, como lo señala Marx en el Manifiesto del Partido Comunista al denunciar la expansión de un mercado mundial que trasciende la autoridad del Estado¹. Sin embargo es hasta la década de los setenta del siglo anterior cuando la globalización comienza a ser considerada como categoría de análisis que refiere la creciente actividad económica fuera de las fronteras nacionales y no es sino hasta el fin de la Guerra Fría cuando empieza a ser vista como un fenómeno que repercute en la sociedad al incidir en la vida ordinaria de los individuos.

La globalización cualquiera que pueda ser su explicación (como un fenómeno de reciente aparición o un proceso histórico de integración mundial) ha impactado de diversas maneras no sólo en la forma de elaborar y ejecutar la política económica de uno o varios Estados. Influye, también, en la forma en la que se piensa la Política. Sin tener una explicación definitiva de los alcances y las consecuencias de la globalización en el orden mundial, en la vida política de los Estados nacionales, se puede ver detrás de este fenómeno la difusión de la democracia liberal por diversas partes del mundo, a la vez que la somete a la participación de nuevos actores que la cuestionan. La globalización “está detrás de la expansión de la democracia. Al mismo tiempo, paradójicamente, expone los límites de las estructuras democráticas habituales, es decir, de las estructuras de la democracia parlamentaria”².

Hechos como el crecimiento de la interdependencia internacional, de la creación de nuevas redes de comunicación, el incremento de la actividad comercial del capital privado, la nueva actividad de la sociedad civil para hacer frente a asuntos de interés público, el resurgimiento de identidades ‘marginales’, la creación de enclaves múltiples de identificación colectiva, entre otros elementos nos obligan a reflexionar sobre la

¹ En el Manifiesto del Partido Comunista Marx asevera; “La gran industria ha creado el mercado mundial, ya preparado por el descubrimiento de América. El mercado mundial acelera prodigiosamente el desarrollo del comercio, de la navegación y de todos los medios de transporte por tierra. Este desarrollo influyó a su vez en el auge de la industria, y a medida que se iban extendiendo la industria, el comercio, la navegación y los ferrocarriles, desarrollábase la burguesía, multiplicando sus capitales y relegando a segundo termino a todas las clases legadas de la Edad Media”. Mas adelante señala que “Mediante la explotación del mercado mundial, la burguesía dio un carácter cosmopolita a la producción y al consumo de todos los países. Con gran sentimiento de los reaccionarios, ha quitado a la industria su base nacional. Las antiguas industrias nacionales han sido destruidas y están destruyéndose continuamente. Son suplantadas por nuevas industrias, cuya introducción se convierte en cuestión vital para todas las naciones civilizadas, por industrias que ya no emplean materias primas indígenas, sino materias primas venidas de las más lejanas regiones del mundo, y cuyos productos no sólo consumen en el propio país, sino en todas las partes del globo”. Sobre la relevancia actual de estos planteamientos descansa la perspectiva escéptica de la globalización. Marx, C y F. Engels “*Manifiesto del partido comunista*” Quinto sol, México, 1994, p.28, 30.

² Giddens, Anthony; “*Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*” Taurus, México, 2000, p. 17.

globalización como un fenómeno de necesaria interpretación para entender los contextos particulares.

Lo que este capítulo pretende es hacer notar el impacto que ha tenido la globalización sobre el Estado nacional como forma legítima del ejercicio del poder dentro de los límites territoriales del propio Estado. Lo mismo que señalar la aparición de nuevos actores que imposibilitan la acción unilateral del Estado nacional en el plano internacional. Por último exponer al federalismo pluralista como una alternativa ideológica e institucional que permita la interconexión de lo global, lo regional, lo nacional y lo local.

2.1 La dimensión política de la Globalización

En una valoración inicial parece que para la globalización los elementos que permitieron el desarrollo del nacionalismo y el liberalismo decimonónicos, la nación, las culturas societarias, son restos de un pasado condenado a desaparecer. De un pasado que no comparte la lógica del expansionismo de la economía global y que, incluso, puede resultar peligroso y contrario al ideal de un mercado abierto y una democracia cosmopolita. Dar esto por sentado es admitir que la globalización sólo tiene implicaciones de carácter económico por lo que la política queda marginada del tema, hablar de la transformación del Estado y las relaciones de poder carece de fundamento teniendo en consideración solamente esta perspectiva.

Parte del resurgimiento de los movimientos nacionalistas, en especial las naciones sin Estado en Europa, es producto de la trasgresión de los marcos normativos del Estado nacional. Los principios democrático-liberales, entendidos en el marco de los Estados nacionales, que garantizaban bienestar social se ven rebasados por las fuerzas volátiles del capitalismo financiero y las políticas especuladoras de las empresas transnacionales. Es la combinación de diversos elementos lo que ha provocado el renacimiento de los nacionalismos: “la expansión de la cultura global, el debilitamiento de la habilidad del Estado para distribuir recursos, y el movimiento más fácil del capital y el trabajo tienen un lugar importante en producir respuestas nacionalistas”³. En este sentido, los movimientos nacionalistas sin Estado son un síntoma de modernidad como respuesta a la transformación del Estado como ente rector de la vida pública.

La globalización no solamente muestra una faceta económica por encima de las instituciones políticas de los Estados. También muestra una faceta política que inserta, y en muchos casos obliga, a los Estados a participar en el flujo económico mundial. Además cuenta con una faceta cultural en la cual los individuos, sin importar su filiación a un Estado, son partícipes al alterar sus pautas de identificación y comportamiento. “La

³ Keating, Michael y John McGarry; Introduction, en Michael Keating y John McGarry (comp.) “*Minority nationalism and the changing international order*”, Oxford university Press, United States of America, 2001, p. 7. Traducido por el autor del original en inglés.

globalización ha ayudado a producir pensamiento post-nacional. Desde esta perspectiva, la hegemonía de las identidades nacionales está siendo erosionada, y siendo remplazada por identidades múltiples mas complejas. Los individuos están formando ahora lealtades no territoriales obedeciendo a la ocupación, género y orientación sexual, y múltiples lealtades territoriales con la ciudad, la región, el Estado y más allá⁴.

Como señala Daniel Bell, en el contexto contemporáneo, el Estado es rebasado en al menos dos sentidos: *“parece ser demasiado pequeño para los grandes problemas”*. Es insuficiente para garantizar la representación democrática de su población en procesos de toma de decisiones regionales, a la luz de acuerdos, principalmente económicos intergubernamentales. El Estado no solamente ha minado su fuerza en un sentido económico, al mismo tiempo se ha encontrado con la construcción de cuerpos políticos supranacionales que, en atención a los riesgos que vive la sociedad contemporánea⁵, hacen frente a fenómenos como la delincuencia organizada, el cambio climático, la preservación del medio ambiente, el terrorismo, la posibilidad de existencia de pandemias como la gripe aviar y el síndrome espongiforme bovina, etc. Por otra parte, *“el Estado es demasiado grande para los problemas pequeños”*. El Estado se ve imposibilitado para garantizar la seguridad y desarrollo económico de su población al no tener la fuerza coactiva para mantener una política económica autónoma. Traduciéndose en una política laboral endeble cuyas consecuencias son desempleo, pobreza, marginalidad, escasa posibilidad de desarrollo educativo, el acceso a la seguridad social, e incluso a manifestaciones de repudio contra el Estado por su baja capacidad de acción en materia económica, seguridad pública y política social.

Aproximadamente en las tres últimas décadas del siglo XX, el Estado ha sido testigo de la transformación del contexto histórico. Ciertos elementos han minado su capacidad coercitiva como garante del bienestar social. Las características del Estado nacional, la homogeneidad política y cultural, el centralismo político económico, en este período de tiempo son considerados como los restos de un Estado arcaico y poco funcional o efectivo.

La nación, piedra angular de la comunidad política para el Estado nacional, contradice o se opone a la lógica de un mercado que no reconoce las fronteras geográficas estatales. La actividad transnacional del mercado, obliga a la construcción de redes institucionales que refuercen, y a su vez trasciendan, las instituciones en las que se apoya el Estado nacional. Paradójicamente la actividad transnacional del mercado ha

⁴ *Ibidem*, p. 4. Traducido por el autor del original en inglés.

⁵ En este sentido Ulrich Beck manifiesta que “la percepción global de los riesgos globales de la civilización provoca una flexibilidad política que resquebraja la ortodoxia nacional, abre el espacio político de acción y posibilita el cambio a la mirada cosmopolita”; Beck, Ulrich; *“Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial”* Paidós, España, 2004, p. 39.

reforzado algunas identidades territoriales, como los nacionalismos periféricos y las reivindicaciones étnicas de los movimientos migratorios.

Actualmente es difícil abordar la política al margen de la globalización. No se puede abordar al Estado sin tener en cuenta el contexto mundial en el cual se desenvuelve. Hacer un análisis del Estado sin tener en consideración las transformaciones de las cuales es objeto, debido a los cambios que existen en los factores de poder y la diversidad de actores que intervienen en su ejercicio, es no reconocer el intenso flujo económico, político y cultural que se desarrolla en todo el mundo. Además de no reconocer que esto se da ya no solamente entre Estados nacionales y sus gobiernos sino además incluye organizaciones público-privadas.

Pero ¿en que consiste o que es la globalización? La globalización es planteada en un sentido económico. Específicamente se propone que la globalización es la expansión del mercado por encima de las fronteras del Estado-nación e incluso superando los marcos normativos y la capacidad decisoria del Estado. Sin embargo, esto no quiere decir que la globalización tenga una sola dimensión o característica particular. La expansión del mercado a un nivel transnacional, es sólo una de sus características. La globalización está relacionada “con un incremento del intercambio económico global, la liberalización del mercado, el avance de las corporaciones multinacionales a muchos rincones del globo y la movilidad del capital”⁶.

Una concepción tal de la globalización margina a la Ciencia Política de cualquier acercamiento que se quiera realizar al tema. El papel central para el análisis se deja a la Economía. Además, separa al mercado de las repercusiones políticas y sociales que su actividad tiene. Pero sobre todo separa al mercado del marco en el cual su actividad adquiere sentido a pesar de su desarrollo casi anárquico.

El Estado es el encargado de garantizar la normatividad y condiciones sobre las cuales se desarrollara la actividad del mercado. En otras palabras, “los flujos económicos están, ciertamente, entre las fuerzas motrices –especialmente el sistema financiero mundial-. No son, sin embargo, fuerzas de la naturaleza. Han sido modeladas por la tecnología y la difusión cultural, así como por las decisiones de los gobiernos de liberalizar y desregular sus economías nacionales”⁷.

La globalización es asociada a un modelo de mercado transnacional con actores multinacionales, pero, no se puede comprender la actividad del mercado al margen de un contexto particular. Es imposible no tener en consideración a las instituciones estatales para entender la actividad y movilidad del capital. “Mas que estar fuera de control, las

⁶ Moore, Margaret; Globalization, cosmopolitanism and minority nationalism, en Michael Keating y John McGarry (comp.) “*Minority nationalism and the changing international order*”, Oxford university Press, United States of America, 2001, p. 44. Traducido por el autor del original en ingles.

⁷ Giddens, Anthony; *op. cit.*, p. 26.

mismas fuerzas de la internacionalización dependen del poder regulador de los gobiernos nacionales para garantizar una continua liberalización económica”⁸.

Aunque los actores económicos hayan ganado relevancia política en los tres últimos decenios, ello no quiere decir que el mercado se desarrolle al margen de la vida política de los Estados. La condición mínima para la actividad del mercado es un marco normativo e institucional que se lo permita. La globalización, lo mismo que el mercado, solamente puede ser comprendido cuando se le asocia con un contexto particular. Pese a su movilidad la actividad comercial debe adecuarse a los lineamientos jurídicos a los que obliga el Estado. Esto no quiere decir que el mercado este supeditado al Estado, sino que la relación entre Estado y mercado es bidireccional y de ninguna manera determinista, y que, el vínculo por medio del cual dicha relación se da es la política.

Estado y mercado se retroalimentan constantemente. Uno no excluye al otro puesto que su relación depende de un marco institucional. Dicho de otra manera, “aunque las medidas globales pueden hacer factible la gestión de algunos de los peores excesos de los mercados mundiales, es únicamente a través del aparato de los regimenes nacionales de bienestar social y de la búsqueda resuelta de la riqueza y el poder económico nacionales como pueden combatirse con éxito a largo plazo la pobreza y las desigualdades globales”⁹.

El marco institucional del Estado, sin embargo, ha sido rebasado por la actividad de entes públicos y privados que han incrementado su actividad transfronteriza y transnacional. El avance tecnológico de las comunicaciones ha creado nuevas redes que permiten la interacción de actores que tradicionalmente tenían que recurrir al poder central para poder actuar más allá de sus fronteras.

De esta manera, la globalización no es un proceso único de expansión del mercado transnacional y de actores económicos multinacionales. Tiene un progreso multidimensional; “no es un proceso único, sino una mezcla compleja de procesos, que a menudo actúan de forma contradictoria, produciendo conflictos, descompensaciones; y nuevas formas de estratificación... así, por ejemplo, el resurgimiento del nacionalismo local, y la acentuación de las identidades locales están directamente vinculadas con influencias globalizadoras frente a las que están en oposición”¹⁰.

En su dimensión económica genera resistencias a nivel local de los actores políticos frente a los actores económicos, de la cultura local frente a una cultura ‘global’ o ‘cosmopolita’. De esta manera, lejos de ser el triunfo de la economía sobre la política, es

⁸ Held, David y Anthony McGrew; “Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial” Paidós, España, 2003, p. 127.

⁹ *Ibidem*, p. 103.

¹⁰ Anthony Giddens citado por Vallespín, Fernando; Cosmopolitismo político y sociedad multicultural, en Ángel Valencia Sáiz (coordinador) “Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales”, Universidad de Málaga, Debates, España, 1998, p. 31.

el redimensionamiento de la Política en un mundo global. Las “resistencias” se traducen en la creación de nuevas formas institucionales para articular el mercado global con la política regional, nacional y local. La globalización ha tenido consecuencias para el orden político: “ha ayudado a la emergencia de un nuevo contexto en dos sentidos: a) regímenes internacionales y cooperación internacional en una economía global, y b) formas de solidaridad local y regional para afrontar estos cambios”¹¹.

La concepción de la globalización va más allá de una transnacionalización del mercado, el movimiento del capital, y la cooperación económica multinacional o interestatal. Esta ambivalencia entre global y local le da una dimensión política. Esta dimensión brinda al Estado y a los gobiernos, tanto nacionales como locales, un papel en el debate. En palabras de Giddens, “la globalización es, pues, una serie compleja de procesos, y no uno solo. Operan, además, de manera contradictoria o antitética. La mayoría de la gente cree que la globalización simplemente ‘traspasa’ poder o influencia de las comunidades locales y países a la arena mundial. Y esta es, desde luego, una de sus consecuencias. Las naciones pierden algo de poder económico que llegaron a tener. Pero también tiene un efecto contrario. La globalización no sólo presiona hacia arriba, sino también hacia abajo, creando nuevas presiones para la autonomía local”¹².

Se abre la puerta a la participación del Estado, los gobiernos y la sociedad, para la conformación de una nueva forma de organización de la comunidad política y el ejercicio de poder que traduzcan los procesos globales en políticas localizadas geográficamente y los procesos locales en políticas globales. En palabras de Ulrich Beck, la globalización es un conjunto de “procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas posibilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios... un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas...” representa además “ausencia de un Estado mundial; más concretamente: sociedad mundial sin Estado mundial y sin gobierno mundial”¹³. Beck aclara que “sociedad mundial *no* significa una sociedad de economía mundial, sino una sociedad *no* estatal, es decir, un conglomerado social para el cual las garantías de orden territorial-estatal, pero también las reglas de la política públicamente legitimada, pierden su carácter obligatorio”¹⁴.

La sociedad, al igual que la política se redimensiona al ser objeto de la presión por parte de los flujos globales así como por la escasa capacidad de respuesta del Estado frente a los efectos negativos del mercado global. En síntesis, la globalización vincula lo

¹¹ Moore, Margaret; *op. cit.*, p. 49. Traducido por el autor del original en inglés.

¹² Giddens, Anthony; *op. cit.*, p. 25

¹³ Beck, Ulrich; “¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización” Paidós, España, 1998. p. 29-30.

¹⁴ *Ibidem*, p. 146.

que se encontraba separado y separa lo que estaba unido; genera incertidumbre donde no existía y traslada el riesgo al escenario como factor de organización y lineamiento para la política.

La complejidad para la comprensión de la globalización reside en los nuevos actores que intervienen en el ejercicio del poder. Estos nuevos actores cuentan con una característica particular: traspasan las fronteras del Estado nacional; son actores transnacionales y multinacionales e incluso supraestatales. De entre ellos los actores con mayor importancia y presencia actualmente, dada su movilidad, son los actores económicos; las empresas multinacionales y el capital financiero. La actividad de estos actores puede ser observada prácticamente en todo el mundo, ya sea a través de hábitos de consumo o políticas laborales entre otras.

Es muy evidente en las sociedades de finales del siglo XX y principios del XXI que la movilidad del capital se ha incrementado. No es extraño encontrar empresas multinacionales de diversos países de origen en otras partes del mundo. Las principales firmas del mundo comercial, situados principalmente en el occidente desarrollado, son una constante en los mercados nacionales de todo el mundo. "La globalización, por supuesto, no está evolucionando equitativamente, y de ninguna manera es totalmente benigna en sus consecuencias. Muchas personas que viven fuera de Europa y Norteamérica la consideran, y les desagrada, una occidentalización... muchas de las expresiones culturales más visibles de la globalización son estadounidenses: Coca-cola, McDonalds, la CNN"¹⁵.

La globalización no es un proceso uniforme y que se da igual en todas las latitudes del mundo. Es un proceso caracterizado por un conjunto de procesos transnacionales a los cuales se oponen los procesos locales o nacionales. "Es seguramente obvio que el libre comercio no es una ganancia absoluta. Especialmente en lo que concierne a los países menos desarrollados. Abrir un país, o regiones dentro de él, al libre comercio pueden minar una economía local de subsistencia. Un área que se hace dependiente de unos pocos productos vendidos en mercados mundiales es muy vulnerable a las alteraciones de los precios y al cambio tecnológico"¹⁶.

La novedad de la globalización no es solamente esta presencia transnacional de firmas de los países con economías consolidadas, puesto que ello se podía observar desde el siglo XIX (el propio Marx señaló la existencia de una clase burguesa transnacional). El elemento definitorio de esta nueva era de mercado internacional es la interdependencia que existe entre los actores que participan en la red global. Muestra de ello son las crisis económicas de oriente en la década de los noventa cuyo impacto se pudo sentir en varias partes del mundo. De la misma manera, también es evidente la

¹⁵ Giddens, Anthony; *op. cit.*, p. 27.

¹⁶ Giddens, Anthony; *op. cit.*, p. 29.

necesidad que tienen las economías desarrolladas de utilizar o explotar los recursos de las economías cuyo desarrollo no es endógeno. Es cada vez más frecuente que las economías consolidadas busquen en los energéticos de los países emergentes el respaldo para sus economías. En palabras de Held “la presión que una variedad de fuerzas ejercen hoy sobre su soberanía, plantea a los países occidentales (a menudo por primera vez) temas que otros países habían descubierto hacía mucho tiempo”¹⁷.

No solamente los países disputaran por posiciones en el mercado sino por hacer prevalecer su identidad cultural particular. “La globalización en relación con la cultura, es un proceso que, si bien posibilita el acceso y la expansión cultural, también la constriñe en tanto en cuanto existen diferencias entre las culturas a la hora de acceder a los recursos necesarios para su difusión y mantenimiento, produciéndose una lucha global por la supervivencia”¹⁸.

Asimismo, se puede observar la ‘competencia’ entre economías no desarrolladas por la inversión de las empresas multinacionales en su país; ya sea a través de la liberalización de su economía, un marco jurídico favorable, pero sobre todo una mano de obra barata. No es de extrañar, entonces, que los Estados estén obligados a cambiar su visión y relación con el resto del mundo. Esta actividad predominantemente económica, en perjuicio de la capacidad de acción del Estado, es acentuada por el modelo del Estado-nacional.

“El nacionalismo (metodológico) imperante en el día a día, en la política y en la ciencia, consolida y fortalece, pues, el poder transnacional de los consorcios. Azuzar las rivalidades, los egoísmos y las competencias entre naciones escinde el universo de los Estados, les impide descubrir, asentar y verter en formas institucionales el poder incontenible de la cooperación estatal, lo que, a su vez, posibilita a los actores económicos mundiales jugar a enfrentar a los Estados nacionales entre sí. Es por eso que la fijación nacional de la política constituye el decisivo autobloqueo de la misma”¹⁹. La Política en este sentido se encuentra anclada a principios que legitimaban la comunidad política de los dos últimos siglos, pero que difícilmente encuentran un contexto favorable en este siglo.

La capacidad de influir de afuera hacia adentro y de dentro hacia fuera de las economías desarrolladas y no desarrolladas es el impulso para la movilidad de las empresas multinacionales. “Todo esto es decisivo y nuevo, no porque estas empresas

¹⁷ Held, David; “*La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*” Paidós, España, 1997, p.108.

¹⁸ Alonso Hernández, Aitor; Identidades y cambio político: nuevos retos para Europa ante las exigencias de la globalización en *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Volumen 5, número 1, Servicio de Publicacións da Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España, p.152.

¹⁹ Beck, Ulrich; “*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*”, *op. cit.*, p. 134-135.

transnacionales aumenten en número y diversidad, sino porque, en virtud de las globalizaciones, se ven llevadas a la situación de enfrentar para su propio provecho a los distintos Estados nacionales²⁰.

La nueva movilidad del capital condiciona la relación entre mercado y Estado, que tradicionalmente se daba entre Estados nacionales. Con la apertura a nuevas posibilidades de inversión, producción y consumo los Estados están obligados a adecuar la permeabilidad de sus fronteras, así como las condiciones para la presencia de capital transnacional en su territorio. El Estado, en este sentido, pierde gran parte de su autonomía en materia económica. “La mayor movilidad del capital, provocada por el desarrollo de mercados financieros globales, transforma el equilibrio de poder entre mercados y Estados y genera una poderosa presión sobre los Estados para que desplieguen políticas favorables a los mercados, lo que incluye restringir los déficits públicos y poner freno al gasto público especialmente en bienes sociales; reducir los niveles de tributación directa hasta hacerlos internacionalmente competitivos, y también incluye privatizaciones y la desregulación de los mercados laborales²¹. Esa es la razón por la que la globalización parece un proceso económico que transforma y plantea un nuevo marco de referencia para la acción social.

David Held plantea tres perspectivas sobre la globalización: la hiperglobalista, la escéptica y la transformacionista. La globalización, desde un punto de vista *Hiperglobalista*, “está a favor de una lógica económica y, en su variante neoliberal celebra el surgimiento de un solo mercado global y el principio de la competencia global como los heraldos del progreso humano...”, por lo que, “... la globalización económica construye nuevas formas de organización social que reemplazan o que a la larga sustituirán a los Estados-nación tradicionales como las principales unidades económicas y políticas de la sociedad mundial²². Desde esta perspectiva, el mercado global se encuentra más desarrollado que en décadas precedentes y es ajeno a las fronteras de los Estados nacionales. Los Estados, en consecuencia, han perdido su soberanía y el gobierno su capacidad de influir en la toma de decisiones.

Siguiendo la tipología de Held, la posición o tesis *Escéptica* también subraya la relevancia e importancia del mercado en la actualidad. Sin embargo, esta posición señala que la existencia de una economía global puede ser identificada en el siglo XIX. “Mas que una globalización, que para los escépticos implica una economía perfectamente integrada en todo el mundo, en el cual prevalece la ‘ley de un precio’, la evidencia histórica sólo

²⁰ Beck, Ulrich; “¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”, *op. cit.*, p. 100.

²¹ Held, David y Anthony McGrew; *op. cit.*, p. 35.

²² Held, David, (*et al*); “*Transformaciones globales Política economía y cultura*” Oxford University Press, México, 2002, p. XXXII-XXXIII

confirma, en el mejor de los casos, un incremento en los niveles de internacionalización; es decir, interacciones entre economías predominantemente nacionales”²³.

La novedad que ofrece la globalización es la intensificación de los acuerdos comerciales entre Estados desarrollados, la creación de nuevas redes para el comercio entre Estados nacionales. “La mayoría de los países, afirman los escépticos, ganan sólo una pequeña parte de su renta con el comercio exterior. Además, buena parte del intercambio económico se da entre regiones, en lugar de ser verdaderamente mundial”²⁴. La visión escéptica descarta la posibilidad de la construcción de un nuevo orden mundial donde el Estado no sea el actor central. Los escépticos manifiestan que la interacción de mercados nacionales lleva en sí misma la centralización de la economía con la finalidad de fomentar la actividad económica más allá de las fronteras.

Ambas posiciones, la hiperglobalista y la escéptica, exponen argumentos que sin ser falsos tampoco son correctos del todo. Por un lado, la posición hiperglobalista exagera en colocar en el centro de la actividad sociopolítica al mercado pues como se ha argumentado el mercado requiere de un marco institucional para desarrollarse y esa gran parte sigue siendo función del Estado. Pero acierta al afirmar que la globalización económica y las redes transnacionales que genera pueden ser un punto de partida para la conformación de un nuevo orden mundial. Por el otro lado, la tesis escéptica acierta al señalar la importancia de las economías nacionales, y por tanto el rol político del Estado. Sin embargo, equivoca su interpretación sobre la escasa relevancia de una economía global y un mercado transnacional en la actualidad.

La interconexión entre las economías nacionales en el plano internacional modifica la permeabilidad de las fronteras estatales. La autonomía del Estado sufre una transformación siendo una de sus expresiones la elaboración de Tratados Internacionales que obligan a los Estados a tener cooperación económica. La propia naturaleza del Estado-nación está cambiando, los principios de soberanía y autonomía se encuentran en franca transformación frente a redes de comunicación e intercambio que el Estado nacional no puede afrontar por sí solo.

La tercera categoría identificada en la tipología de Held, la tesis *Transformacionalista*, plantea que la globalización es un fenómeno que carece de precedentes históricos. El Estado, los gobiernos nacionales y las sociedades en todo el mundo deben realizar un ajuste político-cultural que les permita actuar en asuntos cuya importancia involucre, sin hacer distinción, la política interna y la política externa, nacional e internacional.

Para la visión transformacionalista, la globalización es un proceso histórico caracterizado por factores coyunturales y contradicciones que al mismo tiempo que

²³ *Ibidem*, p. XXXV.

²⁴ Giddens, Anthony; *op. cit.*, p. 20-21.

interconectan algunos actores internacionales y nacionales lo mismo margina a otros. “El mundo ya no está dividido, como lo estuvo alguna vez, según líneas geográficas, es decir, entre norte y sur, sino que manifiesta más bien una nueva arquitectura social. Esta arquitectura, que divide a la humanidad en elites, burguesía, marginados y empobrecidos, corta transversalmente los lindes territoriales y culturales y reordena el mundo en dos categorías, los ganadores y los perdedores de la globalización”²⁵.

En oposición a las visiones anteriores, hiperglobalista y escéptica, donde se plantea al Estado como un ente anquilosado o pasivo sin participación en una nueva configuración del orden mundial. La visión transformacionista plantea que “en vez de que la globalización haya producido el ‘fin del Estado’, ha fomentado un espectro de estrategias de ajuste y, en ciertos aspectos, un Estado más activo. Por ende, la globalización no disminuye necesariamente el poder de los gobiernos nacionales, sino que, por el contrario, ésta reconstituye y reestructura en respuesta a la creciente complejidad de los procesos de gobierno en un mundo más interconectado”²⁶.

Dicho de otra manera el campo de ejercicio de poder se transforma, ya sea para actuar de manera global o local. La perspectiva que se tiene del Estado nacional como forma legítima de ejercicio del poder es presionada no para reducir sus campos de competencia sino para adecuarse a una nueva perspectiva en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones democrática, la representación ciudadana. “Lo que está en cuestión es la naturaleza de la comunidad política y como trazar los límites de dicha comunidad política; el significado de la representación y el problema de quien debe representar a quien y con que criterios, así como la forma mejor de participación políticas; quien debe participar en que esferas y de que manera”²⁷. Asimismo, esto no representa la desaparición del territorio como elemento importante en el ejercicio de poder sino la redefinición de quien ejerce el poder y, principalmente, donde lo ejerce.

Los límites geográficos y conceptuales del Estado son rebasados, por lo que el campo de acción de la política y la sociedad deben ser replanteados. “Si la política y la sociedad se deslimitan y se desestatalizan el resultado es que lo que se considera ‘nacional’ e ‘internacional’ ya no pueden separarse y lo aparentemente igual, o sea, el interior sagrado del espacio de poder del Estado nacional se convierte en campo de intervención directa de actores, organizaciones y ‘acontecimientos críticos’, internacionales, supranacionales y transnacionales”²⁸.

²⁵ Held, David y Anthony McGrew; *op. cit.*, p. 97.

²⁶ Held, David (*et al*); *op. cit.*, p. XLI.

²⁷ Held, David; *¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política*, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores) “*Estado constitucional y globalización*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 41-42.

²⁸ Beck, Ulrich; “*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*”, *op. cit.*, p 82.

Cuando la actividad social traspasa los límites, de lo que Beck identifica como el '*nacionalismo metodológico*', de la actividad propia del Estado nacional, la estructura social forja nuevos límites para la actividad social. "La globalización de la estructura social significa también el surgimiento de variantes suplementarias de una organización que traspasa las fronteras: es decir, variantes de carácter transnacional, internacional, macroregional, interno, microregional, urbano, local... este hilo conductor de carácter administrativo extiende sus ramas alrededor y a través de redes funcionales de asociaciones, organizaciones internacionales y no gubernamentales"²⁹. El Estado de ser un ente centralizado, condicionado por los procesos de la globalización obliga a la conformación de un gobierno de niveles múltiples, a la difusión del poder político, y a la influencia bidireccional entre los países pobres y los ricos.

La globalización abandona un sentido plenamente económico y alcanza un sentido político cuya relevancia no puede ser pasada por alto. No son únicamente los actores económicos, a través del mercado global, los que pueden tener presencia en gran parte del planeta. A su vez, fenómenos como el cambio climático, las actividades del crimen organizado, narcotráfico y terrorismo, enfermedades que ponen en riesgo la salud pública global, migración, entre otras, obligan a los actores políticos y sociales a incorporarse a una arena transnacional. En otras palabras, la globalización aunque reconoce las fronteras estatales las traspasa y obliga a reconfigurarlas. "Al operar a través de las fronteras políticas y gracias a ellas, la globalización está asociada tanto con la desterritorialización del espacio socioeconómico y político las actividades sociales y políticas ya no se organizan principal o exclusivamente conforme a un principio territorial, debido a que se están 'extendiendo' cada vez más por todo el planeta; pueden estar arraigados en localidades particulares, pero desarraigados territorialmente"³⁰.

La visión transformacionista se manifiesta a favor de una reconfiguración del orden mundial, sin embargo, a diferencia de la postura hiperglobalizadora, el mercado no es la piedra angular de esta transformación, es la actividad política del Estado y de la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional y transnacional, en oposición al mercado lo que debe dar sentido a la transformación de la comunidad política. Por otra parte, se distingue de la visión escéptica pues la centralidad del Estado que dicha postura propone es cuestionada y presionada por flujos e interacciones que se dan a nivel transnacional, así como a nivel subestatal, que no sólo incluyen a actores económicos sino, además, involucran la participación de la sociedad a través de organismos no gubernamentales, la plurinacionalidad en un solo Estado, las organizaciones no gubernamentales internacionales, gobiernos subestatales, entre otras.

²⁹ Beck, Ulrich; "*¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*", *op. cit.*, p. 104.

³⁰ Held, David, (*et al*); *op. cit.*, p. LXIV

Esta perspectiva de la globalización, transformacionalista, busca una nueva relación entre los factores de poder económicos y políticos, lo mismo que una conexión entre la política económica y la política democrática. La globalización transformacionalista propone responder a la política neoliberal hiperglobalista y ejercer presión sobre el centralismo estatal escéptico. La política internacional no puede estar basada exclusivamente en el libre mercado o la actividad de los Estados nacionales. La configuración de un nuevo orden mundial deberá obedecer a la naturaleza polivalente de la globalización, deberá basar su legitimidad y eficacia en la intervención de diversos actores que, afectados por la globalidad, respondan de manera conjunta.

El nuevo orden mundial debe tener como elementos cruciales: al Estado, como único ente político internacional reconocido formalmente; al mercado global, como objeto de interconexión y comunicación entre diversas sociedades nacionales, y por último, pero no menos importante, a las entidades subestatales y grupos culturales-nacionales minoritarios, como un parámetro para medir el grado de integración económica, pero sobre todo, para garantizar la descentralización política que, basada en la pluralidad política, de un nuevo sentido a la democracia representativa.

Al margen de la percepción de estas interpretaciones sobre la globalización, se puede desarrollar una idea de globalización que contenga características objetivas y que incluya diversos actores que se pueden observar en la política internacional y transnacional. Asimismo, se puede realizar un esbozo sobre los efectos de la globalización sobre las estructuras políticas y sus procesos.

Se debe entender a la globalización como una expansión de las actividades políticas, económicas y sociales, que tradicionalmente acontecían dentro de un Estado nacional, a un plano transnacional. "La globalización implica que las conexiones transfronterizas no sean sólo ocasionales o fortuitas, sino más bien regularizadas, de tal manera que existe una 'intensificación' detectable, o una creciente de interconexión de modelos de intervención y de flujos que trascienden a las sociedades y a los Estados que constituyen el orden mundial"³¹.

Las actividades militares, la aplicación del marco jurídico, la preocupación ecológica, los movimientos migratorios, la delincuencia organizada, e incluso las manifestaciones o expresiones culturales, entre otras, son parte de un proceso que separa los campos de acción del Estado nacional desterritorializando cada una de las actividades citadas, de tal manera que las acciones, acontecimientos y decisiones de una región del mundo inciden o pueden incidir de manera relevante en los individuos y comunidades de una región distinta. "Al erosionar las construcciones de espacio y tiempo sobre los patrones de la interacción social, la globalización crea la posibilidad de nuevos modos de organización

³¹ *Ibidem*, p. XLVIII-XLIX.

social transnacional, por ejemplo, redes globales de producción, redes terroristas y regímenes reguladores... esto no quiere decir que el territorio y el lugar estén dejando de ser relevantes, sino más bien que, bajo las condiciones de la globalización contemporánea son reinventados y reconfigurados conforme emergen nuevas regiones globales y nuevas ciudades globales³².

Aunque podemos hablar de la expansión de una política neoliberal, que tiene cómo centro de acción el libre mercado, aun no podemos hablar de instituciones políticas supraestatales y/o transnacionales que regulen la actividad entre Estados y otros actores internacionales. Con esto no se pretende restar importancia a la Unión Europea, solamente se busca señalar que: 1) Europa carece de una Constitución política que trascienda las constituciones de los Estados miembros; 2) que los actores principales en el marco normativo e institucional de la Unión son los Estados. Ni el Consejo ni la Comisión están por encima de la voluntad soberana del Estado, muestra de ello ha sido el proceso de aprobación de la Constitución europea y, 3) que la legitimidad democrática en el ejercicio de poder sigue perteneciendo al Estado.

Asimismo aun no se puede hablar de la existencia de una cultura global. Solamente podremos hablar de la existencia de una cultura global en el momento en el que aparecen instituciones encargadas de recibir y transmitir, muy al estilo del Estado nacional, una cultura a escala global, es decir, por encima de las naciones, los Estados, las regiones e incluso los continentes. “La cultura global a diferencia de las culturas nacionales, no dispone de ningún pensamiento. Una ‘nación’ se puede apoyar, para su formación, en experiencias necesidades latentes de la población y darles expresión, mientras que a una ‘cultura global’ no corresponde ninguna necesidad real ni ninguna identidad en desarrollo. No existe ninguna ‘memoria mundial’ que pueda ser útil para una supuesta unión de la humanidad; hasta la fecha, la mayor parte de las experiencias globales –el colonialismo y las dos guerras mundiales- sólo han servido para recordarnos nuestras confrontaciones históricas³³”.

El hecho de que exista convergencia en hábitos de consumo no quiere decir que ello conlleva a la creación de una identidad política o cultural de carácter transnacional. Asumir tal cosa sería pasar por alto la distinción que existe entre cultura pública y cultura privada. “La cultura pública es un conjunto de comprensiones acerca de la naturaleza de la comunidad política, sus principios e instituciones, sus normas sociales, etc. Y una cultura privada son todas aquellas creencias, ideas, gustos, y preferencias que pueden ser únicos

³² Held, David y Anthony McGrew; *op. cit.*, p. 19-20.

³³ Anthony Smith citado en Beck, Ulrich; “¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”, *op. cit.*, p. 129.

de un individuo o, lo que es más probable, de una familia, un estrato social, un grupo étnico o lo que ha sido denominado un 'enclave de estilo de vida'³⁴.

Con el avance tecnológico en las comunicaciones y la presencia de empresas multinacionales promoviendo modelos de consumo, se han multiplicado los "enclaves de estilos de vida" entre distintas sociedades pero homogeneizar criterios de consumo o identificación subcultural no implica igualar la forma de pensar colectivamente la vida pública de una sociedad. Los referentes culturales en el imaginario colectivo que justifican la organización y el ejercicio de poder no se encuentran condicionados por hábitos preferenciales y de consumo.

En cuanto a la política, aunque se puede hablar de la intervención centralista del Estado que permita la actividad del mercado, aun no se puede hablar de procesos e instituciones políticas globales. Aun cuando la Unión Europea podría ser un ejemplo incipiente. La experiencia actual muestra que el Comité de las Regiones es uno más entre más de 500 comités dentro de la Comisión. La Asamblea de las Regiones y la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa no incluyen a todos los Estados miembros. El Convenio-Marco para la Cooperación Transfronteriza no ha sido ratificado por España aun a pesar de su naturaleza plurinacional. Las instituciones políticas de la Unión Europea siguen sujetas a la negociación y cooperación de las voluntades soberanas de los Estados. "La existencia de grupos minoritarios marginados en el proceso de establecimiento del Estado nacional y en las excesivas remodelaciones del mapa europeo, se suman a nuevas reivindicaciones que difícilmente pueden entenderse única y exclusivamente en clave nacionalista. Viejos y nuevos actores acumulan esperanzas de lograr tener voz propia en ámbitos de decisión comunitarios"³⁵.

Lo cierto es que existe "una nueva dialéctica de la cuestión global-local que supera la criba de la política nacional. En la medida en que los problemas mundiales de este tipo sean candentes en el día a día de la gente y no se le dé un trato satisfactorio a nivel nacional (o no se le trate en absoluto), la crisis de legitimación de la política del Estado nacional se agravará"³⁶.

En otras palabras, y refiriéndose concretamente al contexto europeo actual, "la polivalencia de las globalizaciones implica el surgimiento, en una especie de efecto pendular, de regionalismos supranacionales y subnacionales... de este modo, naciones y culturas bastante cerradas las unas respecto de las otras –Francia, Alemania, España,

³⁴ Miller, David; *"Sobre la nacionalidad, autodeterminación y pluralismo cultural"* Paidós, México, 1997, p. 194.

³⁵ Alonso Hernández, Aitor; *Identidades y cambio político: nuevos retos para Europa ante las exigencias de la globalización en RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Volumen 5, número 1, Servicio de Publicaciones da Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España, p.150.

³⁶ Beck, Ulrich; *"Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial"*, *op. cit.*, p. 124.

etc.- se abren de dentro a fuera y se unen a la fuerza, de manera que se torna visible lo que hasta ahora se hallaba en estado latente: que no hay una sino varias Europas; la Europa de las naciones, de las regiones, de las civilizaciones, de las cristiandades, y así sucesivamente”³⁷.

La globalización es una evolución que implica la transformación de la organización espacial de la actividad social. “Puede comprenderse mejor como un proceso o una serie de procesos, más que una condición singular. No refleja una simple lógica de desarrollo lineal, ni prefigura una sociedad mundial o una comunidad mundial. Más bien, refleja la aparición de redes y sistemas interregionales de interacción e intercambio. En este sentido la interconexión de los sistemas nacionales y de la sociedad en procesos globales más amplios se debe distinguir de cualquier noción de integración global”³⁸.

Los procesos globales no sólo son caracterizados por la integración de la mayoría de los Estados nacionales a un gran mercado global. En realidad traen consigo un paso muy importante de desterritorialización y fragmentación del Estado nacional, no (sólo) para integrarse al movimiento del capital, sino para hacer frente a una nueva necesidad de la legitimidad democrática de la comunidad política. El proceso de globalización, aunque polivalente, tiene dos rostros muy importantes: la incorporación al mercado mundial que permita la competitividad de las economías nacionales y; la fragmentación y reterritorialización de la legitimidad democrática. Ambas caras de la globalización conllevan la distribución de recursos políticos y económicos; la soberanía y el ejercicio legítimo del poder; el reparto de la riqueza y la libertad de comercio; la participación y la representación; la comunicación, la interconexión y la toma de decisiones.

Mientras que la mirada del mercado se dirige más allá y por encima de las fronteras de los Estados nacionales, la mirada de la política toma dos caminos; uno por encima de las fronteras para hacer frente al mercado y otro hacia el interior de sus fronteras para atender a su reconocida pluralidad política y social. La legitimidad de la comunidad política democrática se ve presionada desde dos puntos; el supraestatal y el subestatal. Para considerar una nueva legitimidad democrática debe atender a cuando menos dos condiciones. “En primer lugar, ya no se puede suponer que el lugar del poder político efectivo está en los gobiernos nacionales; diversas fuerzas y actores en el ámbito nacional, regional e internacional comparten el poder efectivo y lo intercambian. En segundo lugar, la idea de comunidad política de destino o de una colectividad autónoma, ya no se puede colocar significativamente dentro de las fronteras de un sólo Estado-nación”³⁹.

³⁷ Beck, Ulrich; “¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”, *op. cit.*, p. 103.

³⁸ Held, David, (*et al*); *op. cit.*, p. LXIII

³⁹ *Ibidem*, p. 62.

Puesto que la globalización debilita al Estado nacional la respuesta es una singular 'alianza' entre aquellos que desean un Estado mínimo para privilegiar el libre mercado y aquellos que, considerándose una comunidad política diferenciada atrapada dentro de una comunidad política mas grande, desean que su autonomía como entidad política sea reconocida para poder administrarse de acuerdo con sus propios intereses en un marco liberal propio. Mientras a las naciones sin Estado se les reconoce un grado de autonomía justificado en la discriminación cultural que se traduce en un contexto de política global, en una soberanía de inclusión transnacional.

Aunque sería demasiado aventurado adelantar una conclusión sobre la configuración de un nuevo orden mundial se puede argumentar que, con un contexto altamente complejo, interconectado y disputado, éste debe atender a un sistema interestatal cada vez más integrado, sobre todo en Europa, y a un sistema que permita la evolución de la capacidad de ejercicio del gobierno en múltiples niveles. Un ejercicio de gobierno que es, de acuerdo con al contexto global, primordialmente liberal en tanto que promueve un proyecto de mercado libre y una democracia liberal donde se garantice el respeto a la ley y los derechos humanos como normas universales. En otras palabras, "la cuestión clave tanto para la estabilización de la sociedad civil global como para la movilidad mundial del capital como para la renovación de la democracia, es decir, la cuestión de las reglas todos ganan de la política mundial es como liberar a las ideas, teorías e instituciones del Estado de sus miopías nacionales y abrirlas a la época cosmopolita"⁴⁰.

Sin embargo, cabe hacer algunas advertencias con respecto a la política neoliberal del libre mercado y a este rostro de la globalización. "Más allá de los análisis indispensables sobre la sociedad de la información, la formación de empresas mundiales y la aparición de muchos nuevos países industriales, hay que ver en la idea de globalización una ideología que enmascara el mantenimiento de las relaciones de dominación económica al introducir la imagen de un conjunto económico mundial autorregulado o fuera del alcance de la intervención de los centros de decisión política... La economía global es por sí misma la fuerza dominante. No se le puede clasificar de clase dominante, porque no está representada por una categoría de actores reales; pero constituye el polo dominante en la relación social asimétrica, desigual, entre la economía globalizada y las culturas fragmentadas, que define la sociedad mundial en que hemos ingresado"⁴¹.

⁴⁰ Beck, Ulrich; "*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*", *op. cit.*, p. 33.

⁴¹ Touraine, Alain; "*¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*"; Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 36-37.

2.2 La transformación del Estado nacional

“En la segunda mitad del siglo XX, y especialmente en las dos últimas décadas, se han producido dos hechos incontestables que agrietan el edificio nacionalista clásico. La creciente interdependencia territorial de los estados nacionales y el proceso de democratización que está avanzando y traspasando las fronteras nacionales. La extensión de la democracia y la crisis de la soberanía nacional sobre un territorio ya están obligando a una mutación del nacionalismo en su necesaria adaptación a la globalización y a los procesos de unión política continental. También la última democratización pendiente de los estados nacionales, como estados sociales y democráticos de Derecho, después del reconocimiento sucesivo durante dos siglos, y a partir de las revoluciones liberales, de los derechos personales, de las libertades públicas y de los derechos económicos y sociales, está siendo el reconocimiento del *derecho a la diferencia* y, por lo tanto, de los derechos culturales, del reconocimiento de las minorías nacionales y, también, de los derechos de los pueblos indígenas, lo cual está poniendo en entredicho principios del nacionalismo que parecían intocables”⁴².

Con la llegada de esta nueva era ‘global’, en la que las decisiones sin ser sometidas a consenso alguno afectan en diversas partes del mundo, la política comienza a girar en torno a la existencia de grandes retos que sobrepasan los límites políticos y jurídicos del Estado, además de los geográficos. En un mundo interconectado por la proliferación de un mercado mundial, así como por la revolución tecnológica en materia de comunicaciones, las fronteras que separaban a los Estados nacionales se han visto traspasadas, se han hecho porosas aunque no inexistentes ni superadas.

La política, que generalmente es pensada en torno al Estado nacional y su relación entre ellos, se ha visto forzada a reinterpretar al Estado. No solamente al tomar en cuenta sus características culturales, etnia, nación y nacionalidad, sino tomando en cuenta que ante todo el Estado es un ente contingente que no siempre ha existido, pero sobre todo, que éste no siempre ha tenido las mismas características. En segundo lugar, que al interior del Estado pueden existir dos o más naciones o identidades culturales que, en un Estado democrático, deben tener garantizada su participación en la vida pública de sus sociedades. Tercero, que la movilidad del capital, el crecimiento de las empresas multinacionales, es un hecho que no puede ser detenido sino controlado por una política transnacional.

En otras palabras, que la existencia de una economía global no representa la desaparición de la política sino el replanteamiento de ésta frente a un contexto que ya no es el mismo que dio origen al Estado nacional. Principios considerados universales como

⁴² Caminal, Miguel *"El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo pluralista"* Paidós, España, 2002, p.197.

la soberanía, la nacionalidad y la ciudadanía deben ser repensados para adecuarlos a una era global. Dicho de otra manera, pensarlos en una era en donde lo global y lo local tienen tal conexión que es difícil establecer una separación clara entre ellos. En el actual momento histórico “el Estado nacional es un Estado incompleto, un Estado que niega estructuralmente su responsabilidad moral ante los derechos de las minorías y los extranjeros”⁴³.

Los inicios de una nueva etapa en el desarrollo del Estado parece ser inevitable. Para hacer frente a riesgos globales los Estados deben actuar conjuntamente. El Estado nacional no está en crisis, ni al borde de la desaparición; se encuentra al inicio de un proceso de inserción de la actividad política al plano transnacional. En palabras de Ulrich Beck “estamos asistiendo a la politización de la sociedad mundial mediante la despolitización de los Estados”⁴⁴. Con la actividad económica cada vez más distante de los centros de decisión del Estado; más aún, sin centros de decisión identificables como lo es el capital multinacional, solamente queda un camino por recorrer. Al Estado le corresponde conseguir la movilidad del capital. “El contrapoder de los Estados resulta de la transnacionalización y cosmopolitización de los mismos. Sólo si los Estados consiguen igualar la movilidad del capital y redefinir y reorganizar sus posiciones de poder y sus jugadas podría frenarse internacionalmente el desmoronamiento del poder y la actividad del Estado e incluso darle vuelta”⁴⁵.

La plurinacionalidad y la globalización son dos elementos que inciden en la conformación del Estado. Éste se encuentra condicionado al interés de desarrollo de las minorías en su interior, lo mismo que a la movilidad del capital financiero más allá de sus fronteras. No es una exageración decir que “las competencias y poderes del Estado están siendo amenazadas desde tres dimensiones: desde arriba por el cambio económico global y la integración continental, desde abajo, por el resurgimiento de identidades subestatales y la emergencia de asuntos políticos para los que no se encuentra equipado para tratar; y lateralmente, por el crecimiento de nuevas formas de identidad colectiva y el avance del mercado y las relaciones sociales individualizadas”⁴⁶.

La capacidad del Estado para controlar la economía está siendo disminuida desde arriba por el proceso de globalización económica, la creciente capacidad de movilidad del capital multinacional; lateralmente por la transformación de las relaciones sociales que acompaña al mercado; y desde abajo por la presión que sufre de los gobiernos

⁴³ Beck, Ulrich; “*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*”, *op. cit.*, p. 309.

⁴⁴ Beck, Ulrich; “*¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*”, *op. cit.*, p.147.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁶ Keating, Michael; “*Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*”, Palgrave, Great Britain, 2001, p. 28. Traducido por el autor del original en inglés.

subestatales que demandan mayor participación en la vida pública del Estado a nivel internacional. Esta erosión tridireccional de las capacidades administrativas y coercitivas del Estado-nación ha roto el vínculo entre el cambio económico, el bienestar social y la toma de decisiones políticas, y de estas últimas con la representación.

Estamos presenciando “rupturas de la unidad nacional que existe por debajo de los Estados nacionales, no el surgimiento de un nuevo Estado por encima y más allá de ellos: es decir, el verdaderamente importante fenómeno contemporáneo del regionalismo, tal como se expresó particularmente en el resurgimiento de las nacionalidades, que demuestra como la internacionalización del capital conduce más a una fragmentación del Estado tal como está constituido históricamente que a un Estado supranacional”⁴⁷. El Estado se encuentra forzado a descentralizar factores de poder como la economía política y la política económica. De la misma manera está obligado a responder a la pluralidad político-cultural que presenta dentro de sus fronteras. Los cambios que presenta el Estado abren la puerta para el desarrollo de nuevos regimenes transnacionales o regionales. Además puede significar nuevas posibilidades para establecer formas de autonomía local o regional como nuevos elementos en la política internacional y, lo que es más importante, como parte vital para la conformación de una política transnacional y cosmopolita.

La renovación de la actividad del Estado, el redimensionamiento de la comunidad política, es la articulación de la política en un contexto transnacional. “Lo esencial de este proyecto supone una reconcepción de la actividad política legítima de tal modo que ésta quedo desligada de su anclaje tradicional, en fronteras fijas y territorios delimitados, y queda formulada, por el contrario, como un atributo de medidas democráticas elementales o derecho democrático esencial que pueda, en principio, afianzarse y ser utilizado por asociaciones autorreguladas de carácter diverso desde ciudades y regiones subnacionales a naciones-Estado, regiones y redes más amplias de carácter global”⁴⁸.

Es innegable la creciente participación de diversas organizaciones no gubernamentales, con igual diversidad de propósitos de carácter público y privado, en la creación de redes tanto formales como informales dentro de un Estado y fuera de él. Son cada vez más numerosas las organizaciones que suscriben diversos acuerdos con la finalidad de cooperar en asuntos públicos que incumben a las poblaciones de diversos Estados, como combatir la delincuencia organizada, proteger el medio ambiente, controlar los movimientos migratorios, prestación de servicios públicos. “Se han creado nuevas formas de política multilateral y global que implican a los gobiernos, a las organizaciones intergubernamentales (OIG) y a una amplia gama de grupos transnacionales de presión y

⁴⁷ Nicos Poulantzas citado en Nairn, Tom; “*Los nuevos nacionalismos en Europa. La desintegración de la Gran Bretaña*”, Península, España, 1979, p.81.

⁴⁸ Held, David; *¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política*, *op. cit.*, p 43.

de organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI). A principios del siglo XX solo había 37 OIG y 176 ONGI, mientras que en 2000 había 6743 OIG y 47098 ONGI... en el período comprendido entre 1648 y 1750 hubo ochenta y seis tratados multilaterales, mientras que entre los años 1976 y 1995 hubo más de mil seiscientos tratados, de los cuales cien crearon organizaciones internacionales⁴⁹.

Se pueden observar dos momentos en los cuales la comunidad política legítima ha sufrido una transformación: el primer momento, el del Estado nacional, y el segundo, al cual asistimos, el del Estado cosmopolita cuyo desarrollo se da en redes transnacionales. “El primer cambio está marcado por la creciente centralización del poder político, dentro de Europa, la sedimentación del gobierno político en estructuras estatales, el desarrollo de formas de responsabilidad en el interior de ciertos Estados, la territorialización de la política, la difusión del orden interestatal y, al mismo tiempo, la negación de esa responsabilidad a otros mediante la expansión colonial, la conquista y la guerra. El segundo cambio de ninguna manera reemplaza al primero en todos los aspectos; los estratos del ejercicio del poder surgen tanto dentro como a través de las fronteras políticas, creando un nuevo sistema de ejercicio del poder estratificado. Sin embargo, el segundo cambio está cambiado por la internacionalización y la transnacionalización de la política, la desterritorialización de los aspectos de la toma de decisiones políticas pertinentes a los Estados, el desarrollo de organizaciones e instituciones globales, la aparición del derecho regional y global y un sistema estratificado de ejercicio del poder global, tanto como formal como informal⁵⁰”.

En palabras de Keating “los múltiples campos de acción acomodados previamente por el Estado nacional se han ido separando gradualmente. La transformación económica escapa a los límites de los sistemas de *policy making* nacionales mientras estos, en contra parte, se alejan de las instituciones definidas territorialmente, los sistemas de representación y legitimidad democrática. La identidad puede, de nueva cuenta, reestructurarse sobre diferentes líneas⁵¹”.

La globalización ha traído consigo al menos dos elementos que hacen observar un forzado cambio de paradigma para el Estado. Primero; el auge e impulso a una política de libre mercado, sostenida por capital privado multinacional, provoca que la economía de los Estados nacionales se encuentre cada vez más comprometida (interconectada e interdependiente) dando como resultado una red interestatal que posibilita y facilita la movilidad del capital y los contextos en los que se desarrollará. Segundo; como respuesta a la constante liberalización económica del Estado, la generación de redes interestatales y

⁴⁹ Held, David y Anthony McGrew; *op. cit.*, p.30-31.

⁵⁰ Held, David, (*et al*); *op. cit.*, p.62.

⁵¹ Keating, Michael; “*Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*”, *op. cit.*, p. 46. Traducido por el autor del original en inglés.

supraestatales produce una crisis de legitimidad del Estado nacional frente a identidades minoritarias nacionales y gobiernos subnacionales principalmente (aunque no exclusivamente dado el nuevo papel de las organizaciones no gubernamentales), al tener como propósito la conformación de una nueva forma de comunidad política legítima.

Ambos elementos, el libre mercado y la creación de redes transnacionales, generan un déficit democrático para el Estado nacional. Por un lado, el de la economía global, al postergar o incluso desatender la política social para favorecer la política neoliberal. Por el otro lado, el de las subunidades estatales y organizaciones no gubernamentales al no garantizar la pluralidad política necesaria que permita la representación y la toma de decisiones democrática más abierta y democrática. El Estado se encuentra frente a una encrucijada, o seguir por el mismo camino que le dio origen y fuerza, o cambiar de ruta adecuando sus principios y actividad para reconocer nuevos actores en la esfera pública.

“El modelo tradicional del Estado nacional sólo tendrá posibilidades de supervivencia en la nueva estructura de poder del mercado mundial así como en las instancias y movimientos transnacionales, si el proceso de globalización se convierte en criterio de la política nacional en sus respectivos ámbitos”⁵². La necesidad del Estado es reconocerse a sí mismo como un ‘Estado-red’. “Un Estado hecho a su vez de Estado-nación, de naciones sin Estado, de gobiernos autónomos, de Ayuntamientos, de instituciones europeas de diferente orden y de instituciones multilaterales cada vez más articuladas en redes de organizaciones gubernamentales u organismos intermedios”⁵³.

La actividad de la política debe partir de un Estado multiforme, multinivel y asimétrico. Lo cual no quiere decir la extinción del Estado nacional sino su integración y desarrollo en un organismo interconectado hacia fuera y hacia adentro. La condicionante no es mandar sino coordinar actividades políticas conjuntas. “Potenciar transnacionalmente la política nacional es potenciarla doblemente: sobrepasa las fronteras nacionales y gana en efectividad nacional (ya que es capaz de esquivar los controles democráticos). La transnacionalización ofrece a la política nacional, pues, una opción nueva: se puede neutralizar a la propia oposición vía Europa, u OMC o Banco Mundial y por este camino, dando un rodeo transnacional, imponer decisiones nacionales colectivamente vinculantes”⁵⁴. Se trata de la merma de la soberanía nacional para compensarla y ampliarla con una soberanía cooperativa transnacional.

⁵² Beck, Ulrich; “*¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*”, *op. cit.*, p. 35.

⁵³ Manuel Castells citado en nota al pie de página por Lucas, Javier de; Por que son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías (Los derechos de las minorías en el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), en Javier de Lucas “*Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*”, Consejo General del Poder Judicial, España, 1999, p. 262.

⁵⁴ Beck, Ulrich; “*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*”, *op. cit.*, p. 241.

La capacidad de acción del Estado, en una política transnacional, es ampliada por la intervención de diversos actores, como gobiernos subestatales, organizaciones no gubernamentales, instituciones supranacionales y empresas multinacionales. Intervención que afecta la actividad estatal lo mismo hacia el interior que hacia el exterior, dependiendo de los intereses y competencias de los actores que intervienen. Sin embargo, en la actualidad las organizaciones que se pueden considerar transnacionales carecen de legitimidad democrática, en tanto que, a los ojos de los ciudadanos, brindan pocos espacios para la participación y representación ciudadana, y son más bien organizaciones basadas en relaciones intergubernamentales. La manera en la cual las organizaciones transnacionales, un Estado transnacional, cumplan con los requisitos de responsabilidad y legitimidad democrática es reconsiderar cual es la *'comunidad política relevante'* (Will Kymlicka), para desarrollar las formas de participación y representación ciudadana que den estabilidad y credibilidad a los proyectos transnacionales.

Como lo afirmó Daniel Bell siendo el Estado demasiado pequeño para enfrentarse a la mundialización económica y demasiado grande para afrontar la pluralidad interna, lo necesario sería transformar la comunidad política tradicional, la nación soberana, en una comunidad que atravesase al Estado nacional y permita la creación de un puente entre lo global, lo regional, lo estatal y lo local sin dejar de considerar las relaciones informales como mecanismo de comunicación. La transformación de la comunidad política debe ser una especie de simbiosis entre el Estado y la sociedad civil despojando a cada uno del elemento dogmático de la soberanía territorial y la utópica homogeneidad cultural que potencie el poder de decisión involucrando a los nuevos actores.

Las nuevas configuraciones políticas, por irónico que pueda parecer, presentan rasgos medievales. "Los Estados transnacionales deben compartir las lealtades de sus súbditos con otras autoridades regionales y de la sociedad mundial, por una parte, y, por la otra, con autoridades subestatales y subnacionales. Este 'nuevo medievalismo' significa que los lazos e identidades sociales y políticas deben pensarse, en mutua imbricación, dentro de unos puntos de referencia globales, regionales, nacionales y locales, y de unas ideas para la acción"⁵⁵.

Una vez que las actividades de la economía han superado las fronteras geográficas del Estado y cuando las defensas subestatales son reconocidas se observará un cambio radical de perspectiva para la comunidad política. Lo nacional y lo internacional no pueden constituir actividades independientes las unas de las otras. Lo local y lo global no pueden diferenciarse en el ejercicio de la actividad humana, pública y privada, en las sociedades actuales. "Ya no es meramente (una relación) la de ciudadanos con diferentes bagajes culturales, pero con una relación común con el Estado. Consiste en formas diferentes de

⁵⁵ Beck, Ulrich; "*¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*", *op. cit.*, p. 159.

ser miembro de la comunidad política: unos ciudadanos podrían concebir su relación con el Estado de forma directa y en términos nacionales, mientras otros podrían establecer su relación con el Estado a través de su pertenencia y su identidad comunitaria”⁵⁶.

La asociación entre Estado y sociedad civil global se desarrolla en un contexto que, como señala Giddens, no se da en un proceso racional o de confluencia de voluntades humanas sino de una manera casual, estimulado por diversas influencias, obligando a abandonar la rigidez ideológica del nacionalismo y a tomar en cuenta la diversidad de procesos que desencadena la globalización. De lo contrario, de no formar parte de los procesos culturales, económicos, legales, políticos, sociales y administrativos que se suceden más allá de las fronteras estatales, el riesgo que se corre es no someter a estos procesos a un sistema político democrático.

De no revitalizar la actividad política vía Estado y sociedad civil se corre el peligro de dejar el camino libre a la fuerza del capital privado asociado con marcos normativos supraestatales. “Una nueva comunidad política democrática del nuevo milenio implica por necesidad un mundo en que los ciudadanos gocen de ciudadanía múltiple. Ante una situación de comunidades de destino que se solapan no sólo necesitan ser ciudadanos de su propia comunidad, sino también en las regiones más amplias donde viven y del orden global en general”⁵⁷.

El espacio de acción para la autonomía territorial se modifica. Aunque se pudiera creer que las naciones sin Estado buscan reproducir el modelo del Estado nacional a una escala más pequeña dentro de redes supranacionales esto no es así pues las condenaría a la automarginación de la dinámica internacional de los diversos procesos de la globalización. “Las comunidades nacionales están encerradas en redes de gobierno regional y global que alteran y comprometen su capacidad de proporcionar una estructura común de derechos, deberes y bienestar para sus ciudadanos. Los procesos, las organizaciones y las instituciones regionales y globales expanden, circunscriben y delimitan los tipos de derechos y oportunidades que los Estados nacionales puede ofrecer y suministrar... de modo creciente, los patrones contemporáneos de globalización están asociados al sistema de gobierno de múltiples niveles, a la difusión del poder político y a la brecha creciente que se abre entre la influencia de las comunidades más ricas y las mas pobres”⁵⁸.

La capacidad de las regiones de sacar ventaja de los cambios del Estado y el orden internacional dependen de varios factores. Se debe contar con la existencia de instituciones que garanticen la competencia de gobiernos regionales, así como su

⁵⁶ Toscano Méndez, Manuel; Nacionalismo y pluralismo cultural, en José Rubio Carracedo (*et al*) “*Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*”, Trotta, España, 2000, p. 114. Paréntesis agregados.

⁵⁷ Held, David; ¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política, *op. cit.*, p. 43.

⁵⁸ Held, David y Anthony McGrew; *op. cit.*, p.111-112.

capacidad de decisión autónoma. También resultan importantes las relaciones intergubernamentales en las que se encuentra inserto el Estado, pues ello representará la posibilidad de ser influido e influir en intereses territoriales; lo mismo a través de partidos políticos, burocracias, acuerdos comerciales, relaciones diplomáticas, entre otras. Por último las “fronteras” del Estado deben ser susceptibles de transformación para que las regiones subestatales tengan oportunidad de desarrollar una política autonómica.

Resulta igualmente importante que las comunidades subestatales tengan la capacidad para desarrollar proyectos económicos autónomos del Estado central, con la finalidad de poder ser participes del nuevo marco internacional. La capacidad de las entidades de desarrollar una política económica y fiscal localizada, permitiría compensar la pérdida de la protección arancelaria y subsidios que el Estado proporcionaba.

“Otra manera en la que el nuevo orden global puede ser usado para manejar el conflicto nacionalista es más pragmática y concentrada menos en asuntos constitucionales que en una autonomía de facto. En esta estrategia, los líderes de las naciones sin Estado se concentran en las condiciones para mantener y desarrollar su cultura, en construir instituciones y la capacidad de autogobierno en la sociedad civil, y en desarrollar un modelo económico que permita un grado de autonomía en el orden de intercambio global”⁵⁹. Las nuevas posibilidades de autonomía nacional-subestatal ofrecen una oportunidad para dar solución a los reclamos nacionalistas de las naciones sin Estado. Protegidos por una soberanía regional, sin importar su tamaño, capacidad económica, ubicación geográfica, los nacionalismos periféricos pueden asegurar la autonomía política y cultural necesaria para que los movimientos independentistas no constituyan un problema. “Las naciones sin Estado no dependen más de su Estado anfitrión (multinacional o binacional), y dependen más de los regímenes internacionales o continentales, como el TLCAN o la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. La soberanía está, de hecho, siendo transformada en algo muy diferente, pero esto no significa la desaparición de los nacionalismos minoritarios”⁶⁰.

Mientras que el objetivo del Estado nacional tradicional era procurarse el medio ambiente adecuado que garantizara su estabilidad, e incluso su expansión, el objetivo de las naciones sin Estado, aunque alguna vez haya sido el mismo, en el contexto actual, es acceder al sistema internacional. Sin embargo, el Estado nacional persiste como protagonista de la actividad política internacional.

“Ante un territorio que se abre a otras culturas y etnias por exigencias del mercado, ante un territorio que se disuelve en otro mayor como un espacio económico unificado, ante un territorio que se articula con otros como espacio comunitario en el orden político y

⁵⁹ Keating, Michael; “*Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*”, *op. cit.*, p. 38. Traducido por el autor del original en inglés.

⁶⁰ Moore, Margaret; *op. cit.*, p. 46. Traducido por el autor del original en inglés.

jurídico, al Estado le queda el recurso de la cultura nacional como elemento clave de identidad nacional y justificación de su permanencia⁶¹. Los referentes culturales siguen siendo la fuente de legitimidad para el ejercicio de poder, y eso es algo que la movilidad de los elementos de la globalización no han podido transformar.

Si los nacionalismos minoritarios no desaparecen es porque tienen una mayor interacción interna, además de solidaridad y consenso sociopolítico, que las entidades nacionales asociadas a un Estado plurinacional. Eso permite tener una mayor capacidad de reacción frente al cambio de perspectivas sobre el Estado y la política. “El nacionalismo en general, y los nacionalismos minoritarios europeos en particular, necesitan adaptarse a las nuevas circunstancias históricas, a las nuevas realidades, a los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos, culturales, etc., actuales. Ése es el problema fundamental de los nacionalismos en el momento actual”⁶². Las pequeñas naciones sin Estado, gracias a la capacidad de comunicación y movilidad interna, a la socialización, cuentan con una ventaja para adaptarse a los cambios y presiones en su medio ambiente. El proceso de socialización y educación, necesario para el nacionalismo para afirmar su identidad nacional, son de mayor flexibilidad en comunidades nacionales pequeñas dentro de un Estado plurinacional. Esto no implica la gradual desaparición del Estado-nación, sino simplemente representa un redimensionamiento de sus competencias; sobre todo en materia cultural.

Lo que se busca al abrir al Estado a un régimen transnacional es que se creen vínculos y prácticas culturales, tanto por fuera de las fronteras como por dentro de las mismas. El objetivo principal del Estado transnacional es hacer neutral al Estado en materia cultural. Las naciones, en consecuencia, serán asuntos de gobierno más que de Estado. “Los niveles supranacionales de pertenencia pueden integrar complementariamente identidades municipales, regionales, nacionales y estatales. Esta combinación identitaria está en la base de la articulación de instituciones que cooperan en diversos niveles institucionales y que comparten viejas soberanías y ámbitos de organización política”⁶³. Los niveles de gobierno, los que cuentan con una identidad nacional, pueden redefinir los principios sobre los cuales se llevará a cabo su participación y representación tanto la política como la económica, en lo local, lo estatal, lo regional y lo global. La política, en este sentido, podrá transitar de ser un tema sobre quien ejerce el poder a ser un tema de quien y donde lo ejerce.

⁶¹ Caminal, Miguel; *op. cit.*, p. 213.

⁶² Gurutz Jáuregui en Fossas, Enric; *Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico*, en Enric Fossas y Ferran Requejo (editores) “*Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*”, Trotta, España, 1999, p. 295.

⁶³ Moreno, Luís; *Global y local: identidades territoriales y mesogobiernos* en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p. 100.

La reconfiguración de la comunidad política no encuentra su futuro en la creación de un 'mega Estado' o confederación de Estados o un pequeño Estado dentro de otro, en el caso de las naciones minoritarias. Hay que observar que, los límites geográficos del Estado, el factor territorial del Estado pierde solidez. El Estado sin perder su fuerza se desterritorializa. El papel del territorio se transforma, de ser un factor para la división es un elemento para considerar en la articulación de gobiernos, instituciones y organizaciones no gubernamentales. En el contexto actual, la 'nueva' forma que adquiere la comunidad política es el Estado transnacional o cosmopolita.

El Estado transnacional no es la negación del Estado nacional sino la vinculación de éste con otros espacios de acción político-social, lo local y lo global. La '*trampa territorial*', señalada por Habermas, es superada por un espacio de acción atravesado transversalmente. El Estado se transforma sin desconocer la actividad vertical y horizontal sino interconectándola; llevando así, los riesgos globales a decisiones locales y la actividad local a consecuencias globales.

El Estado transnacional, una comunidad política transnacional, lleva consigo la asociación de actores políticos locales, con los regionales y/o supranacionales; lo mismo que organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, sindicatos, e incluso relaciones intergubernamentales de diferentes niveles. "La política transnacional se refiere, pues, a un nivel de política organizada más o menos informal, intra, extra, entre y subestatal, que refleja todos los demás fenómenos; relaciones de poder económico mundial, crisis y estrategias, situación de los Estados nacionales y reacciones de países y grupos de países particulares, intervenciones militares y de la sociedad civil publicitadas mundialmente, peligros medioambientales, etc... La política transnacional es transversal a la política nacional, o sea contiene la política nacional exactamente igual que viceversa: la política del Estado nacional es el lugar de encuentro de las políticas transnacionales. Por lo que se refiere a su relación, valga la premisa: la política del Estado nacional sin la mirada cosmopolita sin la política del Estado nacional está vacía"⁶⁴.

El Estado transnacional más que una comunidad de destino es una interconexión de comunidades plurales cuyo punto de encuentro, condición básica para la existencia de un Estado transnacional, son las características, principios y procesos de la democracia representativa. "La teoría y el concepto del Estado cosmopolita se desmarcan de tres posiciones: de las peligrosas ilusiones de un Estado nacional cerrado sobre sí mismo, de la noción neoliberal del Estado económico mínimo y desregulado y, de las seducciones ilusorias de un Estado mundial unitario"⁶⁵.

⁶⁴ Beck, Ulrich; "*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*", *op. cit.*, p.167.

⁶⁵ *Ibidem*, p.145.

El Estado nacional sigue siendo el centro de la actividad política, aun cuando se creen vínculos transnacionales. El Estado transnacional no es otra cosa sino el producto de cooperativas políticas que responde a las cooperativas (o corporativas) económicas de la globalidad. El Estado-nación, aún en una red transnacional, es “irrenunciable; y esto no sólo para garantizar la política interna e internacional, los derechos políticos fundamentales, etcétera, sino también para configurar políticamente el proceso de la globalización y regularlo transnacionalmente”⁶⁶.

Las instituciones democráticas del Estado nacional siguen siendo el sostén de los regímenes políticos. La actividad política sigue llevándose a cabo en el marco del Estado-nación. Aun en la Unión Europea donde se han construido instituciones supraestatales con relaciones intergubernamentales. La novedad de una organización política transnacional es que traspasa argumentos como la soberanía, la territorialidad, e incluso la ciudadanía. El concepto de Estado, se abre de tal manera que permite enunciar dos características fundamentales: “a) (re)conoce la globalidad en su pluridimensionalidad como elemento fundamental irrevisable y b) torna la norma y organización de lo transnacional en la clave de una redefinición y revitalización de lo político (y no sólo en cuanto al Estado, sino también en cuanto a la sociedad civil)”⁶⁷.

El Estado transnacional, en consecuencia, no es un Estado internacional ni un Estado supranacional, puesto que la política en el marco mundial se sigue realizando a través de acuerdos multilaterales entre los Estados nacionales que obligan a reciprocidad entre los gobiernos participantes. “Cuando los gobiernos negocian convenios vinculantes conforme a derecho internacional o aprueban conjuntamente ejecutivas transnacionales de cooperación, cada gobierno actúa en un ‘espacio transnacional’ ya que se pretende que las obligaciones contraídas sean vinculantes para todos. De esta manera surgen figuras ‘de cooperación estatal transnacionales’, espacios ‘de soberanía cooperativa’ que se hallan en una situación óptima para enfrentarse a los consorcios de economía privada y sentar nuevos marcos de condiciones”⁶⁸.

2.3 La renovación ideológica del Federalismo: el Federalismo pluralista

La construcción de un nuevo orden mundial que considere la transformación de la comunidad política, en una organización que comunique lo nacional, lo estatal, lo supranacional, lo subestatal, la subsidiariedad, la relaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales; que involucre distintos actores, instituciones y sus procesos, requiere de un marco institucional que, adecuando los principios de la

⁶⁶ Beck, Ulrich; “¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización”, *op. cit.*, p. 153-154.

⁶⁷ *Ibidem*, p.155.

⁶⁸ Beck, Ulrich; “Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial”, *op. cit.*, p. 239-240.

democracia liberal y a la actividad política transnacional, impida la concentración y el ejercicio autoritario del poder. Es necesaria una organización que garantice las libertades individuales, de acuerdo con los principios universales de los derechos humanos, y por último, que posibilite la política social en conjunción con políticas de libre mercado.

El resurgimiento de los movimientos nacionalistas, especialmente de aquellos que representan a naciones sin Estado, puede ser interpretado como un intento por reconstruir el espacio público. Frente a un Estado nacional que recibe presiones por el capital multinacional para abrir su economía a las reglas del mercado global, los nacionalismos periféricos buscan ser participes de la forma en la que el Estado en el cual habitan participa en la política mundial. Cuando el Estado nacional pierde autonomía en las decisiones sobre política económica y es presionado para enfocar sus recursos en facilitar el camino para el capital multinacional, en perjuicio del gasto social, su legitimidad democrática frente a la ciudadanía se ve mermada.

Los nacionalismos de naciones sin Estado adquieren un nuevo papel en la esfera pública como intermediarios entre sociedad y Estado, entre decisiones globales y políticas locales. “Carentes de un Estado o incluso del proyecto de crear uno, estos nacionalismos necesitan otras formulas para fomentar la identidad colectiva, crear instituciones y potenciar su poder político. Operando en mercados globales y en regimenes de libre comercio, necesitan mirar a la vez hacia dentro, para fomentar solidaridad, y hacia fuera, para poder operar en un ámbito económico más amplio”⁶⁹.

Como lo señala Michael Keating, “estamos en el umbral de una época de soberanía difusa y gobierno complejo en el cual algunas minorías territoriales pueden invocar el principio de nacionalidad, adaptado a la era global, para reivindicar el autogobierno y construir sistemas de acción tanto en la sociedad civil como en el Estado”⁷⁰. La respuesta del Estado frente al desafío de los nacionalismos periféricos puede variar de acuerdo al contexto en el que tal situación se presente, sin embargo dos caminos pueden ser señalados a manera de generalización. Por un lado la descentralización política de algunas de las competencias del Estado para con las naciones diferenciadas que les permita cierto grado de autogobierno. Por el otro, con una mayor complejidad de ejecución, que los valores y principios que dan sustento al Estado nacional soberano, como la nacionalidad y la ciudadanía, sean reinterpretados con la finalidad de que el Estado, a través de la separación de estos principios, reconozca, pero que sobre todo garantice, la existencia de identidades nacionales múltiples.

La alternativa para la acomodación de la plurinacionalidad en un solo Estado es someter el nacionalismo a procesos democráticos. Para atemperar los puntos de vista

⁶⁹ Keating, Michael; Naciones sin Estado. Nacionalismo minoritario en la era global, en Ferran Requejo (coordinador) “*Democracia y pluralismo nacional*”, Ariel, España, 2002, p. 53.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 66.

antagónicos entre los procesos de *nation-building* de un grupo mayor, amparado en el Estado, y uno menor, definido en oposición, es necesario democratizar el nacionalismo y sus procesos de construcción nacional a través de la descentralización de atribuciones que atenten contra las identidades minoritarias. “Una manera de adquirir y ejercer estos poderes de *nation-building* es a través de la federalización del Estado, con el objetivo de crear entidades en las que la minoría nacional forme una mayoría local. El control sobre una unidad federal permite a la minoría nacional tanto resistir al *nation-building* estatal, como adaptar su propio *nation-building* sub-estatal alternativo”⁷¹.

El federalismo ha sido históricamente un mecanismo de descentralización del poder público que, como tal, puede dar respuesta a la necesidad de acomodar distintas comunidades políticas o identidades nacionales en un espacio transnacional. Una federación, “está vinculada a la separación, más que a la distribución, de poderes entre distintos niveles territoriales. La lógica interna del federalismo no está necesariamente vinculada a los objetivos de obtener el mayor grado posible de eficiencia o un mayor grado de proximidad al ciudadano. Puede decirse que la separación de poderes constituye el punto de partida del federalismo, no la línea de llegada”⁷².

En la tradición liberal, el federalismo, se encuentra basado en el principio de la división territorial de los poderes, como un elemento para evitar la concentración del poder. Contiene al menos dos fundamentos: “primero, sin importar como los poderes están divididos entre las unidades constituyentes y el centro, la distribución de poderes existente no puede ser alterada sin mutuo acuerdo; y segundo, que el pacto original puede ser dibujado entre las distintas unidades en términos iguales”⁷³.

Tenemos, al menos, dos tipos de federaciones: la federación simétrica y la federación asimétrica. Las federaciones simétricas son aquellas en las que el proceso de construcción de la federación se presenta siguiendo un proceso de centralización de tal suerte que las entidades federativas ceden una serie de competencias a un poder central. La simetría consiste en que la relación entre unidades federadas y federación serán del mismo tipo sin tener en consideración las características sociales, demográficas o culturales de las unidades que la constituyen. Por su parte las federaciones asimétricas mantienen la perspectiva de la centralización federal pero, en este caso, la relación entre el poder central y las entidades federativas no es homogénea. El pacto por el cual se establece una federación asimétrica establece diferentes relaciones para aquellas

⁷¹ Kymlicka, Will; El nuevo debate sobre los derechos de las minorías, en Ferran Requejo (coordinador) “*Democracia y pluralismo nacional*”, Ariel, España, 2002, p. 37.

⁷² Requejo, Ferran; La acomodación <federal> de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España, en Enric Fossas y Ferran Requejo (editores) “*Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*”, Trotta, España, 1999, p. 321.

⁷³ Requejo, Ferran; Political liberalism in multinational States: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) “*Multinational democracies*”, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 114. Traducido por el autor del original en inglés.

unidades cuyas características no sean iguales al resto de la federación. Esto se puede ver reflejado en diversos niveles de competencia desde el autogobierno y la representación o solamente en la política fiscal de la federación⁷⁴.

Esta clasificación no quiere decir que sea la única forma en la que se puede desarrollar una federación. También se puede observar la construcción de federaciones en un Estado regional donde se establece un doble nivel de gobierno en donde, al contrario de los modelos anteriores, se da un proceso de descentralización política en tanto que se parte de la existencia previa de un centro único de decisión política. “Tanto si sigue un proceso centralizador como un descentralizador, el objetivo federal es el mismo: la unión nacional ante todo. Lo que cambia son las circunstancias de partida. Cuando se centraliza, se busca la unidad nacional; cuando se descentraliza, se requiere salvaguardar la unidad nacional”⁷⁵.

El propósito del federalismo, dentro de un Estado nacional, es construir la unión nacional a través de un proyecto político conjunto. “Los sistemas políticos democráticos probablemente no deberían llamarse federales a menos que cumplieran dos criterios. Primero, dentro del Estado deben hallarse algunas subunidades políticas cuyo electorado esté compuesto exclusivamente por ciudadanos de la subunidad y que cuente con ámbitos de autonomía y soberanía legal y de práctica política que estén constitucionalmente garantizados. En segundo lugar, debe existir una unidad política de ámbito estatal que contenga, al menos, una cámara elegida por toda la población del Estado y que tenga algunos ámbitos legislativos y políticos que cuenten con garantía constitucional de responder a la soberanía de este cuerpo estatal”⁷⁶.

Una federación funciona sobre la base de valores ético-políticos universales los cuales permiten la acción legítima de cada una de las entidades involucradas. En sentido tradicional, es una asociación de comunidades políticas con límites territoriales definidos asociados a un centro de decisión de manera simétrica o asimétrica para garantizar la igualdad en el trato. Los tres principios básicos para una asociación federal, sin distinción de su naturaleza, son: “1) la pluralidad de instituciones de gobierno como expresión de la división dual y territorial de los poderes del Estado; 2) la distribución dual de las competencias y recursos fiscales entre las instituciones federales y las instituciones de los estados y; 3) la existencia de un órgano constitucional que dirima y resuelva los conflictos de competencias entre las instituciones de gobierno de la federación”⁷⁷.

⁷⁴ Requejo, Ferran; La acomodación <federal> de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España, *op. cit.*, p.315-316.

⁷⁵ Caminal, Miguel; *op. cit.*, p. 103.

⁷⁶ Stepan, Alfred; Las modernas democracias multinacionales: superando un oxímoron de Gellner en John Hall (editor) “*Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*”; Cambridge University Press, España, 2000, p. 301.

⁷⁷ Caminal, Miguel; *op. cit.*, p. 145-146.

La meta del sistema federal es la de acomodar distintas realidades nacionales; articular distintas identidades colectivas, realizar un ajuste que debe reflejarse en las instituciones, la toma de decisiones y la representación ciudadana. Un buen arreglo implica que “los ciudadanos de las distintas colectividades nacionales se sientan cómodos en las estructuras del Estado federal en el que se insertan, no sólo en términos de eficiencia o estabilidad, sino también en términos de identidad y de autoestima”⁷⁸.

Un elemento tan trascendente como la plurinacionalidad en un Estado, agrega complejidad al acomodamiento de las entidades que conforman una federación. Cuando una comunidad política subestatal, una colectividad identificada como nación sin Estado, se encuentra concentrada territorialmente, el federalismo representa un mecanismo institucional que le permite alcanzar al menos tres objetivos: mantener su identidad cultural, ejercer autónomamente el poder político que le ha sido cedido por la federación y, quizá lo más importante, proteger a la minoría nacional contra la posibilidad de que la mayoría nacional u otra entidad de la federación que, a través de los órganos centrales de la misma, pueda tomar una decisión que afecte la vida pública e incluso la existencia de la minoría nacional. “El debate gira aquí en torno a la política del reconocimiento en las esferas constitucional y política de estas minorías nacionales, al autogobierno, es decir, a su capacidad de decisión sobre determinadas políticas, así como, en su caso, a su participación en el gobierno compartido de esa democracia a través de mecanismos federales o consociales. Estos tres aspectos se concretan en los varios ámbitos simbólicos lingüísticos, institucionales, competenciales e internacionales”⁷⁹. El debate gira en torno a quien ejerce el poder, como lo ejerce, pero sobre todo, donde lo ejerce.

Si agregamos la actividad económica y política que acontece por encima de las fronteras del Estado, el federalismo necesariamente debe adaptarse a la nueva forma que adquiera el Estado. Con la finalidad de atender a la pluralidad nacional y a la ‘integración’ global, Miguel Caminal identifica al Federalismo pluralista como una alternativa para articular las esferas públicas subestatales, estatales y supraestatales.

La relevancia del federalismo resulta sustancial debido a que, históricamente, se ha desarrollado paralelamente o conjuntamente al nacionalismo. Ya sea como ideología o como una herramienta de ingeniería institucional, puede servir como alternativa de organización social en un contexto en el que el modelo del Estado nacional está obligado a convivir con otros actores que han difuminado su capacidad en el ejercicio del poder. El doble reto para el federalismo o un orden político confederado es la combinación de la

⁷⁸ Requejo, Ferran; La acomodación <federal> de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España, *op. cit.*, p. 314.

⁷⁹ Requejo, Ferran y Ricard Zapata-Barrero; Multiculturalidad y democracia, en Joan Antón Mellón (coordinador) “*Las ideas políticas en el siglo XXI*”, Ariel, España, 2002, p. 93.

descentralización de competencias políticas por un lado y el reconocimiento diferenciado para las identidades nacionales minoritarias.

Durante el desarrollo del Estado nacional, el federalismo ha servido como instrumento para la administración del conflicto entre gobiernos o comunidades políticas diferenciadas. A lo largo de los dos últimos siglos ha tenido la función de acomodar la pluralidad política y evitar la concentración del poder en una sola entidad. “Ha servido a la construcción y permanencia del Estado nacional y ha perdido así su independencia ideológica y normativa como forma de organización política y social... el federalismo tiene que liberarse del nacionalismo y recuperar su fuerza normativa como modelo normativo y superador de la era de los nacionalismos”⁸⁰.

El federalismo, considerándolo como un instrumento del nacionalismo para la administración de la pluralidad política, se limitaba a la construcción de un sistema nacional liberal y federal que garantizara la descentralización de algunas competencias. De ninguna manera tenía como propósito preguntarse cual es la comunidad relevante para la conformación de un sistema político federal. Entre sus propósitos no se encontraba preguntarse lo que era la nación, para éste, la nación y el Estado eran dos conceptos que coincidían, en tanto que el Estado era el equivalente de la federación nacional. Ni de origen ni por evolución el federalismo ha respondido a la diversidad de identidades nacionales (o culturales). Su desarrollo ha obedecido a “la diversidad de gobiernos y territorios constituyentes (estados, cantones, ciudades y principados), que sólo apostaban por la unión federal (y nacional) si se hacía compatible con el mantenimiento de la diversidad de gobiernos y de su autonomía para dirigir sus propios asuntos”⁸¹.

Debe entenderse la diversidad federal como un complemento necesario para el policentrismo federal. Es decir, si existen dos o más gobiernos, con facultades propias, son porque se entiende que podrán ejercer el poder, dentro del marco de un sistema democrático y liberal, efectuando políticas distintas cuyos procesos sean facultad exclusiva de dicho gobierno. De ninguna manera puede llamarse federación a un organismo que no reconozca su diversidad y además no permita la asimetría en el ejercicio de la actividad de gobierno para las entidades que la componen. De lo contrario estaríamos hablando de un ente con un Estado cuya estructura es federal pero es de carácter unitario y centralista en sus procedimientos.

Para que el federalismo de respuesta a los desafíos de la plurinacionalidad estatal y la participación de actores subestatales en la política internacional debe superar algunos de los lineamientos que el nacionalismo da por sentados. “La cuestión está en comprender al federalismo como un principio político de organización social que implica

⁸⁰ Caminal, Miguel; *op. cit.*, p. 33.

⁸¹ *Ibidem*, p. 168.

una ruptura de base con el orden económico, social y político que aseguran los Estados nacionales. No se trata de volver la mirada hacia atrás para recobrar posibles vías de salida al modelo del Estado soberano, unitario y centralista, sino establecer las bases teóricas y normativas de su superación histórica⁸².

Tanto el federalismo como el nacionalismo son formas de pensamiento en las cuales el territorio juega un papel muy importante para relacionar al gobierno con los individuos, ya sea a través de instituciones, cultura, e historia. La diferencia fundamental entre federalismo y nacionalismo es que el nacionalismo crea una sola identidad pública territorial por encima del individuo, la nación. El federalismo vincula al individuo a distintas identidades públicas territoriales; permite, a diferencia del nacionalismo, promover el policentrismo frente al monocentrismo, la plurinacionalidad frente a la nacionalidad única, el multiculturalismo frente a la homogeneidad cultural.

Cuando el federalismo se encuentra atrapado dentro del nacionalismo pierde su valor ideológico; se transforma en una técnica jurídica y política de organización territorial del Estado nacional. En tanto que el federalismo no se pueda deshacer de la dependencia ideológica del Estado nacional no podrá recuperar con plenitud su sentido de forma de organización de la sociedad. Para dejar de ser un instrumento jurídico y recuperar su valor ideológico necesita ser independiente del (los) nacionalismo(s). Mientras el debate siga siendo entre el derecho del Estado nacional a ser un ente soberano y las minorías nacionales apelen a la nación como la vía para el autogobierno, el federalismo encontrará un campo de acción muy limitado.

Esta nueva emergencia de los nacionalismos sin Estado, no quiere decir que el federalismo deba desarrollarse únicamente para atender y garantizar la plurinacionalidad en un Estado. Debe contar con una estructura institucional policéntrica y asimétrica-simétrica no en atención a la diversidad nacional sino en atención a la propia idea de federalismo. La asimetría y el federalismo asimétrico no son suficientes para resolver los conflictos nacionalistas en un Estado plurinacional. "Cuando se relaciona asimetría y nacionalismo parecen de inmediato dos reacciones 1) las otras partes de la federación se oponen o bien quieren el mismo trato; 2) la dialéctica nacionalismo de Estado – nacionalismo de oposición o llega a su fin, sino que sólo da un paso mas. Este es el talón de Aquiles del federalismo asimétrico para los que piensan que puede desactivar o conciliar los intereses o reivindicaciones nacionalistas. Los nacionalismos sólo pueden desactivarse replanteando los mismos fundamentos del Estado nacional como Estado soberano y como efecto o reflejo de ello, dejar sin sentido la reivindicación de la autodeterminación nacional⁸³.

⁸² *Ibidem*, p. 60.

⁸³ *Ibidem*, p. 233.

En oposición, un Estado federal que tienda hacia la centralización y la simetría está obedeciendo a los propósitos del nacionalismo estatal por encima de los principios federales de separación de poderes, pero sobre todo, por encima de los intereses legítimos de las entidades federativas cuya identidad nacional es diferente. “En las fórmulas federales (o cuasifederales) desplegadas en sociedades diferenciales coexisten dos principios contrapuestos: el de la identidad y el de la eficacia pública. De acuerdo con el primero, la constitución de entes territoriales autónomos responde a la necesidad de proteger las peculiaridades propias de colectividades dotadas de una identidad política diferenciada. De acuerdo con el segundo, la organización compleja se justifica en virtud de su mayor efectividad para llevar a cabo las funciones públicas y acercar a los ciudadanos a los centros de decisión política”⁸⁴.

La condición básica para la existencia del federalismo es la regulación, mediante una constitución escrita, de la división territorial del poder de tal suerte que existan al menos dos niveles de gobierno, el de la federación y el de las unidades federadas; ambos con efectiva autonomía en la toma de decisiones políticas. Una federación que sea verdaderamente plural debe garantizar el policentrismo, la existencia de diversos centros de gobierno para la toma de decisiones, sin que ninguno pueda imponerse o condicionar a los demás en asuntos que solamente sean de su competencia. “La autonomía funcional se transforma en autogobierno si la función tiene una dimensión territorial significativa, sirve para fomentar una única conciencia política y un único sistema de valores políticos, especialmente unos que sean diferentes de los de la mayoría, y está protegida jurídicamente contra las intrusiones e injerencias por parte de las autoridades nacionales o centrales”⁸⁵.

La transformación del modelo estatal que está ocasionando la globalización, particularmente en Europa donde se cuentan con instituciones política transnacionales más desarrolladas, impacta en la soberanía territorial como fuente para la decisión política. El policentrismo no debe entenderse simplemente “como división de poderes entre federación y territorios federados, sino también introduciendo, como partes igualmente básicas de la estructura federal, a los poderes municipales, por un lado, y a los poderes supraestatales, por el otro”⁸⁶.

El federalismo pluralista puede servir para articular el espacio público, de distintos territorios y diversas identidades particulares-comunitarias-nacionales. Es, desde un punto

⁸⁴ Fossas, Enric; Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico, en Enric Fossas y Ferran Requejo (editores) “*Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*”, Trotta, España, 1999, p.289.

⁸⁵ Máiz, Ramón; Nacionalismo, federalismo y acomodación en Estados multinacionales, en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p. 39.

⁸⁶ Caminal, Miguel; *op. cit.*, p. 235.

de vista particular, la forma de recuperar el sentido ideológico del federalismo, como forma de organización de las sociedades, como alternativa al modelo del Estado nacional soberano y homogéneo; y al mismo tiempo, adecuarse como instrumento político-jurídico para gobernar las sociedades actuales.

Esta forma de federalismo obedece a ciertos principios: “1. La delimitación, divisibilidad y ‘secularización’ del *demos*, 2. La separación entre ciudadanía y nacionalidad, entre autogobierno y autodeterminación, 3. La organización institucional y funcional de las federaciones a partir del policentrismo y de la asimetría”⁸⁷. Con la salvedad que los acuerdos asimétricos entre entidades federativas y federación no pueden ser los únicos válidos y legítimos puesto que la simetría tiene que ser un elemento para garantizar la capacidad de autogobierno de cada unidad federada. Es necesario, cuando menos, el acuerdo simétrico en la forma en que se ejercerá el poder, cuales serán las reglas del juego que serán aplicadas por igual a todos los miembros de la federación.

Asimismo, debe tener como primera meta el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad para que, posteriormente, en atención a las características de las unidades federadas, se puedan establecer los acuerdos que se consideren convenientes y permitan el funcionamiento de la federación y el autogobierno de las entidades federativas para garantizar el libre acceso de los individuos a una cultura nacional sin perjuicio de sus derechos públicos. De cualquier forma que pueda ser el acuerdo, simétrico o asimétrico, tiene que abarcar algunos ámbitos básicos para su aplicación: “el simbólico lingüístico, el institucional, el competencial, el fiscal financiero y el europeo internacional”⁸⁸.

Estos principios para el federalismo pluralista son necesarios en tanto que la nacionalidad se refiere a la afiliación cultural e identitaria del individuo, mientras que la ciudadanía transforma al individuo en sujeto de derecho. La ciudadanía es libre e igual a todos los miembros de una sociedad con la finalidad de evitar algún tipo de discriminación. Sin embargo, bajo las políticas nacionalistas, la nación es la vía de acceso para la ciudadanía, cualquier identidad nacional minoritaria que no sea igual a la que se promueve desde el nacionalismo de Estado, aquellas personas que se identifican con las identidades nacionales minoritarias, así como los extranjeros inmigrantes legal o ilegalmente, se encuentran en desventaja al momento de acceder a la vida pública con respecto a aquellos que se identifican con la nación hegemónica. La nacionalidad es, en este sentido, la fuente de legitimidad de un Estado, así como la condición que posibilita la existencia de un Estado soberano propio. Al reconocer formalmente la plurinacionalidad del Estado se busca separar jurídicamente nacionalidad y ciudadanía como fuentes de

⁸⁷ *Ibidem*, p. 209.

⁸⁸ Requejo, Ferran; La acomodación <federal> de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España, *op. cit.*, p. 335.

legitimidad de una comunidad política. Asimismo, se obliga al Estado a abandonar las políticas homogeneizadoras que permitan la construcción de una nacionalidad única o una nación hegemónica dentro de un Estado plurinacional.

En síntesis, se debe separar el derecho a la identificación cultural del individuo con respecto al derecho al autogobierno de las identidades nacionales diferenciadas. Debe ser reconocido el derecho individual a la identidad cultural, a su protección y preservación. El primer paso para la separación jurídica del derecho liberal al autogobierno y la autodeterminación es comprender la contingencia del cuerpo estatal y los principios en los que se sustenta. "La respuesta es que la sociedad multinacional será libre y autodeterminada solamente cuando los lineamientos constitucionales de reconocimiento y asociación estén abiertas al cuestionamiento y la modificación de los miembros"⁸⁹.

No se debe equiparar la nacionalidad con la ciudadanía; el derecho a la autodeterminación con el derecho al autogobierno. El primero se refiere a la identidad particular y su libre realización sin que ningún poder político pueda condicionarla y el segundo se refiere a la legitimidad del gobierno. "El derecho a la autodeterminación significa permitir a los individuos participar en la realización de aquellas decisiones que tienen mayor influencia en sus vidas. Definir el referente relevante requiere que se definan las estructuras políticas en las cuales esas decisiones serán tomadas... evidentemente la autodeterminación implica que los individuos deben incidir en todos los niveles del proceso de toma de decisiones"⁹⁰.

Por su parte la ciudadanía y el autogobierno representan la territorialidad, la delimitación de los distintos niveles y ámbitos de gobierno. La autodeterminación y la nacionalidad son una condición inherente a la ciudadanía sin distinción de la situación geográfica de la población. La separación de nacionalidad y ciudadanía posibilita la conformación de un acuerdo federal simétrico-asimétrico de acuerdo con las particularidades de las entidades federativas al limitar la participación de los poderes públicos al reconocimiento y protección al libre desenvolvimiento de la diversidad cultural, especialmente la diversidad nacional.

Lo que es importante es la legitimación democrática de los poderes públicos en sus múltiples niveles, desde el municipal hasta el estatal o continental. "La principal paradoja es que la gobernanza se está convirtiendo cada vez más en una actividad de múltiples niveles, intrincadamente institucionalizada y especialmente dispersa, al tiempo que la representación, la lealtad y la identidad siguen estando tercamente arraigadas a las comunidades étnicas, regionales y nacionales"⁹¹.

⁸⁹ Tully, James; *Introduction*, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) "*Multinational democracies*", Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 6. Traducido por el autor del original en inglés.

⁹⁰ Tamir, Yael; "*Liberal nationalism*", Princeton University Press, United States of America, 1993, p. 150-151. Traducido por el autor del original en inglés.

⁹¹ Held, David y Anthony McGrew; *op. cit.*, p. 140.

Sin embargo, aunque el federalismo puede ayudar a articular a las minorías nacionales en distintos niveles y ámbitos de gobierno, éste no tiene las mismas implicaciones en la relación entre Estados. “El federalismo, aplicado a la relación entre Estados, tiene la indiscutible ventaja de que permite que el poder no se ejerza de arriba a abajo y de que se controle o por lo menos neutralice horizontalmente. Por supuesto, ahí hay un importante problema, pues la instancia que controle a los Estados particulares no debe ser supraestatal. Una instancia supraestatal o bien sería ineficaz o bien sería monopolizada por los más fuertes, y finalmente conduciría a un Estado mundial”⁹². Tal es el ejemplo de la Unión Europea cuya forma de organización no es identificable con categoría alguna puesto que ha transformado la relación entre Estado europeos e incluso entre regiones subestatales.

España nos ofrece un excelente ejemplo de Estado plurinacional con administración descentralizada y actores que se desenvuelven en un escenario político transnacional. El caso español permitirá comprender la readaptación político-institucional de las naciones en un espacio caracterizado por la interdependencia y la soberanía compartida.

⁹² Beck, Ulrich; “*¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*”, *op. cit.*, p. 189.

3. La plurinacionalidad en España

España está compuesto, de acuerdo con su Constitución de 1978, por 17 Comunidades Autónomas, tres de las cuales son reconocidas como nacionalidades históricas: Galicia, Cataluña y Euskadi. Son éstas dos últimas las que han desarrollado una actividad nacionalista en oposición a un proyecto político español. Con el decaimiento del imperio español en el siglo XIX, los proyectos nacionalistas del País Vasco y Cataluña tuvieron la oportunidad de consolidarse. Sin embargo, no fue hasta el siglo XX cuando estas identidades accedieron al reconocimiento constitucional como identidades nacionales diferenciadas.

La construcción gradual de Europa como un cuerpo decisorio que difumina la soberanía estatal de sus miembros ha inducido la actividad de los gobiernos subestatales en Estados compuestos, como España y Alemania entre otros. La mayor integración económica de Europa, lo mismo que los efectos de la globalización, han fomentado la iniciativa de los gobiernos regionales para incidir en la toma de decisiones a nivel europeo. España y sus Comunidades Autónomas no son ajenas a ésta dinámica.

La competencia entre un nacionalismo central y cuando menos dos nacionalismos periféricos, lo mismo desde la clandestinidad durante la dictadura franquista que en un sistema político democrático, han desencadenado una dialéctica, que no excluye al resto de los gobiernos autónomos, entre los niveles de gobierno involucrados en la política europea, lo mismo en su fase ascendente como en su fase descendente.

La interdependencia europea ha provocado la mayor actividad de los gobiernos autónomos, principalmente aquellos con una dinámica política particular caracterizada por el nacionalismo, con la finalidad de defender su identidad colectiva particular y, además, ser actores en el mapa español lo mismo que en el europeo.

En este último capítulo se pretende presentar las condiciones normativas e institucionales que España, en su proceso de transición democrática y como miembro de la Unión Europea, ofrece para la acomodación de las minorías nacionales existentes en su territorio. Posteriormente describir las características y acontecimientos que han marcado a los nacionalismos vasco y catalán en sus relaciones con el gobierno español. El capítulo concluye con una descripción de las consecuencias que la competencia entre nacionalismos ha ocasionado en España.

3.1 La construcción del Estado de las autonomías

3.1.1 Antecedentes de la democracia española

La historia española ha registrado tres intentos por recoger y acomodar democráticamente, en un marco político-estatal establecido constitucionalmente, su

pluralidad nacional. El primer intento tiene lugar con la instauración de la República en 1873. “Cuya Constitución establece un sistema federal de 17 ‘estados’ con sendas constituciones propias y autonomía económico-administrativa y política, limitadas por la ley fundamental de la federación. En el contexto de este esquema constitucional (artículo 40), ‘estado’ corresponde realmente a región, y federación a nación”¹. El segundo momento llegó con la instauración de la Segunda República en 1931. En su Carta Magna “marca que la ‘República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones’, y reconoce el derecho que asiste a ‘una o varias provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes’, a presentar ‘su Estatuto’ con el fin de ‘organizarse en región autónoma para formar un núcleo político-administrativo, dentro del Estado español’ y con arreglo a los procedimientos de la propia carta magna”².

El tercer momento se formaliza con la Constitución de 1978 que establece, en su artículo 2º, como su fundamento *“la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”*, al mismo tiempo que *“reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”*. Asimismo, en su capítulo Tercero, referente a las Comunidades Autónomas, artículo 143, establece que, en atención con el artículo segundo, *“las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas”*.

El proceso mediante el cual se reconoce constitucionalmente el derecho de las naciones y regiones dentro del Estado español para acceder al autogobierno no ha sido corto ni sencillo. La Restauración de la Monarquía (1876-1923), la dictadura centralista de Primo de Rivera (1923-1930), y la dictadura de Francisco Franco (1939-1975) son las interrupciones para la construcción de un Estado que, sin apearse en sentido estricto al modelo federal, permitiera el autogobierno a las nacionalidades históricas.

El común denominador de estos tres momentos era la intención de construir un Estado nacional soberano, la imposición de la uniformidad cultural y la desaparición del derecho de las regiones históricas y naciones diferenciadas al autogobierno. Los dos periodos que abarcaron las dictaduras militares lejos de construir y consolidar un sistema político nacional único, generaron nacionalismos de resistencia o periféricos. Las identidades nacionales históricas o diferenciadas, la catalana y la vasca principalmente, generaron una dinámica política y vida cultural particulares. En palabras de Miguel Artola “el desarrollo de los nacionalismos depende de la debilidad del poder central. Hay una

¹ Díaz Polanco, Héctor; *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*; Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p.185.

² *Ibidem*.

correlación, hay una estricta correspondencia; si el poder es fuerte, los nacionalismos tienen grandes dificultades para desarrollarse, mientras que, en el caso contrario, no solamente los nacionalismos se desarrollan, sino que pueden desembocar en esa ruptura de la unidad política... es la debilidad del Estado la que crea las condiciones para que se produzca la ruptura”³.

El nacionalismo catalán, a diferencia del nacionalismo vasco, provocó la resistencia del poder central del Estado debido a que representaba una alternativa a la visión centralista de España. El propósito inicial del nacionalismo catalán era la transformación de España en un régimen descentralizado y que, además, reconociera las identidades nacionales diferenciadas más que la consecución de un Estado nacional propio. De cualquier manera, ambos movimientos nacionalistas pueden ser comprendidos como una manifestación política de la actividad nacionalista periférica hacia finales del siglo XIX y principios del XX.

La construcción política que adoptó España en la Segunda República establecía una estructura que no era ni centralista ni federal, aunque era sensible a la organización regional, por lo que fueron concebidos estatutos autonómicos para Cataluña, el País Vasco y Galicia. El 14 de Abril de 1931 con la proclamación de la Segunda República, Francesc Macia, líder del nacionalismo catalán, declaraba la creación de la República de Cataluña asociada a la Confederación Española restableciendo la Generalidad (Generalitat) como forma de gobierno en Cataluña. Tres días después una asamblea de alcaldes vascos, convocada por José Antonio Aguirre, líder del Partido Nacionalista Vasco, declaró el derecho a la autonomía del País Vasco dentro de la República Federal de España.

En 1936 estalla la Guerra Civil Española. Con el triunfo del General Francisco Franco se instaura en 1939 una dictadura y se inaugura un largo período de política centralista y homogenización cultural en España. “Dos de las grandes obsesiones de la dictadura de Franco fueron el anti-comunismo y el anti-separatismo. La ‘unidad sagrada de la patria’ era observada como un elemento unificador indispensable... el Franquismo se defendía a través de su habilidad para suprimir y extirpar todas las formas de autonomía, regionalismo y nacionalismos subestatales”⁴.

Cuando Franco asciende al poder tras la Guerra Civil acaba con las instituciones republicanas y los derechos democráticos, extingue la autonomía y los derechos culturales de las naciones históricas de España (Cataluña, Galicia y País Vasco). La dictadura franquista “se caracterizó por una represión política extremadamente dura. La

³ Miguel Artola citado en Moreno, Luís; *“La federalización de España. Poder político y territorio”* Siglo XXI, España, 1997, p.98

⁴ Moreno, Luís; *Ethnoterritorial concurrence in multinational societies: the spanish Comunidades Autónomas*, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) *“Multinational democracies”*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p.207. Traducido del inglés por el autor.

concentración del poder político en el ejecutivo, la falta de representación política, la limitación de los derechos políticos y laborales, la supresión de las culturas regionales, la centralización del poder y la oficialidad del catolicismo”⁵.

Reformas como la democratización de la representación sindical y estudiantil, la disminución de la censura y los controles sobre la prensa, tolerancia a las expresiones culturales de las nacionalidades históricas, así como la necesidad de mejorar la imagen española en Europa fueron preparando el camino para el cambio de régimen. La Comunidad Europea además de representar la posibilidad de desarrollo económico, implicó apertura social y pluralidad política. “Para el caso español, la mirada sobre Europa precipitó la maduración de una sociedad civil compleja como condición previa al cambio político... en otras palabras, la Comunidad Europea fue vista como solución a los problemas históricos de España: democracia, modernización y proyección internacional”⁶.

Hacia el final de la dictadura las fuerzas de la oposición desarrollaron un programa que incluía la institución de derechos democráticos y la descentralización política del Estado español. La Comunidad Europea también participó en la presión para la reforma del sistema político español. “Las instituciones europeas a través del Parlamento Europeo en su resolución del 12 de mayo de 1976, tras la presentación del Informe Faure sobre la ‘situación política de España’ señalaron las pautas para que el nuevo sistema político español pudiera incorporarse al modelo democrático de Europa occidental: considera fundamental el reconocimiento de las libertades individuales, políticas, sindicales y, en particular, la rápida legalización de todos los partidos políticos”⁷.

En constante antagonismo con respecto a la actividad nacionalista del gobierno central, las identidades nacionales históricas consiguieron superar sus propias divisiones ideológicas y políticas, produciendo un consenso en torno a la oposición al régimen franquista. Como muestra, en 1971, la *Assamblea de Catalunya* pudo congregarse a representantes de diversos grupos políticos (cristiano demócratas, socialistas, comunistas, dirigentes sindicales, grupos estudiantiles) en torno a un programa de cuatro puntos: amnistía política, libertad, estatuto de autonomía y democracia. “De esta manera la ideología del autonomismo y la descentralización política se abrieron paso hacia la conciencia política democrática española”⁸.

La política económica franquista, proteccionista y autárquica, impidió el crecimiento de la economía española. A partir de la década de los cincuenta el apoyo económico de los Estados Unidos, la apertura económica a los mercados extranjeros, el apoyo del FMI y

⁵ Diez Medrano, Juan; *"Naciones divididas"* Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, España, 1999, p.145.

⁶ Moreno Juste, Antonio; *España en el proceso de integración europea*; en Martín de la Guardia, Ricardo M. y Guillermo A. Pérez Sánchez (coords.) *"Historia de la integración europea"*; Ariel, España, 2001, p.171.

⁷ *Ibidem*, p.195.

⁸ Moreno, Luis; *op. cit.*, p.208. Traducido del inglés por el autor.

la OCDE fueron los elementos que permitieron a España su recuperación convirtiéndose en una sociedad industrial cuya riqueza se concentraba principalmente en Madrid, Cataluña y el País Vasco. “Para el franquismo fue imprescindible conectar la economía española con los mercados exteriores y participar en los circuitos financieros internacionales... lo primordial para el régimen apuntaba a la consecución de una cierta homologación económica con occidente, una cooperación internacional”⁹.

Aunque Cataluña y el País Vasco son dos zonas de desarrollo económico éstas no poseían la fuerza suficiente para ser competitivas fuera de las fronteras españolas. La contradicción era evidente, las nacionalidades con mayor vitalidad y con mayor actividad económica a su vez permanecían en una posición político-administrativa subordinada. La fuerza económica de las regiones citadas depende de otras zonas españolas; “en 1975, el valor de las importaciones catalanas procedentes del resto de España ascendía al 46% del PIB catalán y las exportaciones del resto del país suponían el 49%. En 1983, las importaciones del resto de España al País Vasco ascendían al 54% de su PIB, mientras que las importaciones del resto del país representaban el 72%. Además, lo que se importaba del resto de España suponía el 76% del total de las importaciones de Cataluña y el 86% del País Vasco. Las exportaciones al resto de España suponían un 86% del total de las exportaciones catalanas y un 76% de total de las exportaciones vascas”¹⁰.

Las características de las economías regionales impedían el desarrollo de una cultura nacional generalizada propia de las regiones, al no contar con una lengua semioficial como lo podría ser el catalán y el vasco, además de una educación estandarizada como lo supone el modelo del Estado nacional. Lo que podría ser considerado como un paso hacia la conformación de un Estado nacional independiente, con una economía con desarrollo endógeno, tanto en Cataluña como en el País Vasco, era sopesado por el hecho de que la cultura regional (lengua, educación, instituciones públicas) carecía de arraigo en una parte importante de la población sin conciencia colectiva, además de un proyecto político autónomo sólido.

Las características de las economías vasca y catalana influyeron en la resistencia al franquismo. En el País Vasco siendo notoriamente más radical e independentista y en Cataluña siendo más moderada y federalista. La burguesía vasca condicionada por los compromisos que tenía con el Estado español, evitaba la autonomía política de los actores formales dejando la iniciativa del activismo político a organizaciones populares clandestinas. La burguesía catalana tenía un espacio político relativamente autónomo debido a la ausencia de presiones económicas de la dictadura dando margen de acción a las elites locales para que la deliberación pública fuera más plural e institucional. “El desarrollo mayor de estas zonas en comparación con el resto de España también

⁹ Moreno Juste, Antonio; *op. cit.*, p.178-179.

¹⁰ Díez Medrano, Juan; *op. cit.*, p.153.

favoreció la movilización, provocando conflictos entre las elites de ambas regiones y el Estado, relacionados con el deseo por parte de las elites regionales de aumentar su grado de influencia”¹¹.

3.1.2. La transición democrática

A la muerte de Franco las presiones sobre el Estado para que diera respuesta a las demandas de un régimen democrático que reconociera su plurinacionalidad y, en consecuencia, el derecho al autogobierno se multiplicaron. No solamente las regiones con una identidad nacional diferenciada pugnaban por la descentralización en el ejercicio del poder, participaron también otras regiones de España cuya lucha principal era la instauración de un régimen democrático. La diferencia radicaba en que, mientras para los movimientos nacionalistas en el País Vasco y Cataluña la descentralización del Estado era obligatoria para reconocer su identidad política diferenciada, para el resto de las regiones españolas la descentralización era el requisito para garantizar un régimen democrático. El primer paso fue la creación de una nueva Constitución.

“Los constituyentes españoles tenían un doble propósito: primero, transformar el viejo Estado unitario y centralista en uno más moderno, eficaz y descentralizado, en un momento de crisis generalizada del Estado-nación en Europa; segundo, encontrar una fórmula de acomodación de las nacionalidades históricas en un nuevo orden constitucional que reconocería su identidad diferenciada y garantizara su capacidad de autogobierno”¹². No obstante el modelo por el cual se garantizaría no se tenía claro.

La Ley Fundamental para la Reforma Política (4 de febrero de 1977), emitida en el gobierno de Adolfo Suárez y aun bajo la competencia de las Cortes franquistas, fija el procedimiento para la elección de un Parlamento bicameral. El Parlamento tenía como mayoría no absoluta a la Unión de Centro Democrático (UCD) y además concentraba una pluralidad de partidos políticos de diversas corrientes ideológicas y algunas regiones de España. Se encontraba el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Comunista de España (PCE), Alianza Popular (AP), el Partido Socialista Popular, el Partido Nacionalista Vasco (PNV), Convergencia Democrática de Cataluña (CDC) y Unión Democrática de Cataluña (UDC), entre otros. La divergencia entre la derecha y la izquierda, la diferencia entre autonomistas y nacionalistas e incluso centralistas sirvió para flexibilizar los fundamentos normativos e institucionales sobre los que se desarrollaría el Estado español.

¹¹ *Ibidem*, p.165.

¹² Fossas, Enric; Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico, en Enric Fossas y Ferran Requejo (editores) “*Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*”, Trotta, España, 1999, p.281-282.

El presidente Suárez optó por devolver la autonomía de manera provisional a Cataluña (Decreto-Ley el 29 de septiembre de 1977), hasta que se creara una nueva Constitución, tras un acuerdo realizado con el presidente de la Generalidad, aún en el exilio, Josep Tarradellas. El País Vasco accede a la pre-autonomía el 6 de enero de 1978. Once regímenes pre-autonómicos más fueron aprobados en 1978: Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha. El resto; La Rioja, Navarra, Cantabria y Madrid accederían a la autonomía sin la necesidad de un régimen pre-autonómico una vez aprobada la Constitución.

Aunque las facultades políticas tanto de los Parlamentos como del Ejecutivo de los regímenes pre-autónomos no eran muy amplias, poniendo en entre dicho el carácter autonómico de la organización territorial, estos acuerdos facilitaron el proceso de descentralización tras la aprobación de la Constitución haciendo más sencillo el proceso de transición.

“Inicialmente, se establecieron dos vías de formación de Comunidades Autónomas. Por un lado, se formaron las llamadas Comunidades ‘históricas’ (aquellas que habían plebiscitado regímenes autonómicos en los años treinta), las cuales aprobaron sus Estatutos de autonomía en referéndum, obtuvieron desde el principio mayores competencias y realizan elecciones autonómicas separadas. Estas Comunidades son el País Vasco, Cataluña y Galicia, a las cuales se añadió Andalucía mediante un referéndum promovido por los ayuntamientos”¹³. Esta vía, reforzada o superior, se establece en el artículo 149.3 constitucional abriendo la posibilidad a que sean los Estatutos de autonomía los que determinen las competencias del artículo 148.1 constitucional que la Comunidad Autónoma asumirá.

La otra vía, determinada por el artículo 148.2, ordinaria o inferior, asumida por el resto de las Comunidades Autónomas (CCAA), concedía la posibilidad para ampliar sus competencias después de cinco años, con la reforma estatutaria, para ampliar el número de sus competencias. “La Constitución no determinaba las competencias de las Comunidades Autónomas sino que se limitaba a marcar un mínimo y un máximo, y remitía al Estatuto la fijación de las competencias concretas de cada Comunidad Autónoma, de forma que para saber si una competencia correspondía o no a una Comunidad Autónoma era necesario acudir al Estatuto de Autonomía. En segundo lugar, existían dos niveles distintos de Comunidades Autónomas por el volumen de competencias que poseían, uno muy alto y otro inferior”¹⁴.

¹³ Colomer, Josep M.; *España y Portugal: Regímenes de liderazgo de partido* en Josep M. Colomer (coordinador) *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*; Ariel, España, 1995, p.231.

¹⁴ Aja Eliseo; *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* Alianza, España, 1999, p.103.

El texto constitucional reconoce el derecho a la autonomía, no sólo para las nacionalidades históricas (Cataluña, Galicia y el País Vasco) sino para todas las regiones que decidieran constituirse como una Comunidad Autónoma. Con la distinción que realiza el artículo 2 constitucional entre nacionalidades y regiones se abre la puerta para la acomodación asimétrica de los territorios españoles. Aquellas regiones-nacionalidades que, durante la II República (Cataluña, Galicia y el País Vasco), ya habían conseguido el reconocimiento a su autonomía se les otorgaría ciertas ventajas procesales y competenciales en atención a la urgencia de sus demandas, de acuerdo con el Título VIII de la Constitución, para su más fácil conformación de un gobierno autónomo.

La Constitución de 1978 es producto del consenso entre fuerzas políticas, sin embargo, no representó la extinción del conflicto entre los nacionalismos periféricos y la nación-Estado española. Dos elementos, arrojados por el artículo 2 constitucional, acentuaron aún más dicha controversia: 1) la idea de un Estado-nación español indivisible y, 2) la idea de que España es un conjunto de pueblos diversos, nacionalidades históricas y regiones a los cuales se les reconoce y garantiza el derecho a la autonomía. El artículo 2 de la Carta Magna determina los principios sobre los cuales se construirán las nuevas instituciones y el arreglo territorial del Estado: “establece que España no es un compuesto de naciones, sino una única nación integrada por ‘nacionalidades’ y regiones, para las cuales reconoce e incluso garantiza su acceso a la autonomía en determinadas condiciones. La fórmula constitucional no confirma un Estado plurinacional, sino una nación única e integrada por nacionalidades y regiones”¹⁵.

Los nacionalismos periféricos se manifestaron inconformes con que se les concediera un régimen autónomo a las regiones que no contaban con una identidad nacional diferenciada. Éstos apelaban al “hecho diferencial”, las características socioculturales particulares que derivaban del hecho de tener una identidad nacional distinta, como criterio para conceder a sus naciones un régimen autónomo ‘superior’ al del resto de las regiones españolas. Para los partidos políticos de los nacionalismos periféricos, la construcción de un modelo autonómico no diferenciado o asimétrico, no respondía a sus necesidades particulares. Para los nacionalismos vasco y catalán, “la generalización de la autonomía como forma organizativa tenía, además, entre otros, el efecto de ‘disolver el pleito catalán y vasco’ en un proceso general de reformulación del modelo de organización estatal”¹⁶. La concesión de la autonomía generalizada transformaba un problema político en un problema de técnica administrativa.

¹⁵ Rigol i Roig, Joan; *¿En que España?*, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) “*España ¿cabemos todos?*”, Alianza editorial, España, 2002, p.223.

¹⁶ Paniagua Soto, Juan Luis y Emilio Alvarado Pérez; “*Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas*” Editorial Universitas S.A., España, 1997, p.27.

Se constituye así el Estado de las autonomías cuyo propósito fue dar paso a la descentralización político-territorial del poder. El artículo 148 constitucional establece las materias (un total de 22) sobre las que las CCAA podrán tener competencia exclusiva, quedando en el artículo 149 aquellas actividades (32) cuya competencia es exclusiva del Estado. En cuanto a las facultades de las CCAA y Estado, cabe mencionar que “la mayor parte de las competencias son compartidas o concurrentes entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas, aunque ha habido una tendencia del gobierno central a reservarse la legislación básica, incluso en áreas atribuidas a las Comunidades Autónomas, y a dejar a éstas el posterior desarrollo legislativo y la ejecución. Los gobiernos autonómicos, por su parte, han mantenido una continuada reivindicación de traspasos de competencias ante el gobierno central”¹⁷. En este sentido se establecieron órganos mixtos de coordinación entre el Estado y las CCAA.

La nueva Constitución tuvo que hacer frente a los problemas de la historia española: el papel de la Monarquía, la delimitación de la actividad militar, la relación entre Iglesia y Estado, la descentralización y democratización del Estado, además de atender a su composición plurinacional. Sin embargo, el modelo no consideraba las formas en que las entidades territoriales, las provincias, debían articularse, dando lugar a controversias sobre la delimitación territorial de las Comunidades Autónomas. Para algunos partidos políticos nacionalistas de Cataluña, las provincias de Valencia y de las Islas Baleares son parte del País Catalán o tierras catalanas. Por su parte, para los nacionalistas vascos, la provincia de Navarra es parte del País Vasco. En ambos casos, de acuerdo con las perspectivas nacionalistas, las provincias citadas tendrían que conformar una sola Comunidad Autónoma, Cataluña y Euskadi respectivamente.

La Constitución no establece una estructura rígida para el ejercicio del poder. Establece las líneas generales por las cuales se desarrollará la vida pública de un Estado descentralizado que reconoce el derecho al autogobierno de las regiones e identidades nacionales diferenciadas que cohabitan en un territorio: España. El desarrollo del Estado autonómico no es producto de un plan rigurosamente articulado sino consecuencia de la solución de directrices básicas a los problemas de descentralización y reconocimiento de las identidades nacionales diferenciadas. El arreglo constitucional debe tomarse como un arreglo susceptible a su transformación o reforma de acuerdo con la dinámica en la que se encuentren tanto España como las propias Comunidades Autónomas.

Con el arreglo estatal que establece la Constitución se pudo haber desarrollado un régimen territorial en el cual convivieran la centralidad del gobierno estatal en una o varias regiones con la autonomía política en una o varias nacionalidades y territorios históricos o viceversa. “De acuerdo con ese principio, en el Estatuto de Autonomía de cada

¹⁷ Colomer, Josep M.; *op. cit.*, p.232.

Comunidad Autónoma se define su carácter (nacionalidad o región), se delimita su territorio, y se determina la organización de sus instituciones políticas, la oficialidad de la lengua propia y el nivel de sus competencias en el marco de la Constitución”¹⁸.

Las CCAA tienen un régimen político parlamentario, su presidente es elegido por el Parlamento autonómico por un procedimiento con dos vueltas, con mayoría absoluta y relativa respectivamente, muy similar al que regula la elección del presidente del Gobierno por el Congreso de los Diputados. Las CCAA tienen como competencia exclusiva su forma de organización y regulación de sus instituciones de autogobierno, las cuales serán determinadas por sus Estatutos de Autonomía. Sin embargo, el artículo 152.1 constitucional fija una serie de instituciones básicas para las CCAA: 1) la existencia de una Asamblea Legislativa *“elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”*; 2) un Consejo de Gobierno *“con funciones ejecutivas y administrativas”*; 3) un Presidente *“elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella”*, tanto el Consejo de Gobierno como el Presidente tienen responsabilidad ante la Asamblea; y 4) un Tribunal Superior de Justicia *“sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo”*.

Para 1981 las dos principales fuerzas políticas, UCD y PSOE, firman los Pactos Autonómicos, cuyo contenido refería al número de Comunidades Autónomas y las provincias que integrarían cada una de ellas, a la fecha para que concluyese la primera fase del proceso autonómico (el 1 de febrero de 1983); la equiparación de niveles competenciales para todas las CCAA, al menos en un nivel básico susceptible para un desarrollo posterior. Por último, los Pactos establecían los procesos por los que se delegarían las competencias a las CCAA, que serían precisados por la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA).

Las CCAA iniciaron un proceso de controversia constitucional, ante el Tribunal Constitucional, contra la LOAPA por considerarla un nuevo intento de centralizar el Estado español. “El Tribunal Constitucional subrayó, en esta decisiva sentencia, el carácter constitucional de la autonomía política, que no podía ser limitada por ninguna ley estatal. Gran parte del proyecto LOAPA se ancló por el doble debate orgánico y armonizador de la ley (encabalgamiento no previsto en la Constitución) y por operar como simple interpretación de la Constitución, pero además la sentencia en su conjunto ofrece un concepto de Estado autonómico como Estado compuesto de notable solidez, destacando especialmente que ninguna ley del Estado puede interponerse entre la Constitución y los

¹⁸ Fossas, Enric; *op. cit.*, p.285.

Estatutos de Autonomía. Estos adquieren prácticamente carácter constitucional derivado de la Constitución y sólo sometidos a ésta”¹⁹.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) permitió esclarecer cual es la relación entre las Comunidades Autónomas y el gobierno central. El Estado de las Autonomías no cuenta con una estructura territorial jerarquizada donde las entidades que lo componen se encuentren supeditadas a las decisiones centrales. De la misma manera las CCAA no pueden contravenir las disposiciones generales establecidas por la Constitución. “La adecuada comprensión del modelo autonómico español exige precisar la inexistencia de una relación de supra-subordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas... En su STC 6/1982, de 22 de febrero, el juez de la Constitución manifestaba que ‘no se ajusta al principio de autonomía la previsión de controles genéricos e indeterminados, que impliquen dependencia jerárquica de las Comunidades Autónomas, respecto de la Administración del Estado’”²⁰.

Durante los diez primeros años después de la aprobación de la Constitución, el desarrollo del régimen autonómico no presento mayores problemas basado en las relaciones bilaterales entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos, diversificando las áreas de competencia para las Comunidades Autónomas. Durante este período eran cuatro las que gozaban de un mayor nivel competencial; Cataluña, Euskadi, Valencia y Andalucía; tres de nivel intermedio, Galicia, Navarra y Canarias, mientras que el resto tenía un número de competencias muy reducido.

Con la firma de los Segundos Pactos Autonómicos en 1992, suscritos por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP), se busco homogeneizar el nivel de competencias de todas las CCAA, con la excepción de las actividades de sanidad y educación. La administración central del Estado estaba dispuesta a transferir competencias sobre 32 materias. Las regiones no nacionales, por vez primera, homologaron su capacidad político-administrativa a aquellas que, como Cataluña, Galicia, Euskadi, Andalucía, Navarra, y la Comunidad Valenciana, gozaban de un mayor nivel de autonomía. De nueva cuenta, para Cataluña y Euskadi, la igualación de competencias obviaba ‘el hecho diferencial’. El Estado, en respuesta, aludiría a los principios constitucionales de solidaridad territorial sobre los que se construyó el Estado de las Autonomías.

Para el gobierno español, “el derecho a mantener los hechos diferenciales no se pone en duda, entre otras razones por que el llamado Estado de las Autonomías se crea para garantizarlo. Las discrepancias surgen cuando esos hechos diferenciales exceden

¹⁹ Aja Eliseo; *op. cit.*, p.65.

²⁰ Fernández Segado, Francisco; Las comunidades autónomas ante las relaciones internacionales: un paradigma del dinamismo evolutivo del Estado autonómico español en Valadés, Diego y José María Serna de la Garza (coord.) “*Federalismo y regionalismo*” Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal de Justicia del Estado de Puebla, México, 2005, p.276.

los límites de lo inmaterial (valores, cultura, lengua, etc.) y se asientan en lo material, especialmente lo económico. La unidad nacional se pone más en cuestión ante la posibilidad de la ruptura de la unidad general de la economía española, la unidad del mercado y la igualdad de condiciones en las relaciones de intercambio, que cuando esa posibilidad se plantea en el plano ideológico, cultural o lingüístico²¹.

No es que los Pactos ignoraran el 'hecho diferencial'. En realidad estos tenían como propósito satisfacer las demandas de las Comunidades Autónomas que pugnaban por ampliar sus competencias al mismo nivel que aquellas que gozaban de mayor autonomía siguiendo el proceso de descentralización. Para los nacionalismos periféricos la iniciativa por otorgar autonomía a todas las regiones españolas, sin tener en cuenta su identidad nacional, era con la finalidad de restar importancia en el espacio político a las naciones vasca, catalana y gallega.

Con los Segundos Pactos Autonómicos se inauguró la posibilidad del inicio de relaciones multilaterales e intergubernamentales en España. Se obligó a pensar en la transformación institucional del régimen español al hacer desaparecer la Administración periférica del Estado y la reforma al Senado para ser de ésta una cámara territorial *de facto*.

España ha transformado sus instituciones para adecuarse a distintos momentos históricos. El tránsito se dio de una dictadura militar a una democracia parlamentaria; que dio lugar a la firma de los Pactos Autonómicos para la construcción y consolidación del modelo autonómico como técnica de descentralización y acomodamiento de la plurinacionalidad y la adhesión de España a la Comunidad Europea que inaugura, entre otras cosas, la acción exterior de las Comunidades Autónomas. "El modelo territorial incluido en la Constitución española de 1978 ha evolucionado en condiciones muy distintas comparado con los períodos anteriores: (1) la transición de un gobierno autoritario a uno liberal-democrático; (2) el desarrollo del Estado benefactor español; y (3) el proceso en marcha de la integración europea. El resultado ha sido el Estado de las Autonomías, un nuevo modelo de naturaleza fundamentalmente regional que establece un número de regiones subestatales autogobernadas (Comunidades Autónomas) basado en un proceso de 'geometría variable' que determina la configuración de cada una"²².

²¹ Paniagua Soto, Juan Luís y Emilio Alvarado Pérez; *op. cit.*, p.45.

²² Requejo, Ferran; Political liberalism in multinational States: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) "*Multinational democracies*", Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 117-118. Traducido por el autor del original en inglés.

3.2 La adhesión de España a la Comunidad Europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas

3.2.1 Condiciones normativas e institucionales para la acción exterior de las Comunidades Autónomas en España

España no es ajena a la historia colectiva de Europa, sin embargo no ha compartido el mismo desarrollo histórico que han presentado las grandes potencias europeas como Francia, Alemania y el Reino Unido. Para España, Europa siempre ha sido un referente importante para medir su propio desarrollo como Estado. Europa es un ideal constituido por la historia reinos, regiones, principados que devinieron en Estados nacionales soberanos. La evolución continental como una comunidad económica y política ha permitido a España acceder al ideal de un Estado con instituciones políticas y económicas consolidadas. Europa es la aspiración de los gobiernos regionales y nacionalismos periféricos, es la oportunidad de progreso y desarrollo económico para el Estado español. Es el espacio que legitima el interés por adquirir facultades de autogobierno que hagan valer las características nacionales diferenciadas e incluso construir un Estado nacional soberano.

En la década de los sesenta España muestra interés por establecer un acuerdo arancelario y comercial con la Comunidad Europea (CE). En 1970 se firma un Acuerdo Comercial Preferencial que tenía por objeto la supresión progresiva de los obstáculos para el intercambio comercial. La larga negociación (prologándose hasta 1975) de la adhesión permitió a la administración pública de España prever y adaptarse a un nuevo sistema de toma de decisiones dictado por la CE y coordinar sus instituciones con las políticas comunitarias.

En 1977 se presentaría oficialmente la solicitud de Adhesión a las Comunidades Europeas. España perseguía cuatro propósitos: "la confirmación de la respetabilidad política del nuevo sistema político, la participación en el proceso de construcción europea, la redefinición de la posición internacional de España, y la apertura al exterior de la economía española"²³. Se buscó una adhesión que estableciera como principios la equidad entre Estados, la reciprocidad comercial y la participación en la construcción de la Unión Europea.

España accede finalmente a la CE en 1986 dando cabida a un nuevo nivel de gobierno. La principal preocupación de las CCAA eran los efectos de la adhesión sobre su facultad de decisión autónoma de sus competencias constitucionales y estatutarias que asumiría la política comunitaria, como las relativas a agricultura, pesca, planeación económica, bienestar social e industria. El Consejo y la Comisión europeos asumían competencias políticas y regulativas que habían sido objeto de una larga y tensa

²³ Moreno Juste, Antonio; *op. cit.*, p.196.

discusión entre el gobierno español y los nacionalismos periféricos para la elaboración de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La administración central española tomó la responsabilidad de adecuar las políticas europeas a la legislación estatal. “Conforme el ordenamiento comunitario, esa conciliación no debería plantear dificultades insuperables, pues el principio de autonomía institucional que proclama el artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea pone a salvo, tal y como ha confirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el reparto interno del poder político estatal... por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 252/1988 corroboró la imposibilidad de que el Derecho comunitario pueda trastocar las reglas de reparto interno de competencias”²⁴. El Tribunal Constitucional español concluyó en 1988 que la implementación de las políticas europeas no debería alterar la distribución de competencias entre las CCAA y el Estado, sin embargo el gobierno español centralizó la adaptación de las políticas comunitarias, aun en materias que fueran competencias exclusivas de los gobiernos autónomos.

El gobierno español justificó esta intervención en la autonomía regional al amparo de las competencias exclusivas que le confiere la Constitución (artículo 149): la política exterior, comercio exterior y planeación económica; así como la facultad de elaborar la legislación fundamental que se hará valer en el territorio español. En 1995 el Tribunal Constitucional revocaría este “nuevo centralismo” del Estado estableciendo que las CCAA, en asuntos que fueran de su competencia exclusiva, eran capaces de implementar las políticas comunitarias sin la intervención del gobierno central.

La administración central, con la resolución del Tribunal Constitucional, reconoce la posibilidad de participación de los gobiernos autónomos en la política comunitaria. “Se va asumiendo que la transferencia a las instituciones comunitarias de competencias constitucionales no transmuta en ‘relaciones internacionales’ las materias sobre las que se ejercen (agricultura, pesca, transportes, etc.) y que, conforme al bloque de constitucionalidad, han asumido las Comunidades Autónomas. Por el contrario, tales materias conservan plenamente su carácter originario. El único cambio es el que afecta al ejercicio de las funciones y potestades sobre las repetidas materias a causa de la transferencia a las instituciones europeas de la capacidad decisoria final”²⁵.

La propia normatividad europea y la resolución del Tribunal Constitucional español inauguraron un nuevo espacio de acción para los gobiernos autónomos, a el cual, al no poder ser identificado como política exterior por ser competencia exclusiva del Estado, se le denominará acción exterior. La acción exterior de los gobiernos autónomos se presenta

²⁴ Lucas Murillo de la Cueva, Enrique; “*Comunidades Autónomas y política europea*” Civitas, España, 2000, p.27-28. El artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea establece que “la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros”.

²⁵ *Ibidem*, p.31.

en dos fases. La fase ascendente, que es el proceso de formación de la voluntad o la posición del Estado frente a la Unión y; la fase descendente, que es la ejecución del tratado y del derecho comunitario derivado.

La decisión del Tribunal Constitucional abre la posibilidad de acción exterior para los gobiernos autónomos. Sin embargo, “el acceso directo de las Comunidades Autónomas a las instituciones europeas ha sido restringido por la actitud cauta de los *policy-makers* europeos con los intentos de las regiones de evitar a su gobierno central. La Comisión Europea, por ejemplo, ha dejado en claro que no establecerá contacto oficial con autoridades locales que no incluyan al gobierno central o cuando menos tengan su consentimiento”²⁶.

Aun así los gobiernos autónomos tuvieron una intensa participación en la creación del Comité de las Regiones mediante una propuesta conjunta con el gobierno español en coordinación con el gobierno alemán para darle vida en el Tratado de Maastricht. Durante los trabajos constitutivos de la Asamblea de las Regiones (ARE) en 1989 se pretendía que ésta fuera un organización dedicada a la concertación; teniendo como objetivos principales reforzar la presencia y representación de las regiones europeas ante las instituciones comunitarias y facilitar su participación en el proceso de construcción europeo.

La ARE confirma la legitimidad y la legalidad de la actividad de los entes subestatales con el Proyecto de la Carta Europea de Autonomía Regional. En su artículo 11 plantea que “las regiones tienen el derecho de crear, bien sea individualmente, bien sea colectivamente con otras regiones o entidades locales, Oficinas de relaciones en otras regiones o entidades locales o en otras organizaciones internacionales –y en particular en las organizaciones europeas- para actuar en los ámbitos de sus competencias, a fin de promover sus intereses”²⁷.

Por su parte el gobierno español fija en los años ochenta como instrumentos de cooperación intergubernamental a las Juntas de Cooperación cuya función era el intercambio de información, el arreglo de conflictos sobre competencias y la discusión de actividades conjuntas. Los convenios son otra de las formas de cooperación intergubernamental entres los niveles de gobierno españoles, los cuales son en su mayoría negociados de manera bilateral entre el Estado y una sola Comunidad

²⁶ Börzel, Tanja A.; “*States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*”; Cambridge University Press, United Kingdom, 2002, p.118. Traducido por el autor del original en inglés.

²⁷ Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Angel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; “*La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*” Generalitat de Catalunya, Insitut d’estudis Autònòmic, Marcial Pons, España, 1998, p.318-319.

Autónoma. El producto ha sido la negociación de alrededor de 5000 convenios entre los años de 1981 a 1999²⁸.

“Sin la voluntad de cooperar entre ellas o con el gobierno central, las Comunidades Autónomas han optado por el contacto bilateral e informal con el gobierno central para hacer escuchar sus intereses en asuntos europeos. Durante las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad Europea, más de 200 reuniones bilaterales e informales tuvieron lugar entre el gobierno central y varias Comunidades Autónomas²⁹. Catorce de las diecisiete Comunidades Autónomas han establecido oficinas en Bruselas con la finalidad de recavar información y mantener contacto con las instituciones europeas así como promover sus intereses económicos y culturales en Europa. Sin embargo inicialmente gran parte de la actividad de las oficinas de gobiernos regionales era informal.

En 1988 se crea la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), con la reunión de un Consejero de cada Comunidad Autónoma, designado por el presidente local, con el Ministro de las Administraciones Públicas y el Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, con la finalidad de crear los mecanismos y procedimientos para vincular la política comunitaria con la ejecución regional. La CARCE coordinaría la actividad para la elaboración y ejecución de las políticas comunitarias. Fija los lineamientos generales para establecer acuerdos parciales sobre asuntos específicos.

Las controversias sobre asuntos europeos entre los niveles de gobierno serían resueltas una a una partiendo de tres principios básicos sobre asuntos europeos: “Primero, el gobierno central tiene competencia exclusiva sobre las relaciones exteriores. Segundo, el acceso de España a la comunidad Europea no debe afectar la distribución interna de competencias. Y, tercero, las Comunidades Autónomas y el gobierno central ejecutan sus respectivas competencias en lealtad a la Constitución³⁰”.

La Conferencia se institucionalizó con un Acuerdo, no suscrito por el gobierno vasco, el 29 de octubre de 1992. La representación estatal corresponde al Secretario de Estado de Asuntos Europeos, el Secretario de Estado de organización Territorial del Estado, algún responsable del Ministerio de Asuntos Exteriores. Los gobiernos autónomos cuentan con un Consejero como representante cada una.

Fue creada como un órgano de cooperación, de consulta y deliberación entre los niveles de gobierno sin perjuicio de sus facultades o competencias atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. “La Conferencia – artículo 1 de la Ley 2/1997- se concibe como un órgano de cooperación entre Estado y las Comunidades Autónomas

²⁸ Börzel, Tanja A.; *op. cit.*, p.99. Traducido por el autor del original en inglés.

²⁹ *Ibidem*, p.113. Traducido por el autor del original en inglés.

³⁰ *Ibidem*, p.121. Traducido por el autor del original en inglés.

para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos, correspondiéndole, en particular, la función de garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario... la Conferencia es un foro, como expresa el artículo 3.1 de la Ley, para la información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común para el desarrollo del proceso de construcción europea, con una competencia de tipo institucional y general que abarca a temas de alcance global o de contenido institucional”³¹.

La CARCE, bajo este argumento, tiene tres funciones básicas: impulsar la participación de las CCAA en el proceso de construcción europeo; evaluar dicha participación y; garantizar que el resto de las Conferencias Sectoriales faciliten la participación (Sanz Gandasegui). La Conferencia garantiza y coordina la participación de gobiernos autónomos en la Unión Europea. “La posición de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas es triple. Por un lado, actúa como conferencia horizontal de impulso y seguimiento de la actuación de las Conferencias Sectoriales, lo que la hace aparecer como una especie de motor y garante del sistema en su conjunto; por otro lado, posee unas competencias propias respecto de las que actúa de forma similar al resto de las Conferencias; sus competencias son, sin embargo, las de mayor peso político, ya que le corresponde el seguimiento y la colaboración respecto de los aspectos institucionales y generales de la Unión Europea y, en concreto, es el foro de información y discusión del desarrollo del proceso de construcción europea (artículo 3.1 de la Ley 2/1997)”³².

Las Conferencias Sectoriales tienen la función de intercambiar información entre los niveles de gobierno. En este sentido, son necesarias para una participación efectiva de los gobiernos regionales en el *policy-making* europeo. Asimismo, tienen la responsabilidad de transmitir las propuestas de la Comisión europea a las CCAA. Cuando una Comunidad Autónoma lo solicite, la Conferencia competente se encarga de hacer participe a los gobiernos autónomos en la conformación de la posición de España de acuerdo con sus intereses y competencias.

Euskadi, una vez más, se opondría y rehusaría firmar el acuerdo. Exigía la institucionalización de una Comisión Bilateral Euskadi-Estado para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y el derecho para establecer relaciones directas con el cuerpo político de la Unión Europea. Esta comisión fracasó después de que el gobierno

³¹ Sanz Gandasegui, Francisco; Aspectos prácticos de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europeo; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; “*La participación europea la acción exterior de las Comunidades Autónomas*” Generalitat de Catalunya, Institut d’estudis Autonòmics, Marcial Pons, España, 1998, p.502.

³² Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *op. cit.*, p.287.

central considerara que Euskadi no era capaz de presentar una agenda europea que no afectara los intereses de otras CCAA. El gobierno vasco, en respuesta, propuso la creación de un cuerpo inter-autónomo para coordinar la participación de los gobiernos autonómicos, excluyendo a la administración central, en sustitución de las Conferencias Sectoriales. La resolución que asumieran los gobiernos autónomos sería coordinada por el Estado en otra institución para acordar la postura conjunta que presentaría la representación española frente a la Unión Europea.

En 1995 se firmaría el acuerdo que daría origen a la Comisión Bilateral sobre Asuntos Europeos, aunque se dejaría el resto de la propuesta fuera del acuerdo a excepción de la creación de un delegado de las CCAA en la representación española. El gobierno vasco, tras firmar este acuerdo, aceptó los términos de los acuerdos multilaterales suscritos por el gobierno central y el resto de las CCAA, iniciando de esta manera su participación formal en el arreglo institucional intraestatal.

“El acuerdo de 1994 no sólo reafirma a las Comunidades Autónomas que la europeización no debe alterar la distribución interna de ejecución de competencias... el acuerdo brinda un marco institucional donde los conflictos sobre competencias puede ser arreglados por el compromiso político en lugar de controversia constitucional... el logro de la cooperación intergubernamental formal es el resultado del cambio de estrategia en la respuesta de las Comunidades Autónomas a la europeización. En 1985, los gobiernos vasco y catalán, en particular, rechazaron cualquier participación de las Comunidades Autónomas en el *policy making* europeo intermediado por el gobierno central, por ser una agresión a su autonomía como resultado de la centralización y armonización”³³. Básicamente, las propuestas iniciales fueron rechazadas básicamente por el sentido simétrico de la propuesta central y el asimétrico de las propuestas nacionalistas.

El proceso a seguir, para el flujo de información depende de la responsabilidad en las competencias. Si una propuesta europea incide en las competencias exclusivas del gobierno central, las CCAA pueden pedir ser informadas por la representación española y hacer declaraciones de no prohibición. Si las propuestas son sobre competencias concurrentes se tienen que coordinar posturas frente al Consejo de Europa. Si una competencia es exclusiva de las CCAA, éstas tienen el derecho de formular una posición conjunta que se hará escuchar a través del gobierno central. En caso de no poder llegar a un acuerdo conjunto el Estado tendrá que tener presentes las posiciones de las CCAA. En caso de que la representación permanente de España modifique su posición el gobierno central está obligado a consultarlo con los gobiernos autónomos, sin importar que las competencias afectadas sean exclusivas o concurrentes.

³³ Börzel, Tanja A.; *op. cit.*, p.129. Traducido por el autor del original en inglés.

Lo mismo sucede para la conclusión de tratados o acuerdos internacionales. “La facultad de instar o incitar la acción gubernamental con vistas a la conclusión de tratados internacionales se ha vinculado en los Estatutos de Autonomía a la protección de determinados intereses que, con las reformas estatutarias, se han ido expandiendo. Cuatro son a nuestro juicio, los grandes ámbitos de intereses a los que son reconducibles esos contenidos: los intereses sociales, los intereses culturales, los socioculturales y los dimanantes de la situación geográfica”³⁴.

En 1997 el acuerdo-coalición entre CiU y PP provocó que la CARCE acordara establecer la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (real decreto, 1996). El gobierno de José María Aznar acordó con las CCAA que pudieran enviar a sus representantes a 55 comités y grupos de trabajo de la Comisión Europea como miembros de la delegación española. Sin embargo, de esos 55 comités, seleccionados sin algún criterio objetivo por el gobierno español, solamente dos son de interés para las CCAA; el Comité de Gestión para las iniciativas comunitarias y el Comité consultivo para el desarrollo y la reconversión de las regiones.

3.2.2 Condiciones normativas e institucionales para la acción exterior de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea

La acción exterior de los gobiernos regionales o subestatales es un hecho que se reproduce en diversas partes del mapa europeo y adquiere mayor importancia tanto para las regiones como para los Estados. Aun cuando se carezca de mecanismos formales para encauzar la actividad transnacional de las regiones; “la doctrina se ha referido a distintas actividades encuadrables en esta categoría. Así, Pérez González alude a los cuatro siguientes: intervención en los procesos deliberativos internacionales; concertación transfronteriza; integración y participación en organismos interregionales, y realización de actividades promocionales en el exterior”³⁵.

La fase ascendente de la elaboración de la política europea presenta una doble dimensión: “por una parte (dimensión interna), en ella hay que incluir la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en materia comunitaria europea; pero por otra (dimensión comunitaria), existen también instrumentos que, aunque tímidamente, permiten a los entes territoriales participar en la formación de la voluntad de los órganos comunitarios europeos”³⁶.

A la regionalización de las políticas comunitarias contribuyeron la descentralización territorial de algunos Estado miembros como Alemania, Bélgica, Italia, en menor grado Francia y Gran Bretaña, así como la adhesión de Estados compuestos como Austria,

³⁴ Fernández Segado, Francisco; *op. cit.*, p.329-330.

³⁵ *Ibidem*, p.381.

³⁶ Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *op. cit.*, p.264.

Portugal y España, dando fuerza a las reivindicaciones de la regionalización de Europa. La representación más notoria de la regionalización fue la aparición de las Oficinas regionales ante la Unión Europea por parte de los gobiernos locales de algunos Estados miembros. Las actividades de las Oficinas se concentran en torno a cinco actividades básicas: “obtención y traslado de información, promoción de los intereses autonómicos ante las instituciones comunitarias, apoyo a actividades de otros órganos autonómicos en Bruselas, apoyo y asesoramiento a instituciones comunitarias europeas y expresión de la identidad propia”³⁷.

La creación de la Oficina vasca en Bruselas provocó una controversia ante el Tribunal Constitucional por parte del gobierno español, a fin de impugnarla por contradecir el artículo 149.1.1 de la constitución, que establece como competencia exclusiva del Estado las relaciones internacionales, e ignorar el principio constitucional de la territorialidad. El Tribunal Constitucional en su sentencia 165/1994 fijó, en respuesta, los límites para la acción exterior de las CCAA: “en primer lugar, pueden hacer lo que no implique el ejercicio del *ius contrahendi*, es decir, no pueden afectar a lo que en si mismo constituye la elaboración de tratados internacionales. En segundo lugar, no pueden las Comunidades Autónomas realizar actividades que originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos y extranjeros. En tercer lugar, no pueden incidir en la política exterior de España. En cuarto lugar, pueden realizar aquellas actividades que no generen responsabilidad de España frente a estados extranjeros u organizaciones internacionales o supranacionales. Y, finalmente, no pueden afectar la representación exterior del Estado, es decir, el *ius legationis*”³⁸.

La actividad de las Oficinas no contraviene a la Constitución española. “Son las competencias propias las que sirven de fundamento de las actuaciones de las Comunidades Autónomas, sin que deba buscarse ningún fundamento específico a las mismas y sin que, por otra parte, hay de conectarse de forma automática una determinada actuación exterior con el ejercicio concreto de una potestad insita en una competencia... es la propia autonomía, entendida como un conjunto de competencias defensa de intereses, la que justifica constitucionalmente la actividad exterior de las Comunidades Autónomas como instrumento ordinario para su correcto ejercicio”³⁹.

Asimismo, el Tribunal Constitucional flexibilizó la idea de relaciones internacionales como competencia exclusiva del Estado para reconocer la capacidad de actuar de los gobiernos autonómicos en el nivel comunitario. La STC 165/1994 concluía: “debe, pues,

³⁷ *Ibidem*, p.321.

³⁸ Borrás Rodríguez, Alegría; La posición internacional de las Comunidades Autónomas; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; “*La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*” Generalitat de Catalunya, Insitut d’estudis Autònòmic, Marcial Pons, España, 1998, p.442.

³⁹ Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *op. cit.*, p.184.

entenderse que las relaciones cuya coordinación se encomienda al 'Gabinete para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas' se refieren a aquellas actividades de información y conexión respecto de instituciones europeas que no inciden en el ámbito de las relaciones internacionales reservadas al Estado. Abona esta conclusión el que los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el de la Unión Europea no contemplen la participación en las mismas de otros entes que los Estados miembros, lo que viene a excluir que entes subestatales integrados en ellos puedan relacionarse con las instituciones comunitarias concluyendo pactos o acuerdos o comprometiendo de otro modo la responsabilidad estatal⁴⁰.

Asimismo la legalidad de las Oficinas se consolidó a través de la Ley 6/1997 sobre la Organización y funcionamiento de la Administración general del Estado. En su artículo 36.7 se determinaba que "en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, y teniendo en cuenta los objetivos e intereses de la política exterior de España, la Administración General del Estado en el exterior colaborará con todas las instituciones y organismos españoles que actúen en el exterior y en especial con las Oficinas de las Comunidades Autónomas"⁴¹.

La decisión del Tribunal Constitucional se basó, de acuerdo con Pérez Tremps, principalmente en dos argumentos; el primero fue la consideración del ámbito europeo como un ámbito distinto a las relaciones internacionales; y el segundo, las propias actividades de las Oficina vasca, ocupada básicamente en el acceso a la información de la Comunidad Europea y la promoción de los intereses de Euskadi ante Europa, sin que sus actividades tuvieran influencia jurídica o política sobre las instituciones comunitarias o la competencia constitucional sobre las relaciones internacionales del Estado.

Pese a la creciente actividad de los gobiernos subestatales esto no implica la transformación formal de la manera en la que se desarrolla la política entre los Estados europeos. "Para el derecho internacional el sistema de gobierno y el grado de autogobierno en el seno de un Estado es un asunto puramente interno: forma parte de la materialización del principio de soberanía...Que los entes subestatales tengan reconocida capacidad para concluir tratados es también una competencia que sólo depende del pacto constitucional... igualmente es una asunto interno las competencias reconocidas a una Comunidad Autónoma. No hay, desde el Derecho internacional, exigencia u obstáculo alguno a la capacidad de resolución de los entes subestatales con otros Estados si no lo hay en la Constitución del Estado. El único límite a esa acción exterior de los entes

⁴⁰ *Ibidem*, p.318.

⁴¹ Borrás Rodríguez, Alegría; *op. cit.*, p.447.

regionales con otros Estados es la exigencia de una responsabilidad internacional unitaria del Estado”⁴².

En opinión de Sanz Gandasegui, la STC 165/1994 reconoce para las relaciones internacionales una “estructura jurídica” diferente de la tradicional. “El desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como ‘interno’... si se trata de un Estado complejo,... aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria”⁴³. Cuando las disposiciones de los tratados o normas comunitarias reconocen la facultad de los Estados o se les impone como obligación la aplicación y ejecución del derecho comunitario, la cuestión de saber de que forma el ejercicio de esos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro.

La acción exterior de las CCAA se acoge al derecho del Estado receptor. La representación para órganos institucionales como el Consejo de Europa y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) está definida por los Tratados. En el Consejo, son representados por un miembro del gobierno con rango ministerial con capacidad para comprometer al Estado, en el COREPER los países son representados por un Embajador-Representante Permanente. En los Comités y grupos de trabajo del Consejo, así como también en los comités intergubernamentales de la Comisión, el gobierno del Estado miembro puede decidir libremente la persona que lo representará de acuerdo con el arreglo normativo interno y las facultades que el Estado le otorgue a su representante, según el Tratado de la Comunidad Europea.

La representación en los comités y los grupos de trabajo de Consejo y Comisión puede ser plural pero está obligada a ser unitaria en los contenidos y su representación. “El examen del modo a través del cual las Comunidades Autónomas participan en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea y cooperan en el ejercicio de las competencias afectadas por las decisiones de las instituciones comunitarias es una cuestión de estricto orden interno... la presencia de las Comunidades Autónomas en los comités y en las sesiones del Consejo de la Unión Europea se ha de sustentar y ser la

⁴² Mangas Martín, Araceli; La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; “*La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*” Generalitat de Catalunya, Insitut d’estudis Autònòmic, Marcial Pons, España, 1998, p.536.

⁴³ Sanz Gandasegui, Francisco; *op. cit.*, p.500.

consecuencia lógica de una efectiva participación interna en la formación de la voluntad que se expresa en esos foros”⁴⁴.

El Comité de las Regiones creado en 1994, surge con el objeto de desarrollar regionalmente la política europea así como atender las demandas de los gobiernos regionales de contribuir en la construcción de Europa. “Si bien los impulsores del proceso europeo eran conscientes de la necesidad de dar respuesta a la diversidad, mediante un órgano que recogiese la voz de las regiones, el carácter meramente consultivo, y la inclusión en un mismo Comité de los entes regionales y locales, ha reducido totalmente la potencialidad democratizadora de la iniciativa”⁴⁵.

Hay que señalar la formulación del Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (julio 2001) con el objetivo de hacer valer el principio de subsidiariedad a través de los gobiernos regionales y locales. El Libro Blanco ha servido como instrumento para celebrar audiencias de los gobiernos subestatales ante la Comisión a través del Comité de las Regiones. Sin embargo, en la práctica, se adolece del contacto directo entre los gobiernos regionales y locales con las instituciones supranacionales de la Unión dejando la responsabilidad central de la ejecución de políticas europeas al Estado miembro. Por otra parte se ha facilitado la interlocución entre los gobiernos regionales para hacer un frente común en la promoción de sus intereses⁴⁶. En el caso de España los 21 miembros de la representación española en el Comité que corresponden a España se reparten 17 para las Comunidades Autónomas y 4 para el gobierno central.

La Unión Europea ofrece un marco normativo e institucional para la actividad exterior, cooperación transfronteriza e interregional, de los gobiernos subestatales. Además del Comité de las Regiones y la Asamblea de Regiones de Europa (ARE); otro organismo que ha sido conformado en atención a las demandas y actividades informales de los gobiernos subestatales es la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (CPLRE). La Conferencia de Poderes es un organismo de cooperación interregional inserto en el Consejo de Europa. A diferencia de la ARE que busca establecer una relación horizontal entre las regiones y los Estados, la CPLRE tiene por objeto una relación vertical entre las regiones y el Consejo de Europa. Este organismo ha demostrado su utilidad en la construcción de acuerdos y convenios para la cooperación transfronteriza. Se destaca el Convenio-Marco de Cooperación Transfronteriza elaborado en Madrid el 21 de mayo de 1980, publicado hasta el 16 de octubre de 1990.

⁴⁴ Lucas Murillo de la Cueva, Enrique; *op. cit.*, p.35-36.

⁴⁵ Alonso Hernández, Aitor; Identidades y cambio político: nuevos retos para Europa ante las exigencias de la globalización en *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Volumen 5, numero 1, Servizio de Publicacións da Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España, p.156.

⁴⁶ Para una visión mas detallada ver Ares Catro-Conde, Cristina; El “diálogo territorial”: génesis y primeros pasos de un nuevo instrumento de gobernanza en la elaboración de las políticas públicas de la UE en *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Volumen 5, numero 1, Servizio de Publicacións da Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España, 2006, p.161-176.

El Convenio-Marco es una declaración de objetivos, intenciones y procedimientos para la cooperación, mediante acuerdos, entre autoridades territoriales. Tiene por objeto promover la cooperación transfronteriza. Definida en su artículo 2 como “toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias Partes Contratantes, así como la conclusión de acuerdos y de los arreglos necesarios a tal fin”⁴⁷.

En 1995 se amplía el Convenio-Marco con un Protocolo adicional firmado por Francia, Bélgica, Portugal, Suecia, Suiza, Holanda, Alemania, no así por España. En su contenido “supone que los Estados que lo ratifiquen incorporarán directamente a su ordenamiento jurídico interno, es decir, sin la necesidad de un Tratado Interestatal posterior, las siguientes previsiones: - el derecho de sus autoridades territoriales a concluir acuerdos de cooperación, en el ámbito de sus competencias y en el respeto a los compromisos internacionales de su Estado (artículo 1); - la previsión de que estos acuerdos comprometen exclusivamente la responsabilidad de las autoridades territoriales firmantes (artículo 1); - la posibilidad de que en estos acuerdos y de los actos dictados en ejecución de los mismos en el derecho interno (artículos 2 y 4)”⁴⁸.

Pese a la negativa española de ratificar el Convenio-Marco se construyó el Tratado Hispano-Francés sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales. Elaborado en Bayona el 10 de marzo de 1995, entrando en vigor en 1997, posibilita a las CCAA y las entidades territoriales fronterizas francesas tener un marco jurídico concreto para la construcción de instrumentos de cooperación transfronteriza sin que ello afecte las competencias en materia de política exterior de España y Francia. El Tratado de Bayona fue seguido por el real decreto 1317/1997 del 1 de agosto, en cuya elaboración participaron las Comunidades Autónomas a través de la CARCE y las entidades locales fronterizas de Francia, vía la Comisión Nacional de Administración Local.

El Tratado de Bayona es el más claro ejemplo de la transformación territorial de la política española. Transforma la normatividad española en los siguientes aspectos: “a) reconocimiento expreso de una competencia de las Comunidades Autónomas para concluir acuerdos de cooperación. b) posibilidad de crear, una personalidad jurídica propia, organismos de cooperación transfronteriza, es decir, cuyos actos produzcan efectos a ambos lados de la frontera. c) posibilidad de que las Entidades Territoriales francesas participen con este fin en los Consorcios regulados por el derecho español. d) posibilidad de que las Entidades Territoriales españolas participen con este fin en las agrupaciones de interés público y sociedades de economía mixta francesas. e) regulación

⁴⁷ Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *op. cit.*, p.222.

⁴⁸ Diego Casals, Juan L.; La cooperación transfronteriza e interregional de las Comunidades Autónomas; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; “*La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*” Generalitat de Catalunya, Insitut d’estudis Autonòmics, Marcial Pons, España, 1998, p.461.

de los efectos jurídicos de los acuerdos de cooperación, de los actos dictados por los órganos de cooperación transfronteriza y del régimen de control jurisdiccional y de nulidad de cada uno de ellos⁴⁹.

En síntesis, el Tratado de Bayona es un paso en la sistematización y ordenación de los mecanismos de cooperación transfronteriza entre Francia y España, beneficia no sólo a los gobiernos subestatales sino a la política regional de europea en general y a la hispano-francesa en particular.

La acción exterior de las CCAA ha seguido un proceso que se ha visto obstaculizado por la propia cultura política española, definida por la competencia entre los nacionalismos, estatales y sin Estado, y los regionalismos entre gobiernos autónomos. “En primer lugar, el planteamiento ‘conflictual’ de la cuestión con el que se arrancó en 1986 se ha abandonado, especialmente a partir de 1990, por un sistema de colaboración entre autoridades estatales y Comunidades Autónomas, lo que, como es lógico, no excluye la existencia de conflictos más o menos puntuales. En segundo lugar, el gran debate durante los primeros tiempos se centró en la denominada fase descendente de ejecución del derecho comunitario; hoy, sentados los principios generales en esa materia, el centro de gravedad se ha desplazado a la fase ascendente de participación de las Comunidades Autónomas en la política comunitaria, tanto española como, en su caso, de las propias instituciones comunitarias. En tercer lugar, y al igual que ha sucedido en buena medida en toda la construcción del Estado de las Autonomías, el papel del Tribunal constitucional ha sido decisivo no sólo para solucionar los conflictos concretos, sino para impulsar la necesidad de formulas de colaboración y hacer ver que el conflicto no bastaba como técnica de solución de los problemas de diseño del modelo. En cuarto lugar, no cabe duda de que tanto las experiencias del derecho comparado como, aunque en menor medida, la tímida ‘regionalización’ de las instituciones comunitarias, especialmente plasmada en la creación del Comité de las Regiones, han servido de impulso, y a veces de modelo parcial, para la ‘descentralización’ de la política comunitaria española⁵⁰.

3.3 La Comunidad Autónoma de Euskadi y el Nacionalismo vasco

Hacia finales del siglo XIX con la rápida industrialización del País Vasco, principalmente en los rubros de siderurgia e industrias mecánicas, se produce una transformación en la sociedad vasca. La nueva dinámica económico-social transforma las clases sociales que interactúan en el País Vasco. Las clases bajas modifican sus valores y forma tradicional como consecuencia de la inmigración proveniente de otras regiones de España con desarrollo económico escaso.

⁴⁹ *Ibidem*, p.466-467.

⁵⁰ Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *op. cit.*, p.262.

El nacionalismo vasco tiene su origen como un nacionalismo de resistencia, centrado en una ideología esencialista, concentrada en valores tradicionales en oposición a la sociedad industrial. La idea de nación vasca, difundida principalmente por Sabino Arana, fundador del Partido Nacionalista Vasco (PNV) en 1885, era de carácter etnocéntrico y religioso. “El aranismo es un nacionalismo de raíz tradicionalista e integrista, antiliberal y antiespañol, antisocialista y antindustrialista. La religión católica y la raza vasca constituyen los dos pilares fundamentales de su concepción esencialista de nación vasca, a la cual bautiza con su neologismo *Euzkadi* (pueblo de raza vasca), en lugar del nombre tradicional de *Euzkalerria* (pueblo que habla euskera). Su proyecto político de Euskadi sería un Estado vasco confederal basado en la unidad de raza y la unidad católica”⁵¹. Como respuesta, la burguesía vasca se mantiene alineada al gobierno central español, por intereses particulares, impidiendo la generalización de la identidad nacional, de un proyecto de *stateless nation-building*, entre toda la población del País Vasco.

Las condiciones políticas y económicas de España al inicio del siglo XX no produjeron mayores cambios en la naturaleza del proyecto nacional vasco. Es hasta la instauración de la Segunda República (1931-1939) cuando el nacionalismo vasco tiene la oportunidad de obtener el reconocimiento político de la administración central para constituir un gobierno autónomo. En octubre de 1936 el gobierno de la Segunda República aprobó el Estatuto de Autonomía del País Vasco otorgando poder al recién creado gobierno vasco, presidido por José María de Aguirre, que de inmediato inició su labor legislativa para promover el uso de la lengua vasca, y garantizar la ley y el orden para la población sitiada por la guerra.

El período de la Guerra Civil fue de especial importancia para el desarrollo del nacionalismo vasco. Las características de la industria del País Vasco, principalmente industria del acero, llevaron a Franco a poner especial atención en esta región de España. A su vez, las fuerzas políticas del PNV decidieron cerrar filas en torno a la República. Por un lado el gobierno vasco compartía el interés de la República por descentralizar el régimen, pero por el otro compartía con el franquismo su visión teocrática de la sociedad española, así como su cruzada contra el comunismo y ateísmo.

Transcurrido un año del inicio de la Guerra Civil, el País Vasco se encontraba ya bajo el control de Franco por lo que el gobierno de Aguirre se vio obligado a refugiarse en territorio francés y desde ahí expresar su apoyo al régimen de la República. Con el gobierno vasco en el exilio, el PNV, ante la presión que representó la presencia del ejército franquista, sufrió una escisión de sus sectores ideológicos. Uno de ellos, más

⁵¹ Granja, José Luís de la; El nacionalismo vasco en José Luís de la Granja y Santiago de Pablo (coordinadores) “*Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*” Biblioteca Nueva, España, 2000, p.250.

pragmático, opto por el exilio, mientras que el otro, con una perspectiva tradicionalista y separatista, representado por Juan Ajuriaguerra, decidió permanecer en el País Vasco.

Al final de la Segunda Guerra Mundial la resistencia vasca tenía la esperanza de establecer un régimen republicano a través de la intervención de las fuerzas aliadas, pero la amenaza que representaba para occidente la Unión Soviética obligó a los aliados a establecer comunicación con el régimen de Franco, declarado enemigo del comunismo.

Esto no detuvo la oposición nacionalista en el País Vasco. Para el año de 1947 se fundó una organización internacional con la finalidad de defender y difundir la cultura vasca bautizada con el nombre de *Euzko Ikalse Alkartasuna* que fijó como centro de actividades la región del País Vasco situada en el Estado francés. Su finalidad era distribuir propaganda a favor de la lengua y cultura vasca en el País Vasco del Estado español. La conformación de una resistencia organizada fue seguida por una intensa actividad sindical, encabezada por la Unión General de Trabajadores, la Confederación Nacional de Trabajadores y Solidaridad de Trabajadores Vascos. En 1951 una huelga convocada en solidaridad con los trabajadores catalanes permite a la dictadura desmantelar el movimiento sindicalista de resistencia en el País Vasco.

El gobierno vasco en el exilio, entre 1951 y 1970, paso prácticamente desapercibido dado su escaso margen de maniobra y participación en la resistencia nacionalista. Mientras tanto el movimiento de resistencia que permaneció en el País Vasco fungió como el principal protagonista en oposición al régimen franquista. Un grupo de jóvenes estudiantes organizados bajo el nombre de *Ekin*, vinculado a *Eusko Gastedi*, sector juvenil del PNV, en 1956, realizaba estudios sobre la cultura vasca y su ideología nacionalista.

Frente a la escasa actividad del PNV en oposición al franquismo, en 1959 las constantes tensiones entre la cúpula del partido y *Euzko Gastedi* provocaron la expulsión de un numero importante de sus miembros. A su salida del partido decidieron formar una nueva organización bautizada como *Euzkadi Ta Alkartasuna* (ETA). “Aunque *Euzko Gastedi* siguió siendo un grupo activo, distribuyendo propaganda nacionalista y organizando todos los años el *Aberri Eguna* (el día nacional vasco) el partido del que dependía, el PNV, había dejado de liderar la oposición a Franco. El grupo escindido, ETA, más militantemente nacionalista que el PNV, fue cobrando importancia y pronto se convirtió en un movimiento revolucionario de corte anticapitalista y militarista”⁵². El papel de ETA no se detiene en haber sido, en su momento, la organización principal en la oposición a Franco, su actividad, su programa político, ayudaron a la transformación del nacionalismo vasco.

Su programa político, aunque más activista y separatista que el del PNV, partía de una percepción abierta de la nación vasca a diferencia del aranismo. Para ETA, la nación

⁵² Diez Medrano, Juan; *op. cit.*, p.172-173.

vasca tenía como principio ya no la raza, ni la religión, sino la lengua y sus expresiones culturales. Los inmigrantes eran vistos como una amenaza para la cultura nacional vasca puesto que representaban la incorporación de una cultura distinta al seno del País Vasco y para que éstos fueran bienvenidos, era necesaria la voluntad de asimilarse a la cultura vasca.

Con respecto a la burguesía vasca expresaba que ésta era una elite privilegiada, opresora y enemiga del pueblo vasco puesto que servía a los intereses españoles y perpetuaba la discriminación a la identidad nacional vasca. Asimismo, el sello distintivo de ETA con respecto a otras organizaciones anti-franquistas era el proselitismo y la desobediencia civil, adoptando posturas socialistas y defendiendo el uso de la violencia contra el Estado español. “ETA esperaba que sus actos de violencia contra objetivos políticos o militares cuidadosamente seleccionados se respondiera con una represión estatal indiscriminada, y que la repetición constante de este ciclo de acción/represión fuera acrecentando progresivamente la sensación de opresión experimentada por el pueblo vasco”⁵³.

En 1970 como consecuencia del Juicio de Burgos a 16 miembros de ETA, se intensificaron las manifestaciones populares en apoyo la organización vasca provocando la declaración del estado de excepción, primero en la provincia vasca de Guipúzcoa y luego en toda España. La estrategia de ETA evidenció un sistema político represor y autoritario. “El Juicio de Burgos de 1970 contra miembros de ETA simbolizó de esta manera tanto la fuerza de oposición a la dictadura como la capacidad de represión de ésta. Debido al furor popular que se dejó sentir en toda España y también la presión internacional, Franco se vio obligado a conmutar la sentencia de muerte dictada contra nueve acusados. Por primera vez en décadas, el régimen de Franco parecía vulnerable y se podía decir que ETA había logrado dos objetivos: ser conocida y admirada por la población y ser capaz de movilizar a las masas contra el régimen de Franco”⁵⁴. Las actividades violentas de ETA no cesaron.

Durante la etapa de la dictadura, “frente al ejemplo catalán (que, tras el fusilamiento del presidente de la Generalitat Lluís Companys en 1940, tuvo muchas dificultades para mantener vivas sus instituciones en el exilio, en parte por la profunda crisis en la que estaba sumido el principal partido de los años 30, Esquerra Republicana), el País Vasco mantuvo una fuerte continuidad institucional, reflejada en el mantenimiento del Gobierno vasco en el exilio, que siguió agrupando –con la excepción intermitente del Partido Comunista- a la práctica totalidad de los partidos vascos de la oposición. En esta

⁵³ *Ibidem*, p.177.

⁵⁴ *Ibidem*, p.177-178.

continuidad fueron determinantes la fortaleza orgánica del PNV –el principal sostén, junto al PSOE, del Gobierno vasco⁵⁵.

Cuando el franquismo llegó a su final en 1975, el PNV volvió a tomar la iniciativa para participar en la arena política del País Vasco. La coyuntura socioeconómica de la segunda mitad de los setenta permitió que las clases burguesas vascas, ya libres de los compromisos con el régimen franquista, tuvieran mayor participación y apoyaran un nuevo programa político para el PNV alejado del aranismo. “A pesar de lo significativo de los cambios introducidos en sus programas, el PNV mantuvo posturas inamovibles en lo referente al papel político del País Vasco en el Estado español y recalca la necesidad de alcanzar tres objetivos: el derecho a la autodeterminación, el logro de la autonomía amplia y la consecución de la independencia en un futuro indefinido⁵⁶.”

Pese a la ambigüedad de sus posturas, el PNV jugó un papel central en las negociaciones con el Estado español para acordar que estatus se le concedería al País Vasco en la Constitución Española y el contenido de su Estatuto de Autonomía. La etapa de la transición política en Euskadi estuvo caracterizada por “la inestabilidad interna y la desorientación política del nacionalismo vasco. Por un lado, la oposición no contaba en Euskadi con una plataforma unitaria con protagonismo nacional, en gran medida, porque el PNV prefería representar los intereses vascos directamente en Madrid. Por otro lado, la fragmentación del nacionalismo y, sobre todo, la presión y radicalización ideológica del nacionalismo violento hicieron que el PNV entrase en un camino de ambigüedad calculada, que, inevitablemente, le llevaría a la semilealtad en el proceso de reforma⁵⁷.”

A pesar de la convocatoria del PNV y otras fuerzas políticas para la abstención con respecto al referéndum que aprobaría la Ley de Reforma Política por considerarla una continuación del franquismo, la ciudadanía española, en general, y la del País Vasco en particular aprueban la ley en 1976. Esta ley condujo a las primeras elecciones democráticas (celebradas el 15 de junio de 1977), dando cabida a las distintas organizaciones políticas y concediendo amnistía a los presos políticos. En ese año se inicia una nueva etapa para la vida política tanto de España como del País Vasco. “Tomando como punto de referencia las primeras elecciones legislativas de junio de 1977, nos encontramos ya con una gran pluralidad de opciones: las viejas y las nuevas, las nacionalistas y las de ámbito estatal, las nacidas de las familias políticas del régimen y las que padecieron la oposición, las conectadas con la violencia política y las que la rechazaron, y, finalmente, la derecha, el centro y la izquierda. En este período, por tanto,

⁵⁵ Pablo, Santiago de; La Dictadura franquista y el exilio en José Luís de la Granja y Santiago de Pablo (coordinadores) “*Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*” Biblioteca Nueva, España, 2000, p.97.

⁵⁶ Díez Medrano, Juan; *op. cit.*, p.182.

⁵⁷ Llera Ramo, Francisco J.; La Transición y la autonomía actual en José Luís de la Granja y Santiago de Pablo (coordinadores) “*Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*” Biblioteca Nueva, España, 2000, p.119.

se produce la primera gran decantación del pluralismo político vasco⁵⁸. La distribución del voto señalaba que el camino para la conformación de un gobierno democrático tenía que basarse en la negociación y el replanteamiento de algunos principios nacionalistas.

En 1978 se elaboró y aprobó el referéndum para la nueva Constitución que daría forma al Estado español con la participación de gran diversidad de fuerzas políticas, incluido el PNV, que, alegando que el texto constitucional no consideraba el derecho de las identidades nacionales históricas, particularmente la nacionalidad vasca, optó por promover el abstencionismo. Aun con estos inconvenientes, la Constitución permitía la rápida elaboración de un Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Por principio de cuentas, el gobierno de Adolfo Suárez, presidente del gobierno español, restableció la autonomía fiscal y económica, conocida como Conciertos Económicos, a las provincias de Vizcaya y Guipúzcoa que les había sido cancelada desde 1937.

Los Conciertos Económicos consisten “en que el País Vasco y Navarra tienen una Hacienda que establece y gestiona su propio sistema tributario. Mejor dicho, en el País Vasco son las Diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya las que establecen, recaudan y gestionan directamente la mayoría de los impuestos de los ciudadanos vascos, financian con ellos sus servicios y pasan una parte al Estado (el cupo), para compensar los servicios generales que éste proporciona, y otra parte al gobierno vasco, con la misma finalidad de financiar las tareas de las instituciones comunes vascas⁵⁹.”

El PNV pedía para el País Vasco el derecho a la autodeterminación, la mayor transferencia posible de competencias a través del Estatuto de Autonomía, autonomía fiscal y la inclusión de Navarra en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Al no ver atendidas sus demandas, principalmente el reconocimiento a nivel constitucional al derecho de autodeterminación del pueblo vasco, el PNV solicitó a los ciudadanos vascos no participar en el referéndum sobre la Constitución de 1978. En este sentido, Carlos Garaicoetxea, líder del partido, expresaría que para llegar a un verdadero acuerdo el nuevo Estado tendría que respetar dos principios: “el principio de que los pueblos con poder soberano constituyen la única base posible para la constitución del Estado, al que pertenecen en tanto en cuanto el Estado mantenga y proteja este principio, y el principio de que el Estado y sus representantes territoriales siempre intentaran llegar a un acuerdo respecto de los poderes que ostentan y sus respectivas esferas de actuación... como nacionalistas vascos no podemos aceptar una concepción del Estado según la cual del Estado deba ser la base y el fin último de nuestra existencia⁶⁰.”

Tras un largo e intenso debate sobre la autodeterminación del pueblo vasco y el establecimiento de mecanismos jurídico-institucionales para la posible incorporación de

⁵⁸ *Ibidem*, p.121.

⁵⁹ Aja Eliseo; *op. cit.*, p.174.

⁶⁰ Carlos Garaicoetxea en Diez Medrano, Juan; *op. cit.*, p.183.

Navarra en Euskadi, en octubre de 1979 se aprobó (entrando en vigor en diciembre) el Estatuto que otorgaba la autonomía al País Vasco, (conocido como el Estatuto de Guernica), bajo el nombre de Comunidad Autónoma de Euskadi.

A través del Estatuto se otorgaban competencias en materia de política económica, seguridad, cultura y educación; se establece la co-oficialidad del *Euskera*, lengua vasca, junto con el castellano (artículo 6.1), así como la creación del gobierno y el parlamento vasco elegidos democráticamente. El Estatuto en “el artículo 24.2 consagra el respeto y mantenimiento de las instituciones de autogobierno foral de los Territorios Históricos, como fuente de legitimidad de los llamados derechos históricos, y el artículo 26 define su derecho cuasi confederal a una representación igualitaria en el Parlamento Vasco”⁶¹.

El Estatuto de Guernica, apoyado por el PNV, Unión del Centro Democrático (UCD), Euskadiko Ezquerria (EE), Alianza Popular (AP) y Partido Comunista Español (PCE), había logrado el consenso popular de los vascos con una participación del 59.77% del electorado y un 90.3% de aprobación. La única organización política que permaneció al margen de la elaboración y aprobación del Estatuto fue *Herri Batasuna* (HB) coalición formada en 1979 por grupos cercanos al sector militar de ETA (ETA-m), que permanecieron en una actitud de constante oposición al sistema político.

Las elecciones de 1979 suponen la aparición, por primera vez, de una mayoría nacionalista que marcará la pauta para la política del País Vasco en perjuicio de las opciones políticas estatales, principalmente aquellas de derecha y centro, con la postura anti-institucional de Batasuna. “HB acaba de iniciar su concurrencia electoral, pero, al mismo tiempo, continúa con su estrategia de rechazo institucional, no participando en las Juntas Generales de los territorios forales, lo que contribuye a asegurar la mayoría absoluta y los gobiernos monocolors del PNV en las mismas. Dinámica que se habría de proyectar sobre la construcción del autogobierno vasco, sesgándolo claramente en un sentido nacionalista”⁶².

Dos posibles lecturas pueden hacerse de la postura negativa del nacionalismo vasco frente al referéndum constitucional y la aprobación del referéndum del Estatuto de Autonomía. “Por un lado, podía entender que el Estado era el lugar de encuentro de las fuerzas democráticas, las que habían aprobado la Constitución y el Estatuto y el nacionalismo moderado que se había abstenido frente a la primera pero aprobado el segundo, nacido, por otra parte del entramado constitucional. Tenía otra posibilidad: entender que puesto que el Estatuto había recibido un mayor apoyo que la Constitución,

⁶¹ Llera Ramo, Francisco J. Gobierno y administración en Euskadi en Paniagua Soto, Juan Luís (editor); *Gobierno y administración de las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco* Tecnos, España, 2000, p.13.

⁶² Llera Ramo, Francisco J.; La Transición y la autonomía actual *op. cit.*, p.123.

era la principal apuesta de los vascos, y punto de partida para acercarse al radicalismo *abertzale* (patriotismo vasco) que lo había rechazado⁶³.

De estas dos alternativas la segunda fue la que terminó por imponerse con el intento de construir un proyecto nacional, prescindiendo de los partidos no nacionalistas, con la dirección de Garaikoetxea, presidente del gobierno vasco de 1980 a 1984, de la mano del PNV. La dinámica que establecía entre las relaciones del gobierno central y el gobierno autónomo, en el que la transferencia de competencias tenía que negociarse en cada caso y punto por punto, propiciaba que cada atribución ganada al gobierno central era considerada como un triunfo del nacionalismo vasco frente al centralismo, atenuando la ideología del nacionalismo vasco: “construir una nación, aglutinar al nacionalismo: tal fue el objetivo del PNV los siguientes años, con el costo de prescindir de los partidos democráticos no nacionalistas⁶⁴.

Esta consolidación del proyecto nacionalista vasco se tradujo pronto en la consolidación electoral de los partidos nacionalistas (PNV, EE, HB). Para las elecciones regionales de 1980, el PNV se consolida como la principal fuerza política en Euskadi seguido por HB⁶⁵. Mientras que los partidos no nacionalistas (PSOE, AP, UCD), por su parte, obtenían mejores resultados en las elecciones generales, a la par o incluso por encima de los partidos nacionalistas. Las dos terceras partes del Parlamento vasco fueran de partidos nacionalistas manteniendo la preeminencia ideológica nacionalista en las instituciones políticas de Euskadi.

La transición en el País Vasco favoreció al PNV que, tras haber conseguido un gran posicionamiento en los diferentes niveles de gobierno (la obtención de la presidencia, la mayor parte de las diputaciones provinciales y los principales ayuntamientos), optó por la construcción de un País Vasco autónomo, que no solamente fuera una nación dentro de España, sino que fuera un País Vasco nacionalista, con derecho a al autodeterminación propia, a una soberanía propia. Esto junto con la fragmentación del UCD y la pérdida de fuerza del PSOE, así como el incremento en la aceptación popular de HB, dieron la gran oportunidad para posicionar al nacionalismo vasco en el gobierno y, desde ahí, iniciar un proyecto de *nation-building* no estatal. Sin embargo, el panorama para el nacionalismo vasco estaba lejos de ser tranquilo.

En 1984 estalló un problema político al interior del PNV, surgida en torno a la Ley de Territorios Históricos, en el que chocaban dos modelos nacionalistas para el País Vasco.

⁶³ Montero, Manuel; La transición y la autonomía vasca en Ugarte, Javier (ed.); *“La transición en el País Vasco y España”* Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, España, 1988, p.112. Paréntesis agregados por el autor.

⁶⁴ *Ibidem*, p.112.

⁶⁵ Llera, Francisco J.; La polarización vasca: entre la autonomía y la independencia, en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) *“Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales”*, Ariel, España, 2002, p.179.

Garaikoetxea objetaba que debía mantener distancia con respecto al PNV mientras tuviera el cargo de presidente del gobierno vasco o *Lehendakari*. Además, defendía la Ley de Territorios Históricos como la vía para consolidar el poder autonómico del gobierno y el parlamento vasco. Los foralistas defendían la distribución provincial del poder de modo de que a cada una de las diputaciones (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya) se les otorgara las mismas competencias que habían sido transferidas a la Comunidad Autónoma. “La falta de tradición democrática previa provocó que los partidos trasladaran a las instituciones su funcionamiento interno, muy centralista, en los primeros años del Estado autonómico”⁶⁶.

El resultado de este enfrentamiento fue la dimisión de Garaikoetxea del gobierno vasco, sustituido por José Antonio Ardanza. Esto provocó la escisión del PNV obligando a firmar un pacto de legislatura con el PSOE para agilizar las transferencias. El PNV, para las elecciones generales de 1986 pierde un gran número de votos. Garaikoetxea, funda *Eusko Alkartasuna* (EA). El gobierno vasco a fin de evitar la consolidación de EA como fuerza política e incidir en las preferencias electorales, convoca a elecciones regionales anticipadas a mitad de la legislatura, provocando la disolución del Parlamento, facultad del *Lehendakari*, afianzando la hegemonía del PNV en Euskadi.

El nacionalismo vasco tradicional se encontraba en crisis. Fue la ruptura del PNV la que permitió al PSE, fracción vasca del PSOE, colocarse como primera fuerza política, consiguiendo 19 escaños en el parlamento (dos más que el PNV), obligando al Partido Nacionalista Vasco a negociar y conformar un gobierno de coalición en 1987. Cabe mencionar que tanto el triunfo del PNV como fuerza política en el Ejecutivo era debido al abstencionismo institucional que mantenía HB impidiendo que hubiera un contrapeso importante al PNV y las coaliciones que éste encabezaba. “El cisma de EA supuso un grave quebranto electoral para el PNV, que perdió 180,000 votos y quince parlamentarios en Vitoria, en beneficio de EA (trece escaños), y con ello la neta hegemonía de que gozaba desde 1980. Entonces se abrió una nueva etapa en la vida política vasca caracterizada por un mayor pluralismo, que se plasmó en los gobiernos de coalición de Ardanza”⁶⁷.

Con el resurgimiento del PNV en las elecciones de 1990 la alianza realizada cuatro años atrás no volvió a realizarse. En su lugar se construyó una alianza triple, con la finalidad de mantener un grado elevado de gobernabilidad y fuerza de los principios del PNV. Entre PNV-EE-EA conformaron una alianza plenamente nacionalista. Sin embargo, las tensiones entre PNV y EA, el conflicto interno de EE, llevaron a la ruptura de la coalición siendo expulsado EA del gobierno vasco, perdiendo automáticamente los Consejeros que formaban parte del Ejecutivo, e incorporando en su lugar al PSE, siendo el principal beneficiado de este movimiento el PNV.

⁶⁶ Aja Eliseo; *op. cit.*, p.202.

⁶⁷ Granja, José Luis de la; *op. cit.*, p.265.

Los problemas del PSOE en 1993 impactaron en el reposicionamiento del PNV como primera fuerza política en las elecciones autonómicas de 1994. De la misma manera, dieron lugar a la presencia significativa por vez primera en el Parlamento vasco de Izquierda Unida (IU) y Unidad Alavesa (UA), el descenso de HB y el avance del PP. “El alto pluralismo político vasco, o pluralismo polarizado, desde el comienzo de la Transición, al principio por falta de decantación y después por las características de la propia cultura vasca, se articula en dos líneas claras de competición que se combinan: por un lado, la clásica dimensión izquierda/derecha y, por otro lado, la diferenciación entre fuerzas nacionalistas y autonomistas, que definen una importante variedad de espacios políticos... nos encontramos con cuatro fuerzas políticas en el espacio del nacionalismo (PNV, EE, HB y EA) y cinco en el del autonomismo (PSE, UCD/CDS, AP/CP/PP, PCE/IU y UA), cinco en el centro y la derecha (PNV, UCD/CDS, AP/CP/PP, EA y UA) y las otras cuatro en la izquierda (PSE, EE, HB y PCE/IU)”⁶⁸.

Las elecciones de 1994 colocaron al País Vasco frente a una nueva coyuntura que obligaba a la conformación de un gobierno de coalición en tanto que la conformación del Parlamento constaba con miembros de siete partidos políticos. Esta obligatoriedad para formar gobiernos de coalición llevo al PNV a distanciarse con respecto a los partidos nacionalistas radicales y acercarse más a los partidos democráticos no nacionalistas. Esto no le impedía continuar con el *nation-building* vasco a través de las instituciones políticas y las expresiones culturales.

En 1996 sería el PP el que obtendría la victoria en las elecciones generales, aunque por escaso margen, subiendo a la presidencia José María Aznar. Obligado a acercarse a los partidos nacionalistas, otorgando al PNV, al gobierno vasco, mejoras en el Concierto Económico dando mayor autonomía fiscal a la Comunidad Autónoma de Euskadi. Ante la política antiterrorista que sostuvieron los gobiernos del PSOE y del PP, que mantenía a través de su presencia en Euskadi, el PNV cambio su estrategia marginado a HB. Sin embargo para 1998 el PNV mantuvo reuniones con *Euskal Herriarrok* (EH, nuevo nombre de Herri Batasuna) y ETA buscando la vía para la pacificación conjunta.

La pluralidad política adquirió importancia en el País Vasco dando cabida a siete partidos políticos en la composición del Parlamento autonómico: tres partidos nacionalistas PNV, HB/EH, EA; tres partidos estatales PP, PSE-EE, IU; y un partido provincialista UA. Esta composición en la Asamblea de Euskadi ha permitido la proliferación de coaliciones. “La mayoría de los partidos han compartido experiencias de coalición en los diferentes niveles institucionales (PNV-PSE, PNV-EE-PSE, PNV-EA-PSE en los niveles de gobierno autonómico, provincial y local; PNV-EE-EA en el gobierno

⁶⁸ Llera Ramo, Francisco J.; *La Transición y la autonomía actual op. cit.*, p.129.

autonómico; EA-EE en Guipúzcoa; PNV-EA-PP en Álava; PNV-PP en Bilbao; PNV-UA en Vitoria; y PNV-PSE-IU también en Bilbao)⁶⁹.

Las elecciones de 1998 trajeron consigo un nuevo gobierno de coalición entre el PNV-EA, presidido por Juan José Ibarretxe. El proceso electoral arrojó un equilibrio entre las fuerzas políticas nacionalistas y las no nacionalistas. El gobierno vasco dependía del apoyo parlamentario de EH. De nueva cuenta la pluralidad política en el parlamento dio lugar a un período de tensión en el que el gobierno se vio obligado a convocar a elecciones anticipadas (2001) en las que, de nueva cuenta, el triunfo correspondió a la coalición PNV-EA. El gobierno del PNV estuvo condicionado a la representación de las distintas fuerzas políticas en el parlamento. “El PNV de Arzalluz continuó con su radicalización al aprobar su programa soberanista en su Asamblea General de Bilbao (2000). En él considero agotado el Estatuto de Autonomía y concreto su meta en la concreción de un Estado vasco dentro de la Unión Europea, poniendo término a su ambigüedad calculada a lo largo del siglo XX”⁷⁰.

Con el gobierno de Juan José Ibarretxe se inaugura una nueva etapa en la política del País Vasco. El Plan Ibarretxe, como es conocida la iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía, pretende transformar en forma y fondo la relación de la Comunidad Autónoma de Euskadi su relación con el Estado español. Tiene como propósitos dar mayor importancia a las relaciones transfronterizas con las provincias vascas en Francia, así como para lograr un mayor presencia del País Vasco en la Unión Europea, obteniendo representación directa en el Consejo de Ministros.

Una de las grandes modificaciones al Estatuto del Guernica es que en su preámbulo identifica al Pueblo Vasco o *Euskal Herria* con una identidad propia, con una historia particular y una singularidad sociocultural, dentro del conjunto de pueblos que componen a Europa. Asimismo, establece la ubicación geográfica del pueblo vasco en dos Estados, compuesto por siete territorios: La Comunidad Autónoma de Euskadi compuesta por Álava, Vizcaya y Guipúzcoa; la Comunidad Foral de Navarra, por lo que corresponde al Estado español; y los territorios de Iparralde, compuesto por *Lapurdi*, *Behe-Nafarroa* y *Zuberoa*, en el Estado francés. En este sentido, el nuevo Estatuto no pretende ser un manifiesto del pueblo vasco, sino una transformación de las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno de Euskadi con otros ciudadanos vascos y gobiernos de otros territorios, Estados y consecuentemente con la Unión Europea.

En esencia como lo dice en su artículo 1, el nuevo Estatuto constituye una “*comunidad vasca libremente asociada al Estado español*” con la denominación de Comunidad Autónoma de Euskadi. Igualmente la reforma del Estatuto no monopoliza la idea del Pueblo Vasco para beneficio de Euskadi. Al contrario, basado en una identidad

⁶⁹ Llera, Francisco J.; *La polarización vasca: entre la autonomía y la independencia*, *op. cit.*, p.181-182.

⁷⁰ Granja, José Luis de la; *op. cit.*, p.267.

histórica y sociocultural que comparten los territorios antes citados pretende, a través del marco normativo del Estado español, abrir a Euskadi a la voluntad de los ciudadanos vascos y a la interacción con otros gobiernos a conformar, si así lo desean, enclaves territoriales que permitan la actividad transfronteriza y transnacional a través de las instituciones formales de España, Francia, la Unión Europea y Euskadi.

En este sentido, en su artículo 2 establece que podrán agregarse a Euskadi los territorios que manifiesten su voluntad de hacerlo a solicitud de sus gobiernos y con el respaldo de un referéndum ciudadano con la aprobación final del Parlamento Vasco y las Cortes Generales de España. Con respecto a la Comunidad Foral de Navarra establece (artículo 6) que tanto Navarra como Euskadi son libres de construir vínculos políticos a nivel municipal de acuerdo con el marco normativo de cada Comunidad, si es que esto favorece su desarrollo y bienestar socioeconómico y cultural de sus ciudadanos.

Con Iparralde (artículo 7) se busca la posibilidad de establecer mecanismos para la cooperación a nivel municipal y territorial con apego a los Acuerdos, Tratados e Instituciones que así lo permitan en el marco de la Unión Europea. No se contempla la conformación de un cuerpo político unificado sino solamente la cooperación transfronteriza. En su artículo 66 establece que las instituciones vascas, en atención al principio de subsidiariedad, *“promoverán la cooperación transfronteriza e interregional en el ámbito de la Unión Europea”*. Sin embargo, el Plan Ibarretxe aun es objeto de discusión entre las fuerzas políticas del País Vasco y España. Para los partidos estatales es un intento por consolidar un proyecto secesionista, para el PNV es una lógica transformación de la organización territorial acorde a la política comunitaria.

El nacionalismo vasco en sus inicios fue protagonizado por un sector profundamente conservador, cuya percepción de la nacionalidad era solamente étnica. En la Segunda República, cuando por vez primera se reconoce la plurinacionalidad de España para organizar territorialmente el ejercicio de poder, la Dictadura represiva contra las identidades nacionales diferenciadas posterior a la Guerra Civil, terminaron por atemperar el sentimiento nacionalista liderado por el Partido Nacionalista Vasco. Con el fin de la dictadura fue la pluralidad la característica principal de las fuerzas políticas que, desde su visión particular, definieron el nacionalismo vasco y la relación que éste debía mantener con España.

De la postura nacionalista ambigua-moderada del PNV y EA, la estrategia radical de ETA, la postura anti-institucional de HB/EH, el foralismo de UA, el autonomismo del PSE-EE, en conjunto han condicionado el proceso de consolidación de un Estado nacional vasco, sin embargo, también han permitido el *nation-building* que consolida la identidad nacional vasca basada principalmente en la lengua.

3.4 La Comunidad Autónoma de Cataluña y el Nacionalismo Catalán

Desde mediados del siglo XIX, el desarrollo económico e industrial fue un factor diferencial entre Cataluña y otras regiones de España. De la mano de la burguesía local, se inició un proceso de distinción entre el ámbito rural y urbano que a la larga pondría los cimientos para la construcción de la identidad nacional catalana. Sin embargo, aunque más desarrollado que otras regiones españolas, el territorio catalán no contaba con una industria competitiva a nivel europeo, por lo que la burguesía local optó por cobijarse bajo el proteccionismo del Estado español. Esto le permitió a Cataluña conservar su hegemonía en el mercado local. “Socialmente conservador y profundamente religioso, observaron políticamente dos caminos, perseguir el liderazgo en España y, si esto fuera imposible por la resistencia del bloque agrario-militar, demandar autonomía. Esto dio una profunda ambigüedad al catalanismo, al mismo tiempo moderno y conservador, progresivo y represivo, autonomista y dependiente”⁷¹.

Hacia finales del siglo XIX, cambia su proyecto político regionalista hacia un proyecto nacionalista tras la transformación de su clase burguesa. “La pérdida de las colonias la priva de una parte muy importante de sus mercados y esto le hace perder la fe en el Estado y el sistema político en que encarna la nación española. En consecuencia decide canalizar la defensa de sus aspiraciones e intereses a través de un referente legitimador diferente, la nación catalana, y del correspondiente movimiento político organizado, el nacionalismo de la Lliga”⁷².

El desarrollo socioeconómico de Barcelona a finales del siglo XIX permitió que la clase burguesa de Cataluña tuviera mayores expectativas en un sistema electoral local, con partidos políticos propios a los cuales brindar su apoyo. La más importante de esas agrupaciones políticas fue la *Lliga Catalana*, después identificada como *Lliga Regionalista*, fundada en 1901. La *Lliga*, a través de un documento conocido como Bases de Manresa, el documento programático de la actuación política del catalanismo conservador, establece como finalidad demandar autogobierno y un uso más amplio del catalán en la vida pública. A través de las Bases de Manresa se buscaba consolidar el proyecto de construcción nacional catalán, cuya piedra angular era el uso de la lengua catalana en las instituciones públicas tanto locales como de la administración central.

A inicios del siglo XX, en 1901, la Lliga triunfa en el proceso electoral local. Esto “marca el inicio de las reivindicaciones políticas de la burguesía catalana; pero no sólo representa a tan elevada clase social, en realidad se trata de un movimiento poco

⁷¹ Keating, Michael; “*Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*”, Palgrave, Great Britain, 2001, p.144. Traducido por el autor del original en inglés.

⁷² Beramendi, Justo G.; Identidad, etnicidad y Estado en España: Siglos XIX y XX, en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p.125.

estructurado, muy heterogéneo, aunque la línea dominante sea la defensa de los intereses de la burguesía⁷³.

Los intentos de la *Lliga Regionalista* por conseguir el autogobierno quedaron frustrados debido a la poca cohesión de la burguesía catalana. Su desencanto con respecto al ofrecimiento del gobierno central de constituir la *Mancomunitat*, que permitía el autogobierno y sindicaba a cuatro diputaciones provinciales catalanas en 1914, permitió el golpe de Estado del general Primo de Rivera en 1923 y la consecuente dictadura que disuelve la Mancomunidad en 1925. Para la década de los treinta serían, en sustitución de la *Lliga*, otros partidos políticos que conquistarían las preferencias electorales en Cataluña: *Esquerra Republicana de Catalunya* y *Estat Catalá*. Fueron la disparidad entre las estructuras sociales de Cataluña frente a la vida rural de España, pero sobre todo el poco crecimiento económico de Madrid, los factores para el desarrollo del nacionalismo catalán.

El catalanismo fue tomado como bandera, en consecuencia, por grupos no conservadores, cuya procedencia eran las clases medias, que se manifestaban con mayor hostilidad al Estado español, así se funda *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC). Partido radical de izquierda, conformado por clase media y un poco de la clase trabajadora, republicano, nacionalista y anticlerical. En su declaración de principios de 1931 establece que “estimando de indiscutible evidencia la personalidad nacional de Cataluña... reservando al pueblo catalán el uso de la facultad autodeterminadora que le compete por derecho propio⁷⁴. En la misma dirección se expresó la Unión Democrática de Cataluña (UDC) en su manifiesto fundacional de 1931, siendo más moderada en sus aspiraciones para la autodeterminación nacional al visualizar a Cataluña como una entidad de un Estado español compuesto: “exigimos para Cataluña el reconocimiento de su personalidad nacional, en una autonomía plena y absoluta, dentro de una confederación ibérica⁷⁵”.

Durante la etapa de la Segunda República (1931-1939) se estableció la Generalidad con la promulgación de un Estatuto de Autonomía en 1932 que constituía a la República de Cataluña dentro de la Federación Ibérica. La Generalidad, organización gubernamental que puede ser rastreada desde la Edad Media, tenía facultad de realizar sus propias leyes y su propio régimen fiscal. El inconveniente para la Generalidad fue su corta duración siendo suprimida por un gobierno derechista en 1934, perdiendo validez jurídica el correspondiente Estatuto de Autonomía en 1936.

El inicio de la Guerra Civil con el triunfo del ejército franquista en 1939 y la posterior instauración de la dictadura militar dieron por terminada la posibilidad para la construcción

⁷³ Agusti, David; “*Historia breve de Cataluña*”, Silex, España, 2002, p.160.

⁷⁴ *Ibidem*, p.174.

⁷⁵ *Ibidem*, p.175.

de un régimen autónomo para Cataluña. El debilitamiento de la República permitió el triunfo de Franco que, una vez terminada la actividad militar, suprimió los derechos e instituciones democráticos, desmanteló las instituciones políticas autonómicas catalanas y persiguió sistemáticamente las expresiones culturales diferenciadas.

Con el franquismo ya en marcha las organizaciones políticas catalanas no cesaron su actividad y lucharon desde la clandestinidad por el restablecimiento de la democracia, la autonomía y la promoción de la cultura catalana. La resistencia contra el franquismo se consolidó con la liberación de Francia en 1944 con la gran expectativa que las fuerzas aliadas ayudaran a derrocar a Franco. El gobierno de Joseph Irla, establecido en París, coordinó una nueva organización en el interior de Cataluña llamada el Consejo Nacional de Cataluña Democrática (CNDC; 1945-1952). Dicha organización agrupaba a representantes de las distintas fuerzas políticas catalanas; el Frente Nacional Catalán, la Movimiento de Socialistas Catalanes, ERC y la Unión Democrática de Cataluña (UDC). Igualmente se construyó una nueva coalición política, dominada por la Confederación Nacional de Trabajadores, conocida como la Alianza Nacional de Fuerzas Democráticas (ANFD).

El optimismo que esto dibujaba se plasmó en una serie de huelgas que tuvieron lugar en Barcelona, en las cuales la demanda era mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras, lideradas por grupos sindicales clandestinos y organizaciones partidistas. De la misma manera diversas organizaciones estudiantiles se manifestaban contra el franquismo, entre ellos destacaban el Frente Universitario Catalán (FUC) de postura demócrata-cristiana y el Frente de Estudiantes Catalanes (FNEC).

Las esperanzas de la intervención de los aliados para derrocar a Franco se desvanecieron. "A medida que el miedo al comunismo aumentaba entre los países aliados, estos se fueron acomodando al régimen de Franco, habida cuenta del fuerte anticomunismo mostrado por éste y de la situación geopolítica de la Península Ibérica. La adopción por parte de los Aliados de esta nueva postura generó división entre las fuerzas republicanas en el exilio, lo que a su vez hizo disminuir su ascendiente y autoridad sobre las organizaciones de resistencia del interior de España"⁷⁶. De esta manera, se empezó a excluir a las organizaciones y partidos comunistas. El PSOE atemperó sus posturas ideológicas para allegarse de apoyo internacional en la resistencia al franquismo. La desilusión de la oposición franquista provocó la disolución en 1948 del gobierno de la Generalidad en el exilio, aunque mantendría una autoridad simbólica durante el resto de la dictadura.

Los dos elementos más representativos en Cataluña para el desgaste de la dictadura fueron el movimiento obrero y el movimiento estudiantil que aunque de inicio no

⁷⁶ Diez Medrano, Juan; *op. cit.*, p.195.

consiguen muchos de sus objetivos contribuyeron como grupos de presión para el debilitamiento de las estructuras franquistas. “No fue posible crear un movimiento de resistencia fuerte y unificado debido a lo fragmentado del sistema político de partidos que se había heredado y la multiplicidad de grupos sociales que participaban en la oposición a Franco. Pero si se dieron repetidos intentos de coordinar las actividades de los grupos de oposición y de crear una agenda común en la que se incluyeran las peticiones de democratización y autonomía que comenzaban a surgir”⁷⁷.

Con la resistencia catalana al franquismo se inicia el desarrollo de una cultura política nacionalista–regionalista que eventualmente sería un elemento clave para la actividad política. “En el movimiento antifranquista dentro de Cataluña permanece un elemento que no se ha podido desarrollar hasta 1960: el nacionalismo. Dos hechos marcan la revitalización de las reivindicaciones nacionalistas: en primera lugar, durante un desfile militar en Barcelona y ante Franco, aparece una bandera catalana colgada de las torres de la Sagrada Familia... poco después se producen los llamados ‘sucesos de Palau’ durante un homenaje al poeta Joan Maragall... en el acto las autoridades prohíben el *Cant de la senyera*... los asistentes al acto, al cerciorarse de la prohibición, comienzan a cantar la pieza”⁷⁸.

La organización más activa fue el *Partit Socialista Unificat de Catalunya* (PSUC) poniendo énfasis en su presencia en la política laboral y en la universidad, además optó por abandonar la lucha armada para hacerlo por la vía política. También, “se propuso acoger a las legiones de inmigrantes que pronto constituirían el grueso de la clase trabajadora catalana. A través de esta política, los líderes del PSUC señalaban su deseo de no convertir el conflicto de clase en un conflicto étnico (entre los trabajadores inmigrantes y los empresarios indígenas); su objetivo era más bien el promover la integración cultural de los inmigrantes en la sociedad catalana”⁷⁹. La cifras de la población dan cuenta de la transformación de la sociedad catalana producto de la inmigración. “El número de habitantes de Cataluña era de 2,891,000 al finalizar la Guerra Civil, y en 1960 llega a los 3,935,000. En 1970 el 38% de la población catalana no ha nacido en el principado”⁸⁰.

En la Asamblea Catalana en 1971, que convocó a diversos partidos políticos (Frente Nacional, Unió Democràtica, PSUC, ERC, y Movimiento Socialista de Cataluña), se consiguió reunir a representantes de toda la sociedad. “Las resoluciones que se adoptaron se concretaban en tres demandas: 1) amnistía para los presos políticos y exiliados; 2) libertades democráticas, y 3) restablecimiento de las instituciones y derechos

⁷⁷ *Ibidem*, p.197.

⁷⁸ Agustí, David; *op. cit.*, p.200.

⁷⁹ Díez Medrano, Juan; *op. cit.*, p.198.

⁸⁰ Agustí, David; *op. cit.*, p.197.

promulgados en el Estatuto de Autonomía de 1932⁸¹. Desde finales de la década de los sesenta la resistencia antifranquista se consolida en torno a dos puntos generales: la lucha contra la dictadura y la defensa de la identidad nacional catalana.

Una parte de la burguesía catalana defendía su identidad catalana. Con la ayuda del sector industrial, un grupo de intelectuales fundan en 1967 la asociación *Òmnium Cultural* dedicada a realizar cursos de catalán y concursos literarios en catalán. Asimismo, la burguesía patrocina varios centros docentes privados donde se imparte educación cristiana en catalán. “La historia política de Cataluña desde el fin de la Guerra Civil se ha visto por tanto caracterizada por la influencia de dos grandes movimientos, el socialismo y el nacionalismo burgués... aunque los socialistas procuraban evitar el uso de la retórica nacionalista, compartían con los burgueses nacionalistas una profunda identificación con Cataluña y la cultura catalana”⁸².

En el sistema de partidos que surgió tras la dictadura solamente uno de los partidos políticos, el PSUC, tuvo la fuerza suficiente para permanecer con presencia política. El resto sufrieron transformaciones provocando la fundación de nuevos partidos. Tras un largo proceso de escisiones y fundaciones de nuevas organizaciones, el socialismo catalán afrontó la transición a la democracia fusionando las fuerzas políticas que durante la primera mitad de los setenta habían decidido separarse, creando el PSC-PSOE (*Partit Socialista de Catalunya*) dentro de la Federación Catalana del Partido Socialista Español. Aunque esta formación política era una coalición entre un partido catalán y un español, el control sobre el partido se quedó en Cataluña.

El PSC “enfatisa la identidad nacional de Cataluña y el hecho diferencia, mientras los sitúa en el contexto del Estado español y Europa. Explícitamente han rechazado los dos extremos la independencia catalana y la uniformidad española. Insisten en que ‘lo que es bueno para España es bueno para Cataluña, y lo que es bueno para Cataluña es bueno para España’, apoyan una España federal en una Europa federal. Al mismo tiempo, ponen gran énfasis en el principio de subsidiariedad para la salvaguardar la autonomía, regional, municipal y nacional”⁸³.

Tras una intensa actividad política frente al franquismo, Jordi Pujol participó en la fundación de Convergencia Democrática de Catalunya (CDC) en 1974 con una orientación definida como de centro-izquierda, nacionalista y demócrata. El CDC, en 1978, se fusiona con la Izquierda Democrática de Cataluña (IDC) partido surgido en los 70 partidario del liberalismo económico; al igual que con la Unión Democrática de Cataluña (UDC), partido con una larga tradición que se puede rastrear hasta la etapa de la Segunda República, formando la coalición *Convergencia i Unió* (CiU). Es así como el

⁸¹ Díez Medrano, Juan; *op. cit.*, p.208.

⁸² *Ibidem*, p.212-213.

⁸³ Keating, Michael; *op. cit.*, p.153. Traducido por el autor del original en inglés.

aspecto ideológico de CDC se amplió para ser un partido cuyos principios era el liberalismo, la socialdemocracia además de ser un partido demócrata-cristiano. El gobierno de la Generalidad en el exilio, representado por Josep Tarradellas, líder de ERC, aunque no tuvo actividad significativa durante el franquismo, tuvo una intensa participación en la negociación de la autonomía catalana dando nuevas energías a ERC tras una obligada reorganización.

La redacción del artículo 2 de la constitución dio lugar a suspicacias en Cataluña. El tratamiento a las regiones y nacionalidades fue interpretado, desde los nacionalismos periféricos, como la voluntad del Estado español de igualar en el trato a las regiones y las nacionalidades históricas diferenciadas en perjuicio del reconocimiento de la identidad diferenciada de estas últimas. En este sentido es que CiU ha insistido en los hechos diferenciales como argumento para la construcción de un sistema político federado asimétrico que permita mayor autonomía a las naciones diferenciadas, particularmente a Cataluña. Las palabras de Jordi Pujol fueron: “hemos creído siempre los catalanes que había que tener en cuenta que en España hay algunas entidades históricas territoriales (...), con una personalidad muy propia, que no pueden quedar encajadas en uno solo y único modelo de autonomía”⁸⁴.

Tras realizarse nuevas elecciones generales en 1979 el tema pendiente en Cataluña era la redacción del Estatuto de Autonomía. El 3 de julio de 1978 en una reunión entre parlamentarios catalanes se acuerda formar una comisión para la elaboración del Estatuto. Ese mismo año un grupo de veinte personas pertenecientes a las distintas fuerzas políticas daría vida al Estatuto de Sau. El texto definitivo se entregó al presidente Tarradellas el 7 de noviembre para ser remitido a las instituciones del Estado para su aprobación, entrando en vigor el 17 de enero de 1980.

El Estatuto, en su artículo 2.2, restablece a la Generalidad como “*la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña*”. Asimismo, en su artículo 3, como una parte importante en su proyecto de reivindicación de la identidad nacional catalana, establece al catalán como lengua propia de Cataluña y por tanto lengua oficial en el territorio de la Comunidad Autónoma “*así como lo es el castellano, oficial en todo el Estado español*”.

Una vez que es promulgado el Estatuto, el presidente Tarradellas convoca a las primeras elecciones democráticas para constituir el Parlamento catalán celebradas el 20 de marzo de 1980. “La coalición *Convergencia i Unió* (CiU) gana con el 27.7% de los votos consiguiendo 33 diputados, como principal partido de oposición se sitúa el *Partit Socialista de Catalunya* (PSC-PSOE) con el 22.3%, obteniendo 33 diputados. Jordi Pujol

⁸⁴ Jordi Pujol citado en Aguilera de Prat, Cesareo; “*Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes*”, Tirant lo blanch, España, 2002, p.140.

es elegido *president* de la Generalitat de Catalunya⁸⁵. Confirmando la naturaleza nacionalista de Cataluña.

El papel de la lengua catalana como catalizador para el sentimiento nacional se intensificaría con la declaración en 1983, a través de la *Llei de Normalització Lingüística a Catalunya*, del catalán como lengua oficial junto con el castellano quitando algunas preeminencias a éste para hacer oficial el bilingüismo. El catalán se convirtió en la lengua en la cual se llevarían a cabo las actividades de la administración pública, desde la Generalidad hasta los gobiernos municipales, por lo que los servidores públicos estaban obligados a dominarlo. Las leyes, igualmente, debían ser publicadas en ambas lenguas. Asimismo, como vía para la difusión de la cultura catalana, la Ley, obliga a la Generalidad promover la lengua en los medios de comunicación, es decir, garantizar la presencia del catalán en la televisión, los diarios, el cine, la radio, publicaciones periódicas, debían permanecer como una constante para la difusión de la cultura catalana y fortalecer su identidad nacional.

La Ley impedía la segregación social de la que pudieran ser objeto los inmigrantes, principalmente clases trabajadoras, que, de acuerdo con la política nacionalista, debían de insertarse en la dinámica cultural de Cataluña, además de ser capaces de desarrollarse tanto en castellano como en catalán. Cataluña incorpora una nueva dinámica cultural acorde a un nuevo contexto mundial al cual debe incorporarse. Por un lado el *nation-building* catalán promueve el uso de un lenguaje regional, un lenguaje estatal y un lenguaje internacional.

El nacionalismo catalán, tiene diferentes matices de acuerdo con los actores políticos que han intervenido en los diferentes momentos históricos por los que ha atravesado España. "El catalanismo esta basado en una identidad común difusa y ampliamente compartida, basada en la historia, la cultura y la lengua pero no todos los catalanistas se describen a sí mismos como nacionalistas. Una minoría de catalanes ha abrazado una visión étnica de la nación excluyendo a los no nacidos en Cataluña y como el catalanismo fue reconstruido en los sesenta, había algunos individuos presionando esta visión exclusiva, pero el movimiento central opto por abrazar una visión más cívica. Pujol y los nacionalistas conservadores decidieron que el catalanismo abrazaría a la población inmigrante que sería asimilada a través del lenguaje y podría, entonces, compartir una historia y cultura comunes"⁸⁶.

Esta política de 'recatalanización' de la vida cultural ha tenido frutos, "el porcentaje de la población capaz de entender catalán se incremento del 81% en 1981 a 90.6% en 1986, a 93.8 en 1991, con el mayor avance ocurrido en Barcelona... entre 1986 y 1991 el

⁸⁵ Agustí, David; *op. cit.*, p.220.

⁸⁶ Keating, Michael; *op. cit.*, p.154-155. Traducido por el autor del original en ingles.

porcentaje de la población capaz de escribir en catalán se incremento del 31% al 40%⁸⁷. En 1998 se aprobó una nueva ley de lenguaje con la finalidad de extender el uso del catalán tanto en la administración pública como en el sector privado.

La consolidación de CiU como el principal partido nacionalista en Cataluña permitió que en 1986 la coalición, a través de Pujol y el diputado Miquel Roca, intentara construir un partido político español con base catalana. Esta estrategia no fructificaría, pero permitió las posteriores negociaciones en 1993 con el PSOE y en 1996 con el PP. Las elecciones generales de 1993 marcaron un nuevo rumbo para Cataluña. El PSOE, tras haber perdido su hegemonía negoció con CiU un pacto en el cual amplía las competencias políticas para el gobierno autónomo de Cataluña. Lo mismo sucede en 1996, con el triunfo del PP en las elecciones generales, CiU traslada su apoyo al gobierno de José María Aznar con la finalidad de obtener más concesiones principalmente en el régimen fiscal.

El nacionalismo catalán ha mostrado pluralidad política en las diversas etapas por las que ha atravesado. Miguel Caminal establece tres perspectivas para entender el catalanismo. “En primer lugar, está la *autonomista* que no pretende, en verdad, ir más allá del marco constitucional y estatutario, sino mantenerse en una lectura positivista de la Constitución. En segundo lugar, esta la *federalista* que promueve un desarrollo constitucional federal que conduzca al pleno reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado y a la igualdad entre culturas y lenguas. En tercer lugar, está la *soberanista* que defiende el derecho unilateral de la nación catalana a decidir libremente su forma de organización política”⁸⁸.

Estas perspectivas del catalanismo son apreciables en torno al ejercicio de autogobierno reconocido en la Constitución de 1978. Por un lado la postura nacionalista que reivindica el derecho de la nación catalana a la autodeterminación y soberanía única dimanada de la nación catalana. Por otro lado, el catalanismo federal que afirma la identidad nacional diferenciada de la nación catalana en el marco de la pluralidad político-nacional de España y la Unión Europea; defiende el derecho a la autodeterminación y autogobierno de la nación catalana teniendo como fundamento legitimador una soberanía compartida o difusa en un marco de interdependencia regional. Como muestra “en 1992 Esquerra Republicana de Cataluña se pronunció a favor de la independencia, pero con la condición de que Europa se transforme en una federación de naciones autogobernadas”⁸⁹.

Por último, se puede observar una tercera postura del catalanismo; la postura que se mantiene desde el ejercicio del poder, la postura del gobierno de la Generalidad. Un

⁸⁷ *Ibidem*, p.171. Traducido por el autor del original en inglés.

⁸⁸ Caminal, Miguel; Estado, autodeterminación y catalanismo; en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p.139.

⁸⁹ Keating, Michael; *op. cit.*, p.156. Traducido por el autor del original en inglés.

catalanismo cuyo ideario es el nacionalismo pero cuya actividad se desarrolla dentro de la autonomía reconocida por la Constitución de 1978. Éste busca situarse en el punto medio entre las posturas anteriores con la doble finalidad de mantener una postura pro-catalana y al mismo tiempo mantener el gobierno de la Generalidad en manos de la coalición de partidos que conforma CiU. “El discurso de CiU sostiene que el proceso de ‘reconstrucción’ nacional de Cataluña ha avanzado, incluso de modo muy apreciable, pero no ha concluido; una información que contiene de presupuestos de interés: de un lado, hay una idealización mítica del pasado anterior a 1714 en el que se supone que la nación catalana estaba construida, y de otro, no se precisa el horizonte final precisamente para disponer siempre de un mayor margen de maniobra”⁹⁰. En palabras de Jordi Pujol, “el principal objetivo del autonomismo catalán no es la descentralización (...). La principal razón de ser es la conciencia de nuestra identidad, la voluntad de defenderla y fortalecerla (...). El objetivo es la conservación y el fortalecimiento de una identidad diferenciada dentro del conjunto de España”⁹¹.

CiU, sin comprometerse con una postura nacionalista-independentista, reticente al marco constitucional y además sin comprometerse con la postura federalista-reformista que impulsa la transformación del marco constitucional; en otras palabras, un catalanismo que busca esquivar el enfrentamiento de ideas y proyectos con la finalidad de mantener la rentabilidad política del ser gobierno. Una postura que, aunque abierta al dialogo entre fuerzas políticas, carece de un proyecto claro de autodeterminación para la nación catalana. “CiU ni concreta la referencia autodeterminista ni propugna la estatalidad de Cataluña por su plena asunción del proceso de integración europea que relativiza cada vez más tales opciones. El discurso europeísta, muy enraizado en CiU, es un reflejo de su renuencia a un Estado propio y de su paralela apuesta por la construcción de la nación catalana, toda vez que la Unión Europea ha modificado conceptos y realidades políticas heredadas del siglo XIX”⁹².

El actor más visible del nacionalismo catalán, CiU, ha optado por la prudencia como estrategia para la consolidación de la nacionalidad catalana a fin de evitar la confrontación institucional que implicaría la declaración abierta por construir un Estado nacional catalán. “Para superar la dialéctica centro-periferia y la confrontación entre realidades nacionales lo esencial para CiU es el modo de entender la distribución territorial del poder político del Estado, siendo propuesta la de evolucionar hacia una cierta idea de soberanía compartida en círculos concéntricos (Cataluña-España-Europa)”⁹³.

⁹⁰ Aguilera de Prat, Cesareo; *op. cit.*, p.179-180.

⁹¹ Jordi Pujol citado en *Ibidem*, p.150.

⁹² *Ibidem*, p.193.

⁹³ *Ibidem*, p.136.

La postura del gobierno de la Generalidad, aunque sin un proyecto claro de autodeterminación nacional, obedece a la poca probabilidad de desarrollo de las otras dos posturas. Aunque CiU se beneficia políticamente, también el gobierno del PSC ganador en las elecciones de 2003, con Pasqual Maragall, tiene enfrente una situación idéntica. La labor para el desarrollo y crecimiento de la nación catalana es la negociación con las fuerzas políticas, PSOE-PP, para ampliar gradualmente sus competencias de autogobierno. Aunque a nivel autonómico se acusa a la Generalidad de monopolizar el nacionalismo catalán con propósitos clientelares; lo cierto es que la presencia del gobierno catalán en el exterior cuenta con una serie de actores que no lo permiten.

La incorporación de España a la Comunidad Europea en 1986 abrió por completo la economía catalana a la competencia internacional. Esto, aunque era acorde con las ideas nacionalistas sobre la libertad y desarrollo de la economía catalana, produjo problemas a Cataluña al no ser competitivo a nivel europeo. El proyecto de *nation-building* catalán incluye la incorporación de esta región al ámbito europeo, la participación de la Comunidad Autónoma en la política transnacional. “El europeísmo es presentado por CiU como una vocación propia, único modo –a su juicio- de modernizar a España y de conseguir, a la vez, el máximo grado de soberanía posible y deseable para Cataluña, de acuerdo con una interpretación no estatista del principio comunitario de subsidiariedad”⁹⁴.

La paradoja que produce el proyecto de *nation-building* catalán, al querer internacionalizar su presencia en la economía y que ésta cree un nuevo elemento de dependencia económica con respecto al capital multinacional limitando su capacidad decisoria, ha provocado que el gobierno catalán pretenda incidir en la política económica en el nivel europeo. Pese a los problemas económicos que representa para Cataluña la incorporación a la Unión Europea; ésta es aceptada por los actores políticos catalanes como un espacio público que les permitirá mayor autonomía y mayores oportunidades para el libre comercio. Esto no quiere decir que Cataluña busque su independencia política a través de la Unión Europea.

Lo que Cataluña busca es tener mayor presencia internacional a través de la cooperación transfronteriza y transnacional. “Los nacionalistas catalanes por largo tiempo se han considerado como más europeos que cualquier otra región española y más capaces de igualar la economía, lo social, la política encontrada del otro lado de los Pirineos. Sin embargo, esta idea choca con su preferencia a la protección tarifaria y la necesidad de explotar el mercado doméstico español. Bajo el régimen democrático, el nacionalismo catalán ha abrazado el libre comercio y la integración europea como la salida a este dilema... la memoria de nación de comercio de la Edad Media es invocada

⁹⁴ *Ibidem*, p.193.

frecuentemente mientras la naturaleza abierta de la política europea provee un paralelo para el proceso de *nation-building* en Cataluña”⁹⁵.

El gobierno catalán en conjunción con una organización privada, el *Patronat Català Pro Europa*, han hecho un frente común. El Patronat, creado en 1982, es una organización que ha cabildeado en Bruselas a favor de los intereses de Cataluña así como difundiendo información sobre las políticas y programas de la Unión en Cataluña. Sin embargo, la actividad exterior de los gobiernos regionales no es suficiente para incidir en la toma de decisiones en la política europea. Es necesario para la Generalidad mantener una relación estrecha con el gobierno central español para influir en las fases ascendentes y descendentes de la política europea. La paradoja aquí es que mientras Cataluña busca mayor autonomía y presencia internacional solamente a través del incremento de la actividad local con el gobierno central español pueden alcanzar su meta.

La composición del parlamento catalán de 2003, sin mayoría absoluta (46 escaños para CiU, 42 para PSC, 23 para ERC y 9 para Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Alternativa) dio a Cataluña un matiz nacionalista de izquierda. Esto ocasionó la coalición PSC-ERC-Iniciativa en el Pacto del Tinell, siendo deliberadamente excluido el PP, teniendo entre sus objetivos transformar la organización territorial de Cataluña.

Con el respaldo de CiU, el 19 de Julio de 2006, Cataluña reforma su Estatuto de Autonomía. Los cambios más significativos para el proyecto nacionalista se pueden encontrar en el artículo 3, referente al marco político, en el cual se establece que “1. *Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad. 2. Cataluña tiene en el Estado español y en la Unión Europea su espacio político y geográfico de referencia e incorpora los valores, los principios y las obligaciones que derivan del hecho de formar parte de los mismos*”. Cataluña se asume como Estado, forma de organización territorial del poder, cuyos referentes y principios rectores dimanen de su relación con España y la Unión Europea.

Igualmente, el nuevo estatuto formaliza la actividad exterior de Cataluña. Determina las obligaciones mutuas entre España y la Generalidad así como el alcance de la actividad exterior de ésta. En la fase ascendente hace referencia al papel que debe tener la administración catalana con respecto a la Unión Europea a través de España: la conformación de una delegación catalana ante la UE (Artículo 192); su participación en la formación de la posición estatal (Artículo 186). En la fase descendente, puntualiza que ámbitos abarca su actividad en el exterior y las obligaciones de informar del gobierno español a la Generalidad “*de los actos de celebración de aquellos tratados que afecten*

⁹⁵ Keating, Michael; *op. cit.*, p.158. Traducido por el autor del original en inglés.

directa y singularmente a las competencias de Cataluña. La Generalitat y el Parlamento podrán dirigir al Gobierno las observaciones que estimen pertinentes” (Artículo 196.1). La facultad de solicitar la celebración de tratados internacionales en materias que sean de su competencia (artículo 196.3). Asimismo, establece en su artículo 197 los lineamientos básicos para la Cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo con otras regiones europeas con las que Cataluña *“comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales”*.

El Estatuto de Autonomía de 2006 formaliza la triple dimensión de la política europea: primero, la relación entre Estados y las instituciones europeas; segundo, la coordinación entre niveles de gobierno de un mismo Estado y; tercero, la cooperación transfronteriza entre regiones europeas.

3.5 Reacciones a los procesos de nation-building en España

El franquismo, involuntariamente, creó la coyuntura para el desarrollo del regionalismo, el autonomismo y el nacionalismo periférico actual. Han sido los momentos históricos en el desarrollo de la vida política de España lo que ha hecho posible, a la vez que condicionado, la construcción del Estado de las Autonomías. “El llamado ‘modelo autonómico’ no se encuentra pues en la Constitución porque ésta habría ‘desconstitucionalizado’, al menos parcialmente, la organización territorial del Estado. En realidad, como he sostenido alguna vez, se trata de un modelo *preconstitucional*, porque la generalización de los llamados regimenes ‘provisionales’ de autonomía antes de la Constitución condicionaron su redacción e incluso su posterior desarrollo; y de un modelo *subconstitucional*, porque la Constitución no crea el Estado autonómico: no constituye a la Comunidades Autónomas, ni delimita su territorio, ni fija su organización, ni determina sus poderes. Todas estas decisiones constitucionales se difieren en un momento posterior, limitándose el texto constitucional a fijar unos *procedimientos* en los cuales los principales protagonistas son, por un lado, los representantes locales, que deben manifestar su voluntad de autonomía; y, por el otro, las instituciones centrales, en concreto, el Congreso de los Diputados, que debe desarrollar el llamado ‘bloque de constitucionalidad’ (Estatutos de Autonomía y leyes que delimitan competencias), y el Tribunal Constitucional, al que corresponde el papel de intérprete supremo del texto constitucional a través de su jurisprudencia”⁹⁶.

La dialéctica entre el gobierno central y los nacionalismo periféricos han impactado en todo el territorio español. Esta relación de conflicto constante entre proyectos de *nation-building* estatal y de naciones sin Estado ha influido en los distintos niveles de gobierno, en las regiones, lo mismo que en la percepción pública de los nacionalismos. La

⁹⁶ Fossas, Enric; *op. cit.*, p.282-283.

descentralización y el reconocimiento a los derechos a la autodeterminación para las identidades nacionales diferenciadas que reconoce la Constitución española no terminaron con los conflictos entre el poder central y los otros niveles de gobierno.

Para los nacionalismos periféricos el arreglo del Estado de las Autonomías ha tenido efectos contradictorios. “Por un lado, contribuyó a desactivar la radicalidad de los nacionalismos alternativos al ofrecer una salida sistemática que atendiese parte de sus reivindicaciones; por otro, significó un reconocimiento desde ‘lo español’ de la importancia y respetabilidad de las otras identidades nacionales y además permitió poner en pie unas instituciones de autogobierno subestatal y una políticas que necesariamente habían de acelerar la socialización de esas otras identidades, lo que contribuía a hacerlas irreversibles, y además creaban un efecto de emulación en territorios hasta entonces nacionalmente españoles en exclusiva. Efecto que, antes o después, propiciaría la emergencia de nuevas identidades regionales que fragmentarían y debilitarían aun más la española, o al menos obligarían a cambiar radicalmente de definición”⁹⁷.

La dificultad de atacar dos problemas de la política española, la descentralización y el reconocimiento de la plurinacionalidad, con un único método, la Constitución de 1978, enfrenta los principios fundamentales de articulación del cuerpo institucional de igualdad y solidaridad de las regiones y nacionalidades que componen España. “Las limitaciones vienen, pues, del desarrollo constitucional concretado en el ‘modelo autonómico’, el cual ha utilizado mal las posibilidades que ofrecía la Constitución de 1978 para articular la plurinacionalidad de España. En primer lugar, ha eliminado el reconocimiento constitucional de esa plurinacionalidad, diluyendo la distinción inicial entre ‘nacionalidades’ y ‘regiones’, un mecanismo pensado justamente para reconocer la diferencia entre Cataluña, el País Vasco y Galicia dentro del Estado autonómico. En segundo lugar, ha conferido a dichas comunidades un nivel de autonomía notablemente inferior al que podría haber obtenido con la misma Constitución, lo cual ha generado constantes demandas por parte de sus gobiernos autónomos (Cataluña y el País Vasco), en manos de los partidos nacionalistas. Esto, a su vez, ha provocado la reivindicación (por emulación) de las demás Comunidades Autónomas, obligando al Gobierno central a extender a todas ellas los mismos poderes que iba cediendo a las primeras”⁹⁸.

Como lo señala Ferran Requejo, el mayor inconveniente del diseño constitucional es que pretende solucionar dos problemas de distinta naturaleza, plurinacionalidad y descentralización, utilizando la misma forma de organización territorial.

La distinción que hace el artículo 2 constitucional entre nacionalidades y regiones, y la referencia a ambas en el resto del texto de la carta magna como Comunidades Autónomas, provoca el regreso a la idea de España y sus regiones (Ferran Requejo),

⁹⁷ Beramendi, Justo G.; *op. cit.*, p.128.

⁹⁸ Fossas, Enric; *op. cit.*, p.292.

negando con ello su naturaleza plurinacional. Asimismo, dos elementos más contribuyen a la ineficacia del sistema autonómico para acomodar la plurinacionalidad: “La diferente forma de los nacionalismos vasco y catalán, especialmente en su relación con el Estado. Los nacionalismos periféricos no aceptan abiertamente la estructura regional actual y siguen manteniendo la mira en una autonomía más profunda en un Estado multinacional (sin mencionar las tendencias independentistas a su interior). La distribución de poderes espontánea y ambigua entre municipios, Comunidades Autónomas y el gobierno central ha sido –aun lo es- negociada a través del dialogo político permanente”⁹⁹.

Lo mismo aplica los gobiernos regionales. La administración pública de las CCAA ha reproducido el modelo estatal a una escala propia. “Es por ello por lo que buena parte de las críticas efectuadas contra la persistencia de una administración central periférica duplicadora, gravosa e ineficiente pueden extenderse también a las agencias públicas autonómicas, y, en particular, respecto a la relación de estas instituciones autonómicas con diputaciones y municipios”¹⁰⁰.

El sistema de las Comunidades Autónomas ha contribuido para desarrollar, contrario a los supuestos de solidaridad e igualdad territorial que la propia Constitución española establece, regionalismos que, aun cuando no están relacionados a una identidad nacional diferenciada, plantean un proyecto político autonomista. El sentido inicial de la autonomía que plantea la Constitución ha cambiado. “Mientras que para algunas comunidades la autonomía significaba en un primer momento el mayor grado posible de autogobierno y de cercanía del poder institucional a los ciudadanos, para otros entrañaba un énfasis mayor en la ayuda proveniente de la administración central contra el paro, el atraso o la pobreza”¹⁰¹.

La generalización de los hechos diferenciales con los Acuerdos Autonómicos de 1992 y el inicio de acuerdos parlamentarios entre partidos estatales y nacionalistas, a partir de 1993, han trasladado ese significado de la autonomía igualitaria y solidaria hacia una autonomía competitiva y regionalista. “La generalización autonómica fue un intento de hacer imposible la reclamación sobre agravios comparativos, endémica en la sociedad española, pero se ha convertido en una nueva forma de unitarismo uniformizador. La paradoja es colosal: se recurre a la autonomía para satisfacer hechos diferenciales y, después, se universaliza la diferencia”¹⁰².

El regionalismo surge como un efecto de las demandas autonomistas de los nacionalismos periféricos. Los gobiernos de coalición del PP y el PSOE con los partidos

⁹⁹ Nuñez, Xosé Manoel; *Autonomist regionalism within Spanish State*, en William Safran y Ramón Máiz (comp.) “*Identity and territorial autonomy in plural societies*”, Frank Cass, Great Britain, 2000, p.126-127. Traducido por el autor del original en inglés.

¹⁰⁰ Moreno, Luís; “*La federalización de España. Poder político y territorio*” *op. cit.*, p.118-119.

¹⁰¹ *Ibidem*, p.84.

¹⁰² J. Fauli citado en Aguilera de Prat, Cesareo; *op. cit.*, p.140

nacionalistas de Cataluña (CiU) y Euskadi (PNV), las demandas por mayor número de competencias de los gobiernos de vasco y catalán, están inmersas en una dinámica particular: mientras el partido mayoritario lograba el apoyo de las minorías nacionalistas en el parlamento tanto para la investidura de su candidato a la presidencia como para que el gobierno central obtuviera la necesaria estabilidad. Al mismo tiempo el gobierno de España atendía las legítimas reivindicaciones de sus socios potenciando los hechos diferenciales de los gobiernos nacionalistas.

Esta dinámica entre partidos estatales y partidos nacionalistas ha demostrado que el acceso a mayor autonomía y consecuentemente a un mayor poder de decisión local e influencia en la política española, es a través de la presión política regional. “Los dirigentes del PSOE y del PP han defendido los pactos con el PNV y con CiU porque producen estabilidad parlamentaria al gobierno central y, a la vez, porque tienen la virtud de integrar a ambos nacionalismos en las tareas de la gobernación del Estado. De este modo, los pactos contribuyen a la moderación y al realismo de los nacionalismos vasco y catalán y, consecuentemente, fortalecen la integración territorial del Estado”¹⁰³.

Si el argumento de PSOE y PP fuera cierto, las demandas por mayor autonomía de PNV y CiU tendrían que haber concluido, además, se daría fin a la ambigüedad de los proyectos políticos de estos partidos. Asimismo, apelando a los principios de solidaridad e igualdad territorial en España, las regiones españolas acusan a Cataluña y el País Vasco de pretender un arreglo que discrimina políticamente a las regiones y permite a las nacionalidades regímenes especiales que les privilegian. “El hecho de que el Partido Socialista ya no goce de mayoría absoluta en el parlamento nacional es fundamental para comprender porque, desde 1993, las relaciones entre regiones y centro se tomaron más cooperativas al tener en cuenta tanto los asuntos locales como los europeos. Desde 1982 hasta 1993 el gobierno mayoritario liberó al Partido Socialista de la obligación de negociar las leyes que definían las funciones de las instituciones centrales que afectaban a las regiones. Desde que los socialistas ganaron la elección general de 1993 por cuarta vez consecutiva, han quedado incómodamente sujetos al apoyo del nacionalismo catalán en el parlamento”¹⁰⁴.

Asimismo, otro ejemplo de las ventajas políticas que han tenido las nacionalidades sobre el resto de las regiones es la descentralización de las competencias político-administrativas. La Constitución establecía como método para que las CCAA adquirieran las competencias la negociación bilateral. “Al comienzo el bilateralismo fue la consecuencia natural de la heterogeneidad entre las Comunidades Autónomas y de las

¹⁰³ Paniagua Soto, Juan Luís y Emilio Alvarado Pérez; *op. cit.*, p.139.

¹⁰⁴ Morata, Francesc y Xavier Muñoz; Vying for European funds: territorial restructuring in Spain; en Hooghe, Liesbet (ed.); “*Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*”; Oxford University Press, United States of America, 1996, p.200. Traducido por el autor del original en inglés.

diferentes perspectivas políticas que estas sostenían. Pero con el paso del tiempo el bilateralismo ha acabado convirtiéndose en el instrumento esencial con el que mantener una heterogeneidad territorial que sólo beneficia a aquellas Comunidades capaces de ejercer una mayor presión negociadora¹⁰⁵. No es de extrañar que las CCAA de Aragón y Canarias hayan obtenido, el 30 de diciembre de 1996, el carácter de nacionalidad para hacer de ésta un mecanismo de presión política como lo han hecho Cataluña y Euskadi.

Pero no únicamente las demandas de los nacionalismo periféricos han incentivado los regionalismos. El propio arreglo institucional que permitió la descentralización y la creación de las Comunidades Autónomas han provocado una nueva dinámica política en la cual 'compiten' los gobiernos autónomos, los parlamentos, los partidos políticos, por mayor poder de decisión autónoma y mayor influencia en el Parlamento estatal. Las elites locales se han beneficiado de la descentralización política del Estado de las Autonomías. Un ejemplo de ello son las posturas 'anti-catalanistas' que se presentan en Aragón y Valencia.

"A pesar de la confusión ideológica de principios y variedad política, los nuevos regionalismos autonómicos han demostrado ser muy pragmáticos, y en este sentido se han beneficiado de un contexto político favorable. Asimismo, florecieron y se expandieron entre 1982 y 1989 gracias, entre otros factores, a la espectacular caída del partido español de centro más importante de centro en las elecciones parlamentarias de 1982 que había liderado el proceso de transición desde 1977¹⁰⁶; Unión del Centro Democrático (UCD).

Durante el período franquista UCD concentraba un gran número de elites locales, cuya única forma de permanecer y mantener su influencia era la adaptación de sus principios ideológicos a la ola de descentralización y regionalismo que empujaba la Constitución de 1978. Es así como a lo largo de la década de los ochenta se fundan nuevos partidos regionalistas o adquieren mayor relevancia local con la adhesión de exmiembros de UCD. Así lo fue con Partido Aragonés (PAR) en Aragón, con la Coalición Gallega en Galicia, e incluso en las Islas Canarias con la conformación de la Coalición Canaria tras la desaparición de los últimos restos de UCD, el Centro Democrático y Social con su derrota en las elecciones de 1992.

El PAR fue fundado en 1977 por la burguesía conservadora de Zaragoza entre ellos algunos miembros del régimen franquista. Los representantes del Partido Aragonés, desde la conformación del primer parlamento español (1977-1979), se han manifestado en contra de la distinción que sostiene el artículo 2 de la Constitución entre nacionalidades y regiones, siendo atribuible el primer concepto única y exclusivamente a la nación española por lo que las regiones, todas y sin excepción alguna, deberían ser tratadas de

¹⁰⁵ Paniagua Soto, Juan Luís y Emilio Alvarado Pérez; *op. cit.*, p.121.

¹⁰⁶ Nuñez, Xosé Manoel; *op. cit.*, p.130. Traducido por el autor del original en inglés.

forma simétrica; con el mismo grado de autogobierno, sin perjuicio ni privilegio alguno que las diferenciara. Para el gobierno aragonés, y para el PAR particularmente, la idea de un arreglo institucional más cercano al federalismo no es aceptable y se manifiestan más a favor de adquirir un mayor número de competencias políticas y económicas.

De igual manera, en otras regiones de España donde los partidos políticos claman por un trato más equitativo entre regiones en lugar de un régimen preferencial para el Estado central y las nacionalidades históricas. En Valencia con el partido regionalista Unión Valenciana (UV) fundado en 1981 que plantea la defensa de la personalidad de Valencia contra lo que ellos denominan como “Imperialismo cultural catalán”, argumentando que su lengua catalán-valenciano es lo suficientemente distinto del catalán como para no considerarse parte de la nacionalidad catalana. Sucede en Cantabria con el Partido Regionalista Cantabria, en Asturias con la creación de la Unión Renovadora Asturiana tras la ruptura local del PP en 1999, en La Rioja con el Partido Riojano Progresista o Partido Riojano. Este último demanda un nuevo arreglo institucional que permita la competencia equitativa con sus regiones vecinas del País Vasco, en cuanto a los beneficios que representa para las diputaciones vascas de Euskadi el Concierto Económico sobre la política fiscal que se presenta en otras regiones.

También, en oposición al nacionalismo vasco, en Navarra, la Unión del Pueblo Navarro bajo argumentos regionalistas, reivindica la distinción del Pueblo Navarro frente a la pretensión del País Vasco de formar una sola comunidad vasca con cuatro provincias (Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra). El partido regionalista, Unión Alavesa, fundado hacia finales de los 80, que se ha mantenido como tercera fuerza política en Álava, tiene en su ideario la conformación de Álava como una sola Comunidad Autónoma separada del País Vasco adquiriendo una personalidad como la de Navarra. Esto en oposición a la hegemonía política y económica que mantiene la provincia vasca de Vizcaya dentro de Euskadi. Asimismo, en Navarra aparece en 1995 Convergencia de Demócratas Navarros que declaran que Navarra debe ser considerada como una nacionalidad histórica distinta de la española y de la vasca.

Esta especie de mimetismo entre regiones y nacionalidades, como justificación para acceder a un mayor nivel de autonomía, ha dado a las regiones un mayor peso político local generando un espacio público particular al interior de sus respectivas Comunidades Autónomas. De la misma manera los gobiernos autónomos ganan legitimidad frente a la ciudadanía local. Se ha pasado de un Estado de las Autonomías, a un Estado de los partidos regionalistas. “Las relaciones intergubernamentales han sido, pues, sustituidas en gran parte por relaciones directas entre los partidos, en un marco de baja institucionalización. Típicamente, los partidos nacionalistas que gobiernan en algunas Comunidades Autónomas utilizan una doble arma, a la vez de amenaza más o menos velada de secesión o independencia y de negociación y cooperación, la cual es

respondida simétricamente, con restricciones, concesiones y represalias, por el gobierno central¹⁰⁷. Comunidades como Valencia y Aragón, sin la amenaza de la secesión, entran en ésta dinámica por la competencia electoral entre el Partido Socialista y el Partido Popular.

La intensa actividad del Tribunal Constitucional, como interlocutor entre los gobiernos autónomos y el gobierno central, además de señalar una cultura política de conflicto y competencia, señala la escasa coordinación y cooperación institucional entre los niveles de gobierno. El nulo papel del Senado para guiar la política española, la poca participación de las CCAA para legislar a nivel estatal, aun a pesar de tener facultades; las Conferencias Sectoriales limitando la participación por área y competencias, dan mayor peso a la negociación informal que puedan hacer los partidos políticos acentuando aún más la competencia entre regionalismos y el conflicto entre niveles de gobierno. “Concretamente, las relaciones entre el gobierno central y las Comunidades Autónomas en España se basan, más que en instituciones de cooperación como las alemanas, formadas por especialistas en cada sector administrativo y basadas en reglas de decisión por unanimidad o consenso, en una alta concentración de poder en la cúpula de los partidos de gobierno, el protagonismo de un número reducido de políticos generalistas y un grado alto de publicidad de las negociaciones, lo cual incita a una selección de temas y comportamientos más guiada por su rentabilidad electoral y de imagen que por su eficacia gubernamental¹⁰⁸.

El conflicto y la competencia entre los nacionalismos periféricos y el gobierno central han seguido un camino que ha atravesado por tres momentos: “uno es acomodar las demandas específicas de las nacionalidades históricas, como fue hecho durante la transición, cuando se establecieron las condiciones para tratar y limitar la autonomía en esos tres casos (Cataluña, Galicia, País Vasco). El segundo es limitar la autonomía buscando recentralizar y traer uniformidad a los estatutos de autonomía con la LOAPA de 1981. El tercero es banalizar la idea de nacionalidad con medidas como permitir a las Comunidades Autónomas de Aragón y Valencia reformar sus estatutos y autodenominarse como nacionalidades¹⁰⁹.

Gradualmente la idea de la nacionalidad española, única e indivisible, se pierde en la competencia regional entre las Comunidades Autónomas. Se consolida España como un Estado, un Estado en el que conviven varias nacionalidades y regiones con derechos políticos particulares. “La nación de los nacionalismos, los complejos de la izquierda y los miedos de la derecha, heredados todos ellos del franquismo o del antifranquismo. Han

¹⁰⁷ Colomer, Josep M.; *op. cit.*, p. 234.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 235-236.

¹⁰⁹ Keating, Michael; So many nations, so few States. Territory and nationalism in the global era, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) “*Multinational democracies*”, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001c, p.51. Traducido por el autor del original del inglés.

construido lo que es España en la actualidad, es decir, sobre todo un Estado, una construcción jurídico-política formada por sus autonomías y orientada al fortalecimiento de la descentralización administrativa y política y la identidad de cada una de esas autonomías. Un Estado, pero no una nación, ni siquiera una nación de naciones, porque los nacionalismos periféricos han determinado que las únicas naciones son Euskadi y Cataluña, como mucho Galicia, y que la pretensión de España de constituir una nación representa una actitud agresiva, retrograda y negativa para la paz y la estabilidad política”¹¹⁰.

España es producto del franquismo. Es fruto de una cultura política democrática condicionada por la necesaria descentralización y la plurinacionalidad. El problema de fondo para España, para los nacionalismos periféricos y las regiones, es un problema de valores. Siendo el concepto de nación una noción ambigua dictada por la valoración conjunta de los habitantes de un pueblo que comparten una cultura, el problema de fondo en España y sus nacionalismos es la exclusividad de sus naciones.

No es la ausencia de un proyecto político común lo que produce la dialéctica entre Estado, nacionalismos y regiones, pues Europa unifica los principios rectores de la política española. Es la ausencia de una “comunidad imaginaria”¹¹¹ (Benedict Anderson) común y la dictadura represora de las identidades nacionales diferenciadas, la causa de la inestabilidad nacionalista. “El gran desafío para la consolidación del modelo de federalismo concurrente español reside en la paulatina interiorización en los niveles psicológicos, culturales y sociopolíticos de gobernantes y gobernados de los valores característicos de los sistemas descentralizados y compuestos”¹¹². Solamente la conjunción en torno a una idea política de España, la presencia de España como comunidad imaginada, referida a la Unión Europea puede impedir la polarización nacional y regional en el territorio español.

La adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 no solamente significó la apertura comercial del mercado español. De manera gradual, sobre todo después del Tratado de Maastricht y el reconocimiento del papel de las regiones y gobiernos subestatales en la implementación de la política comunitaria, lo político a obtenido mayor peso. Para España como Estado plurinacional, los nacionalismos periféricos e incluso para las regiones españolas, la Unión Europea ha venido a ser una válvula de escape a la

¹¹⁰ Uriarte, Udorne; *“España, patriotismo y nación”* Espasa, España, 2003, p.16.

¹¹¹ Anderson atribuye a las naciones tres características. En sus palabras, la nación es “una comunidad imaginada como inherentemente limitada y soberana... es imaginada porque aun los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas, no los verán ni oirán hablar de ellos, pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión”. En este sentido, la ausencia de una comunidad imaginaria implica la carencia de comunión de identidades. Anderson, Benedict; *“Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo”* Fondo de Cultura Económica, México, 1993. p. 23.

¹¹² Moreno, Luís; *“La federalización de España. Poder político y territorio”*, op. cit., p.165.

presión que generaban los nacionalismos vasco y catalán. Europa abre el referente territorial español a un espacio más grande.

En palabras de Josep Ramoneda, “Europa debería ser un alivio de las tensiones nacionalistas, una desmitificación de los presupuestos básicos de la querrela nacionalista. Empezando por el principio de la soberanía. En Europa hoy hay mucha soberanía compartida, el *demos* europeo y el *demos* nacional se entremezclan en un proceso que, sin duda, se ha llevado de modo demasiado elitista, marginando excesivamente a la ciudadanía. Pero hablar de soberanía vasca, catalana o española con la voz engolada provoca sonrisas hoy, cuando nuestra vida cotidiana esta condicionada por mil y una directrices y reglamentos emanados de las instituciones europeas. Europa como tercer lugar en el que resolver el conflicto; ésta es, en parte, la fantasía de algunos sectores de los nacionalismos periféricos. Si en Europa cabemos todos será más irrelevante si cabemos o no en España”¹¹³.

La Unión Europea transforma las instituciones españolas en tres dimensiones: “1) la creciente conciencia de por parte de las Comunidades Autónomas de la relevancia de la actuación comunitaria para sus intereses; 2) la instrumentación de mecanismos formalizados de participación a través del Acuerdo de 1994 y del Tratado de la Unión Europea, y 3) la clarificación de la legitimidad constitucional de determinados tipos de actuación por la Sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994”¹¹⁴. Las estructuras autonómicas, inmersas en la dinámica española y al mismo tiempo en la comunitaria, están obligadas a adecuar sus procesos decisorios a fin de obtener el mayor beneficio de la política europea. De la misma manera están obligados a buscar su participación en formación de la voluntad del Estado español en la Unión Europea. No solamente las instituciones estatales se adecuan a la integración europea, con el objetivo de participar en las fases descendente y ascendente de la política comunitaria, las Comunidades Autónomas necesitan integrarse a la política regional europea.

Sin embargo, la política regional europea también ha sido objeto de la competencia entre regiones y naciones. En una reunión celebrada el 26 de mayo de 1997 en Sevilla se realizó el reparto de los 55 comités de la Comisión Europea que el gobierno español abrió a los gobiernos autónomos, aunque se hizo sin atender a ningún criterio específico. Los dos mas importante; gestión de iniciativas y desarrollo y reconversión de regiones, fueron otorgados Cataluña y Euskadi, respectivamente, además de que cada una de las citadas CCAA obtuvo los Comités que había solicitado mientras que Comunidades como Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha se les adjudicaron comités que no habían sido solicitados, limitando la petición a cinco comités por Comunidad.

¹¹³ Ramoneda Molins, Josep; *Ser o estar*, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) “*España ¿cabemos todos?*”, Alianza editorial, España, 2002, p.208.

¹¹⁴ Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *op. cit.*, p.354.

La administración central no reconoció el acuerdo, lo que no impidió que varias CCAA participen informalmente en varios comités a partir de 1998. “como viene ocurriendo en todo lo relativo a la participación europea de las Comunidades Autónomas, el Estado ha carecido de estrategia y prácticamente todos los pasos positivos andados en estos once años se han logrado por la constancia de la lucha de las Comunidades Autónomas en todos los frentes, ya fuera de lo político, ya fuera el judicial. Parece comprensible que algunas Comunidades Autónomas vea en esta Lista un paso provisional y que en otro momento oportuno se añáran más comités y que se le arrancarán al Estado los restantes comités, tanto el resto de la comitología como los comités del Consejo”¹¹⁵.

El reconocimiento al derecho de participar en la política comunitaria para los gobiernos subestatales no es ajeno a conflictos entre los niveles de gobierno. Aunque cada nivel de gobierno goza de plena autonomía en el ejercicio de sus facultades y competencias, la Constitución no considera ningún mecanismo para coordinar el ejercicio de competencias concurrentes, entre el gobierno central y los gobiernos regionales. “La europeización ha conducido la centralización de competencias legales y administrativas de las Comunidades Autónomas. La centralización de la implementación de las políticas europeas a través de la transposición detallada en la estructura legislativa nacional ha afectado seriamente la autonomía institucional de las Comunidades Autónomas”¹¹⁶.

El Estado permite a las CCAA, a través de la transferencia de competencias formalizada por los Estatutos de Autonomía, desarrollar e implementar su propia legislación sin menoscabo de la Constitución. Al mismo tiempo, el cuerpo institucional del Estado legisla sin participación directa de los gobiernos autónomos; éstos ejecutan las decisiones emitidas desde las instituciones estatales sin que el gobierno central pueda intervenir. Asimismo, la Constitución prohíbe explícitamente la asociación de las CCAA, su artículo 145.1 determina que “*en ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas*”, salvo para la coordinación en la prestación de algún servicio público.

De acuerdo con Tanja Börzel, los conflictos entre niveles de gobierno son producto de una cultura política de confrontación y competencia. “La ineficacia de las instituciones formales para coordinar los intereses y políticas del gobierno central y las Comunidades Autónomas puede ser atribuido a una cultura institucional de bilateralismo, confrontación y competencia. El gobierno español y las Comunidades Autónomas han luchado resolver

¹¹⁵ Mangas Martín, Araceli; *op. cit.*, p.542.

¹¹⁶ Börzel, Tanja A.; *op. cit.*, p.106. Traducido por el autor del original en inglés.

problemas y conflictos institucionales a través de negociación bilateral y el conflicto constitucional en lugar de la cooperación multilateral y buscar el consenso”¹¹⁷.

La presencia de un cuerpo administrativo como la Administración periférica del Estado ha generado conflictos y tensión entre los niveles de gobierno. El gobierno central justifica la presencia de la administración periférica bajo el argumento de que algunas CCAA no han conseguido competencias en todos los campos que les garantiza la Constitución. Los gobiernos autónomos sostienen que la presencia de estos cuerpos administrativos es una muestra de la intención del gobierno central de recuperar las competencias transferidas a los niveles regionales.

Aun cuando las Comunidades Autónomas han incrementado su actividad exterior en Europa, permitiéndoles influir en la aplicación de las políticas comunitarias además de tener representación en la Comisión, Cataluña y Euskadi particularmente, todavía se encuentran muy lejos de ser un factor para la toma de decisiones a nivel europeo. Pese a la resolución de Tribunal Constitucional, desde la adhesión de España a la Comunidad Europea hasta 1995, el gobierno central se ha consolidado como el intermediario entre la actividad política comunitaria y la local-regional. Las CCAA tienen plena competencia en la ejecución de las políticas comunitarias, pero es el Estado, el gobierno central, el responsable ante la Unión Europea de cualquier falla en la ejecución de la ley europea. Las instituciones estatales han concentrado la capacidad de legislar sobre las competencias que ya han sido transferidas a las Comunidades Autónomas dejando a éstas un reducido espacio discrecional para su participación, cooperación y ejecución, principalmente en áreas como la agricultura, la pesca y el medio ambiente.

La europeización de las competencias administrativas ha fortalecido al poder central español en perjuicio de los gobiernos autónomos; aunque no por un proyecto de “recentralización” del gobierno español sino por el impacto de la adhesión de España a la Comunidad Europea. La tensión y antagonismo presente en la relación entre el gobierno central y los gobiernos autónomos acentuaron más la percepción de fortalecimiento del gobierno central, del Estado como interlocutor entre Europa y los gobiernos regionales. La centralización de la política europea por parte del gobierno español fue un paso para la posterior participación de las CCAA. Si se ha dado de esa manera es porque no existían los lineamientos sobre los cuales se conduciría la relación Europa-España-Comunidades Autónomas. Primero fue necesaria la formalización de relaciones de España con la Comunidad Europea, para después abrir la relación a los gobiernos regionales, definir las

¹¹⁷ *Ibidem*, p.98. Traducido por el autor del original en inglés. La conflictividad es tan profunda y marcada entre los niveles de gobierno que en el período de 1989 a 1999 el Tribunal Constitucional resolvió 188 controversias sobre competencias, mientras que en el período de 1980 a 1989 se resolvieron 215 controversias por el mismo motivo; ver *Ibidem*, p.101.

reglas del juego, para formalizar la participación y representación de éstos últimos en la dinámica europea.

La ejecución de política comunitaria tiene como principales artífices a las CCAA, en el caso de España, pero solamente a través del Estado es como los gobiernos regionales pueden acceder a la política comunitaria. La cultura política de competencia entre regiones y nacionalidades en España ha acentuado los efectos de la europeización de la política española: recentralización de competencias, falta de coordinación en la ejecución de políticas comunitarias, ausencia de cooperación intergubernamental entre las Comunidades Autónomas y gobierno central.

Conclusiones

En el siglo XIX (1882) Ernest Renan, en su libro *¿Qué es la nación?*, aseveraba que “las naciones no son algo eterno. Han tenido un inicio y tendrán un final. Probablemente, la confederación europea los remplazará”. Friederich Nietzsche decía que Europa tenía decidirse a “poner fin a la larga comedia de su diversificación en pequeños Estados, así como sus veleidades dinásticas y democráticas. El tiempo de la pequeña política ha pasado: el próximo siglo ya trae consigo la lucha por el dominio del mundo, la obligación de hacer Gran Política”. A inicios del siglo XXI, es tiempo de pensar y hacer Gran Política.

La Unión Europea no ha podido sustituir la importancia política de la nación como la entidad que legitima el ejercicio democrático del poder. El Estado está sufriendo presiones en varios sentidos que lo obligan a adaptar las instituciones y procesos a través de los cuales se relaciona con la sociedad, otros Estados, el mercado internacional y entidades supranacionales. La nación sigue siendo el punto central en torno al cual se distribuye y ejerce el poder. Nietzsche visualizaba el siglo XX como el siglo de la Gran Política, el siglo de la lucha por la dominación del mundo. Durante el siglo anterior se presentaron acontecimientos que permitieron la lucha por la dominación del mundo pero no fueron luchas basadas en la Gran política sino en la política expansionista del nacionalismo.

La nación contribuyó en el nacimiento del Estado moderno lo mismo que para la difusión de la democracia liberal entre gran parte de los Estados occidentales. La identidad colectiva que cohesiona la población que vive en un Estado permitió la centralización del poder, la creación de sistemas de bienestar, la difusión de una educación estandarizada, la consolidación de un sistema político basado en la representación ciudadana, entre otros. Sin embargo, estos elementos han sufrido transformaciones a raíz de la mayor capacidad de movimiento de actores tanto públicos como privados que inciden en algunas facultades del Estado, particularmente en materia de política económica.

La centralización estatal se ha vuelto sinónimo de un Estado autárquico en decadencia. Los sistemas de bienestar han demostrado ser insuficientes para garantizar un nivel de vida aceptable para la mayoría de la población. La revolución tecnológica en las comunicaciones cambia el sentido que debe tener la educación con el fin de incorporarse a una dinámica de competencia internacional. La representación ciudadana esta siendo cuestionada por las presiones de las que es objeto el Estado; por el mercado, por los gobiernos subestatales, el flujo del capital financiero, la movilidad de las empresas multinacionales, la aparición de instituciones supranacionales, la participación de organismos no gubernamentales tanto a nivel nacional como internacional, redes intergubernamentales de toma de decisiones con más de un nivel de gobierno involucrado, la actividad de sectores de la población marginados (o no reconocidos por su

particularidad), de la vida pública, ponen en entre dicho el sistema de representación parlamentaria para la toma de decisiones que se traduzca en niveles de vida dignos.

El nacionalismo permitió, al menos durante dos siglos, la expansión de un modelo de Estado que permitía la consecución de un cierto número de objetivos importantes para la estabilidad política y reproducción del liberalismo. Con la transformación de los factores de poder hacia finales del siglo XX, la difusión de una cultura colectiva única y hegemónica se ha visto cuestionada por el propio discurso liberal. Los principios liberales de libertad e igualdad, en sociedades donde se abre una brecha más grande entre sociedad civil y Estado, lo mismo que entre un pequeño sector de la población que concentra el mayor número de riqueza y la mayoría acerca sus condiciones de vida a la precariedad, han servido de catalizadores para impulsar el desarrollo de nuevos movimientos sociopolíticos que, desde abajo, cuestionan el modelo del Estado nacional. Las formas de identificación colectiva, las naciones particularmente, han resurgido por al menos dos factores: las propias contradicciones de la democracia liberal y la mayor movilidad del capital multinacional.

La contradicción de la democracia liberal consiste en la imposición de una forma única de identidad cultural a través del principio de ciudadanía afectando el acceso a la vida pública de identidades étnicas y nacionales minoritarias, ya sea en Estados plurinacionales o multiétnicos, evidenciando la ausencia de neutralidad cultural de la democracia liberal.

La falta de una memoria colectiva mundial impide el desarrollo de una cultura colectiva generalizada alrededor del mundo, aunque no se puede dar por descontada la utilización del inglés como lengua para la comunicación en la mayor parte del mundo. Hasta el momento los intentos por promover el inglés, a través del consumo de productos norteamericanos, como vehículo para la generalización de una forma de identificación colectiva han generado el resurgimiento de las identidades particulares como mecanismos de defensa de la memoria colectiva localizada territorialmente cuyo arraigo fue promovido desde el Estado por el nacionalismo y, en algunos casos, ha sobrevivido a pesar del nacionalismo estatal como naciones periféricas.

El hecho de que los elementos más visibles de la globalización sean las multinacionales norteamericanas (McDonalds, Coca cola, Microsoft) ha generado mayor reticencia en las naciones periféricas y países no desarrollados a todo lo que huelga a globalización y mercado mundial. Para las economías en vías de desarrollo la globalización despierta mas sospechas que esperanzas por elevar el nivel de productividad, competencia y calidad de vida.

En Europa, particularmente, donde se tiene el respaldo de instituciones supranacionales como el marco institucional de la Unión Europea, se han matizado los efectos contradictorios del desarrollo económico que genera la movilidad del mercado y el

escaso control que existe sobre éste. Ello no ha impedido el resurgimiento de las identidades nacionales sin Estado. La caída de la Unión Soviética motivó el nacimiento de nuevos Estados liberales (presuntamente nacionales) en el este de Europa, sin embargo, el proceso por el cual se construyeron fue caracterizado por numerosas luchas intestinas derivadas de diversidad de identidades étnico-nacionales que competían por que su identidad colectiva fuera la hegemónica dentro de un Estado soberano propio. Europa occidental no fue ajena. Naciones sin Estado que han luchado por la consecución de un Estado nacional propio para acceder la vida política internacional, como la vasca, catalana, flamenca, adquirieron un nuevo impulso.

Asimismo, el proceso a través del cual se reconoció a los gobiernos regionales como objetos de derecho comunitario en el Tratado de Maastricht de la Unión Europea en 1992, la constitución del Comité de las Regiones, la Asamblea de las Regiones Europeas, (entre otras organizaciones dedicadas a los gobiernos regionales), permitió a los nacionalismos periféricos aspirar a la construcción de un Estado soberano en un futuro indefinido.

Las consecuencias de la construcción de cuerpo intergubernamental como lo es la Unión Europea y los efectos contradictorios de la globalización han incidido en las instituciones y principios ideológicos tradicionales en las que se basaba el Estado nacional.

La 'Gran Política' expansionista de sistemas nacionalistas soberanos está condicionada por marcos de soberanía compartida. La ciudadanía europea abre un nuevo espacio para la deliberación pública y la identificación colectiva, basada ya no en elementos culturales universalistas, sino en un conjunto de derechos públicos compartidos independientemente de la nacionalidad del individuo siempre y cuando pertenezca a algún Estado de la Unión. En este sentido, la organización político social ya no puede partir de principios universalistas sino de realidades particulares con actores e intereses claramente identificables. La nacionalidad ha dejado de ser, al menos en el seno de la UE, la fuente que legitima al individuo como objeto de derechos políticos. Esto no quiere decir que las naciones hayan perdido su capacidad de cohesión como formas de identificación colectiva.

Frente al desarrollo casi anárquico de las fuerzas económicas de la globalización, la nación se ha vuelto el único recurso político para justificar el ejercicio de poder de los Estados. La nación ya no es solamente la vía a través de la cual se comparte una identidad cultural que legitime el ejercicio de poder. Ya no es exclusivamente un recurso político en un territorio específico. Es un recurso de resistencia frente a las fuerzas de la globalización. No es que la nación sea un residuo histórico condenado a desaparecer. La nación, al ser uno de los puntos de partida y motores para la construcción del Estado

moderno, se transforma en un recurso para la refundación de la organización política mundial.

La integración de una nación-Estado no es la finalidad de los Estados, como lo fue durante al menos los dos últimos siglos. Es un medio para defender la legitimidad democrático-liberal frente a la globalización. En este sentido, no pierde su importancia. La nación cambia de ser un principio rector para la organización político-social a ser un elemento de negociación o presión en una compleja red de actores que involucra diversos ordenes territoriales, tales como el capital privado, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos subnacionales, las instituciones supranacionales e intergubernamentales, movimientos sociales internacionales, entre otros.

Es la modificación del papel de la nación en las sociedades contemporáneas lo que está detrás del poder de influencia de la globalización. Es por eso que las reacciones contra la globalización lo mismo se presentan en países desarrollados que en países de Tercer Mundo. Es en este sentido que Held plantea que una de las novedades de la globalización es que por vez primera los países desarrollados son objeto de la presión económica y política que han padecido los países no desarrollados.

El cambio del papel de la nación es explicable toda vez que la soberanía, la capacidad de autonomía de ejercer el poder, es desasociada de la identidad cultural que le daba legitimidad en el modelo del Estado nacional. La creación de cuerpos intergubernamentales ha permitido debilitar el principio de soberanía lo suficiente como para evitar el antagonismo entre los proyectos de *nation-building* y someter a estos a un nuevo principio de soberanía compartida.

La transformación del Estado nacional no es solamente de orden económico. No obedece a la pérdida de decisión autónoma sobre la política económica y el condicionamiento de una dinámica financiera global. La aparición de entidades intergubernamentales, e incluso supraestatales, la renovación de los proyectos nacionalistas de las naciones sin Estado, la mayor participación de los gobiernos locales y regionales, la actividad de las organizaciones no gubernamentales, los movimientos migratorios e incluso la aparición de movimientos nacionales internacionales, apuntan hacia una dimensión política de la transformación del Estado nacional.

La política internacional ya no es exclusiva de los Estados, incluye nuevos actores que en mayor o en menor grado inciden en el ejercicio de poder. Los regímenes de soberanía compartida cambian el sentido y papel que jugaba el territorio como elemento para la elaboración y ejecución de las políticas. Las fronteras geográficas nacionales son reinterpretadas. La política adquiere una dimensión transnacional. Las políticas regional, nacional, estatal, continental e internacional se encuentran interconectadas, cada uno de los niveles de autoridad son atravesados por la movilidad de actores e intereses públicos y privados. Esta interconexión de niveles de gobierno hace de la nación un asunto de

gobierno más que de Estado. La Gran Política no puede ser expansionista toda vez que la nación cambia su papel. La política actual incluye distintos órdenes territoriales.

Las naciones sin Estado, término que bajo la lógica nacionalista decimonónica podría carecer de sentido, son la evidencia empírica más contundente para aceptar la transformación del papel de la nación como referente imaginario para la organización política. No son la sustitución del Estado nacional ni la antesala para la construcción de un Estado soberano. Son una muestra de la necesaria reinterpretación de los principios que permitieron la consolidación del Estado-nación. La ciudadanía, la nacionalidad, la soberanía, principios entrelazados para el pensamiento nacionalista clásico, deben ser valorados a la luz de un nuevo contexto mundial en el cual intervienen nuevos actores en la competencia por el poder.

El futuro de las naciones sin Estado, lo mismo que el del Estado y el orden internacional es en estos momentos incierto. Solamente la construcción organizaciones políticas más incluyentes y plurales, una Gran Política, puede ofrecer un panorama alentador para naciones, estados y organizaciones internacionales. Habrá que repensar la Política ya no entorno a las categorías nacional e internacional sino ampliar la visión a los campos local, regional, transnacional y supranacional. La Gran Política, lo mismo que la globalización, carece de anclajes territoriales.

De acuerdo con Charles Taylor, mientras las ideas de ciudadanía, bienestar y autogobierno sigan ancladas a la concepción del Estado nacional seguirá éste siendo la forma de organización ideal para alcanzar los ideales de libertad y justicia. Cualquier transformación jurídica e institucional que no parta de la disociación de ciudadanía, bienestar y autogobierno de una concepción nacionalista-estatal carecerá de principios en los cuales basar la actividad política. En realidad el Estado-nación es una construcción teórica que sirve para explicar el desarrollo y consolidación del Estado moderno. La evidencia empírica demuestra que un Estado existen múltiples identidades étnicas o nacionales derivadas de procesos históricos como el Imperialismo o fenómenos socioeconómicos como la migración. Sin embargo las instituciones encargadas de crear y consolidar la identidad nacional han ocultado la naturaleza multicultural de la sociedad, lo mismo que la competencia política entre identidades nacionales por el control del Estado.

En España la transformación de la política nacionalista, tanto la del gobierno central como la periférica, ha dado lugar a la política transnacional. Aun antes de la adhesión formal de España a la Unión Europea en 1986, los gobiernos de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Euskadi contaban con relaciones más allá de las fronteras españolas. La creación del Comité de las Regiones, la Asamblea de las Regiones Europeas y la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa presentaron la oportunidad ideal para los nacionalismos periféricos de formalizar su acción exterior sin que esto representara mayor conflicto con el gobierno español. El carácter consultivo del

Comité de las Regiones no ha permitido la consolidación de las naciones sin Estado como actores políticos transnacionales.

La creación de las Oficinas de representación para los gobiernos autonómicos en Bruselas, la facultad de los gobiernos autónomos de intervenir en la fase ascendente de la política europea, ya sea a través de su representación particular en los Comités de trabajo en los que el gobierno español permitió la participación de los gobiernos regionales, la inclusión de representantes de las Comunidades Autónomas en la Representación permanente de España ante la Unión Europea; la constitución del Convenio-Marco Europeo que da vida al Tratado de Bayona que permite la cooperación transfronteriza entre los gobiernos regionales de España y Francia, son elementos que permiten establecer el carácter transnacional de la política española.

Sin embargo, el papel de la nación, tanto para el País Vasco como para Cataluña siguen siendo el motor para la creación de un nuevo arreglo institucional que permita, en un futuro no definido, la construcción de sus respectivos Estados en el marco de una confederación europea. Los nacionalismos periféricos españoles ya no reclaman para sí la soberanía absoluta sobre su territorio. Reclaman participar directamente en la construcción de una Europa confederada donde el papel de los gobiernos vasco y catalán sea equiparable al del resto de los Estados miembros de la Unión Europea. La intención de las naciones sin Estado ya no es construir un Estado nacional en el sentido tradicional sino constituirse como sujetos de derecho internacional, ser reconocidos como actores de la política comunitaria, construir una Europa de las regiones. El objetivo es contribuir a la creación de una red intergubernamental europea.

Aunque las condiciones normativas e institucionales de la Unión les permiten mayor participación en las fases ascendente y descendente de la política comunitaria, al mismo tiempo, la propia normatividad europea, impide el acceso de los gobiernos al poder Ejecutivo europeo. Es la negociación entre Comunidades Autónomas y el gobierno español lo que ha permitido la inclusión de representantes de los gobiernos regionales en la Comisión y en el Consejo con la limitante de que éstos no pueden representar los intereses de sus regiones particulares sino una posición conjunta con el gobierno central. La principal fortaleza de España son las condiciones normativas e institucionales que establece la Constitución de 1978. La Constitución, limitada a establecer los procesos y principios básicos para la organización territorial otorga autonomía política, jurídica y administrativa a los gobiernos autónomos para: 1) evitar la construcción de un nuevo régimen centralista y, 2) reconocer jurídicamente la composición plurinacional del territorio español.

La política transnacional española no tiene como principales actores a los gobiernos autónomos sino al propio gobierno central. La Unión Europea ha potenciado los proyectos nacionalistas de Cataluña y Euskadi. El *nation-building* catalán y vasco ha tenido que

negociar paso a paso su papel en Europa con el gobierno español. Aunque se reconoce el papel fundamental que tienen los gobiernos regionales en la ejecución de las políticas y la normatividad comunitaria, la Unión tiene como protagonistas a los Estados. Las condiciones normativas e institucionales de Europa facilitan la consolidación de un proyecto político autónomo de las naciones sin Estado. Incluso, dan legitimidad a la aspiración de mayor autonomía, participación y representación en ambas fases de la política europea, sin embargo su naturaleza intergubernamental impide su consolidación como actores diferenciados o disociados de España.

Las naciones sin Estado, por las características de la globalización y la construcción de la Unión Europea, son reconocidas formalmente como espacios para la deliberación pública, pese a ello, su futuro en el plano europeo es incierto en tanto que no se esclarezcan las implicaciones que tendrá la ciudadanía europea como forma de identificación colectiva. ¿La ciudadanía europea sustituirá a las naciones como referentes imaginarios? ¿Separará en la práctica la nacionalidad de la ciudadanía? ¿Privará a la nación, a la cultura, de su estrecha relación con la política? ¿Se traducirá en una nacionalidad europea? Mientras estas incógnitas no se resuelvan o el Consejo de Europa no se habrá a los gobiernos regionales, el futuro de las naciones sin Estado, ya sea en una España o Europa confederada, seguirá siendo incierto y sujeto a la vida política del Estado español.

Siendo Europa un marco con soberanía difusa cualquier nuevo arreglo institucional y normativo tendrá como constante la participación del Estado español, pues, aun con la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece la facultad de establecer relaciones transfronterizas con otras regiones europeas, y el Plan Ibarretxe busque formalizar las relaciones entre las tres regiones que componen el País Vasco (Euskadi, Navarra e Iparralde), el Estado al que esas naciones sin Estado soberano están asociadas es España.

Las características del nacionalismo así como la cultura política de cada nación, vasca y catalana, ha sido fijada por el desarrollo de la resistencia a la dictadura franquista, condicionando la forma en la que cada una de las regiones accedería a su autonomía y como las Comunidades Autónomas se relacionarían con el gobierno español. El nacionalismo catalán más proclive a la negociación como lo han demostrado los múltiples acuerdos a raíz de la competencia entre el PSOE y el PP por el control del parlamento. El nacionalismo vasco marcado por la violencia de ETA y la postura anti-institucional de Batasuna ha visto limitada su capacidad de negociación. La hegemonía de los partidos nacionalistas (PNV y CiU) ha marcado la pauta para desarrollar su *stateless nation-building* ante la incapacidad del gobierno español de construir un proyecto conjunto para el Estado español.

Los regionalismos de otras Comunidades Autónomas, derivados de la política de presión ejercida desde los nacionalismos periféricos, han debilitado la capacidad de negociación y cohesión del Estado español. Lo que en un inicio era un conflicto por la descentralización y reconocimiento de la plurinacionalidad se ha transformado en un problema de competencia regional basada en la presión al gobierno central, alentada por la pugna entre PSOE y PP, lejana a los principios constitucionales de unidad y solidaridad territorial. El acomodamiento de las naciones históricas ha devenido en la distribución de capital político para los partidos nacionales, nacionalistas y regionales. Tal es el riesgo de que la nación ya no se un fin sino un medio para la representación y toma de decisiones.

De la competencia entre naciones, regiones y Estado se pasa a la presión-negociación entre partidos políticos y niveles de gobierno por mantener su hegemonía y ampliar su autonomía. El riesgo es la parálisis institucional derivada de la política de presión. La posibilidad de reforma el Senado como una cámara territorial autonómica y no provincial, choca con el duelo entre nacionalismos y regionalismos. En palabras de Luís Moreno, “¿Por qué afrontar la incomodidad de debatir al unísono legislativo cuando pueden maximizarse los hechos diferenciales ejerciendo presiones centrifugas recurrentes?”.

La alternativa para España es plasmar los hechos diferenciales, tan marcados en Euskadi y Cataluña, en una organización asimétrica que se reconozca como una federación. Sabemos que reconocer el Estado español como federal implicaría modificar la Constitución de 1978, lo que hace el proceso complicado en exceso por la competencia nacional-regional y la política de presión. Sin embargo, el paso es necesario si se han de formalizar los acuerdos, negociaciones, reuniones que sostienen los gobiernos de las Comunidades Autónomas entre sí y con el gobierno español.

La transformación del Senado en una cámara territorial, autonómica y no provincial como lo es actualmente, solamente sería el primer paso para la construcción de un acuerdo que matice el antagonismo que ha generado el Estado de las Autonomías para dar lugar a un Estado federal en donde se formalice un espacio para la negociación política entre niveles de gobierno y partidos de políticos excluyendo la política de presión del panorama. Impedir el desarrollo de acuerdos entre Comunidades Autónomas, impedir el desarrollo de acuerdos multilaterales con el gobierno español, privilegiar el acuerdo bilateral entre niveles de gobierno, ignora la influencia de un tercer nivel de gobierno por encima del español: Europa.

Con la transformación de España en una federación no se debilitaría la unidad y solidaridad española, ya de por sí endeble, se establecerían los mecanismos a través de los cuales se coordinaría la actividad conjunta entre niveles de gobierno, al margen de la actividad informal que prima en las Conferencias Sectoriales. No existe un camino fácil para contrarrestar la cultura política de competencia que han generado los nacionalismos

(con o sin Estado). El riesgo a asumir es la conformación de bloques regionales que hagan un frente a las naciones, sin embargo, esto podría debilitar la política de presión de Cataluña y Euskadi. Mientras los partidos nacionales, PSOE y PP, no asuman el riesgo de perder espacios y cuotas de poder, será la incertidumbre y la parálisis institucional la constante en la política española.

La importancia para México de poner atención al Estado de las Autonomías deriva de la aparición de nuevos elementos (la aparición de la Conferencia Nacional de Gobernadores, Municipios autónomos, el Distrito Federal como una “no entidad federativa”, los gobiernos divididos y gobiernos yuxtapuestos) y su participación que ponen sobre la mesa un asunto pendiente. Sin el obstáculo que representa la competencia entre proyectos nacionalistas, México tiene que atender a un problema que ha estado pendiente durante mucho tiempo: el federalismo. Actualmente los distintos niveles de gobierno tienen actividad más allá de las fronteras mexicanas sin que esto despierte mayor suspicacia. Municipios y entidades federativas establecen relaciones con gobiernos y empresas multinacionales extranjeras.

Los Estados Unidos Mexicanos, constituidos como en un Estado federal, no son parte de un acuerdo intergubernamental de naturaleza política como la Unión Europea por lo que los gobiernos subnacionales tienen plena libertad de concretar ‘relaciones exteriores’ ante la ausencia de un marco institucional y normativo que establezca la forma en la que se desarrollará la actividad exterior. La Conferencia Nacional de Gobernadores, la integración de municipios autónomos al sur del país, son elementos que nos obligan a poner atención en el desarrollo del Estado de las Autonomías como un ejemplo consistente de descentralización político-administrativa.

Las obligaciones del Estado mexicano para con el exterior no están condicionadas a un nivel superior de gobierno (aunque no escapan a los efectos económicos de la globalización), lo que da un espacio de acción considerable para la negociación de las condiciones sobre las cuales se desarrollará una verdadera política federal. La ventaja de la política federal en México es que no cuenta con una cultura política determinada por la competencia entre nacionalismos y regionalismos aunque si arrastra el lastre de setenta años de un partido hegemónico en el poder y una serie de reglas no escritas e informales como mecanismos para el ejercicio de poder.

La creación de un Fondo de Compensación Interterritorial similar al de España podría ayudar a equilibrar la disparidad económica que existe entre las entidades federativas del norte y las del sur. Lo mismo sucedería con un arreglo fiscal que permita a las entidades federativas tener más fondos para el financiamiento de servicios públicos, desahogar a la Administración Pública Federal de la duplicidad de funciones que se reproducen en las entidades federativas y permitiría a los municipios liberarse de la dependencia presupuestal de los gobiernos estatales y federales. Fijar por ley un número

y tipo de competencias que fueran exclusivas de cada uno de los tres niveles de gobierno impediría la duplicidad de funciones lo mismo que permitiría el desarrollo de políticas regionales. Por último, la creación de una verdadera política federal permitiría al Distrito Federal constituirse como una entidad federativa.

A fin de evitar la polarización y competencia entre regiones del país, como sucede en el caso español, en México se hace necesaria la transformación del sistema fiscal otorgando un porcentaje de la tasa impositiva a los niveles de gobierno de las identidades federativas y municipios. Por otra parte se hace necesario reconocer a la CONAGO como un nuevo actor político nacional a fin de formalizar las negociaciones entre poderes ejecutivos tanto con el gobierno federal como entre entidades federativas. El riesgo a correr ante la ausencia de una política federal que considere los tres niveles de gobierno, es la creación de bloques entre entidades federativas para hacer presión al gobierno central, lo cual lo cual no se ha presentado al mismo nivel que en España debido a: la escasa coordinación entre niveles de gobierno, la competencia entre las tres fuerzas políticas nacionales y lo incipiente de nuestro sistema político democrático.

Asimismo, México no es ajeno a la existencia de identidades culturales minoritarias. En nuestro país existen decenas de etnias que históricamente han sufrido discriminación sistemática basada en la exclusión de sus identidades colectivas de la vida pública. Las mismas 'desventajas' sistemáticas que sufren los inmigrantes en los países desarrollados para participar en una sociedad mayor, se sufren en cientos de comunidades indígenas rurales en diversas latitudes del país. Es necesario reconocer el valor de estas etnias, es necesario trasladar el modelo de los hechos diferenciales de España a un derecho diferenciado en México. La difusión de la lengua indígena es una medida que funciona para mantener el arraigo e identificación colectiva en esas comunidades pero esto debe trascender el valor simbólico de la lengua, además, debe permitírseles la participación en la vida pública de los municipios y entidades federativas en las que se encuentran.

El obstáculo para la construcción de un marco normativo diferenciado que compense la discriminación de las que son objeto las identidades étnicas es la ausencia de un territorio delimitado en el cual dichas identidades tengan un arraigo particular. El elemento territorial es importante pues una ubicación geográfica particular permitiría a las etnias constituir entidades autónomas. La ausencia de una delimitación geográfica hace de las instituciones y normatividad dirigidas a atender esta problemática letra muerta. El acceso de los gobiernos municipales a una tasa impositiva permitiría el desarrollo de una política regional que atienda a las características y necesidades derivadas del carácter multiétnico de nuestro país.

No se puede hacer "Gran Política" sin "pequeña política". La Gran Política a la que se hacía referencia al inicio no es una política encaminada a la imposición de principios universales. La Gran Política de inicios de siglo XXI está conformada por la inclusión de

diversos ordenes de gobierno, pluralidad de actores políticos, sociales y económicos, un cada vez mayor numero de elementos que inciden en la vida pública de la etnias, las naciones, las regiones, los Estados, los continentes y a nivel mundial. La transformación en las comunicaciones y la dinámica económica internacional ha provocado que lo nacional e internacional sean temas afines; la Gran Política atraviesa por lo regional, lo nacional, lo continental y lo global, no parte de principios universales sino de realidades particulares.

Bibliografía

- Aguilar Fernández, Paloma; La guerra civil española en el discurso nacionalista vasco. Memorias peculiares, lecciones diferentes en Ugarte, Javier (ed.); "La transición en el País Vasco y España" Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, España, 1988, p. 121-154.
- Aguilera de Prat, Cesareo; "Partidos y estrategias nacionalistas en Cataluña, Escocia y Flandes", Tirant lo blanch, España, 2002, p.135-222.
- Agusti, David; "Historia breve de Cataluña", Silex, España, 2002, p.159-222.
- Aja, Eliseo; "El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales" Alianza, España, 1999.
- Aja, Eliseo; Spain: Nation, Nationalities and regions; en Loughlin, John; "Subnational democracy in the European Union. Challenges and opportunities"; Oxford University Press; Unites States of America, 2001, p.229-253.
- Alarcón Olgún, Víctor; Globalización, identidades y ciudadanía. Algunas reflexiones, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores) "Estado constitucional y globalización", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 85-93.
- Alberti Rovira, Enoch; La posición de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de la formación del Derecho comunitario europeo; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; "La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas" Generalitat de Catalunya, Insitut d'estudis Autonòmics, Marcial Pons, España, 1998, p. 487-498.
- Alonso Hernández, Aitor; Identidades y cambio político: nuevos retos para Europa ante las exigencias de la globalización en *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Volumen 5, numero 1, Servizio de Publicacións da Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España, 2006, p.147-159.
- Anasagasti Olabeaga, Iñaki Mirena y Joseba de Zubia Atxaerandio; Euskadi-España: a la búsqueda de un punto de encuentro y un marco de convivencia, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) "España ¿cabemos todos?", Alianza editorial, España, 2002, p. 39-48.
- Anderson, Benedict; "Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo" Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Añón Roig, Maria José; Ciudadanía diferenciada y derechos de la minorías, en Javier de Lucas "Derechos de las minorías en una sociedad multicultural", Consejo General del Poder Judicial, España, 1999, p. 45-118.
- Ardizone García, Guillermo; Los entes territoriales en la toma de decisiones comunitarias; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; "La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas" Generalitat de Catalunya, Insitut d'estudis Autonòmics, Marcial Pons, España, 1998, p.553-558.
- Ares Catro-Conde, Cristina; El "diálogo territorial": génesis y primeros pasos de un nuevo instrumento de gobernanza en la elaboración de las políticas públicas de la UE en *RIPS Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* Volumen 5, numero 1, Servizio de Publicacións da Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España, 2006, p.161-176.

- Arregui Arumburu, Joseba; La democracia como espacio abierto, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) “*España ¿cabemos todos?*”, Alianza editorial, España, 2002, p. 49-72.
- Ballart, Xavier; La administración de un presidente: Cataluña 1980-1997 en Paniagua Soto, Juan Luis (editor); “*Gobierno y administración de las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco*” Tecnos, España, 2000, p. 169-203.
- Baran Crespo, Enrique; En Europa cabemos todos, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) “*España ¿cabemos todos?*”, Alianza editorial, España, 2002, p. 83-101.
- Beck, Ulrich; “*¿Que es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*” Paidós, España, 1998.
- Beck, Ulrich; “*Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial*” Paidós, España, 2004, p. 23-90, 129-169, 230-311, 324-365.
- Beramendi, Justo G.; Identidad, etnicidad y Estado en España: Siglos XIX y XX, en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p. 113-135.
- Blas Guerrero, Andrés de; El nacionalismo en Fernando Vallespín “*Historia de la Teoría Política*” Tomo III, Alianza, España, 1990, pp. 486-532.
- Bobbio, Norberto; “*El futuro de la democracia*” Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p.119-142.
- Borrás Rodríguez, Alegría; La posición internacional de las Comunidades Autónomas; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Angel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; “*La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*” Generalitat de Catalunya, Insitut d’estudis Autonòmics, Marcial Pons, España, 1998, p.439-450.
- Börzel, Tanja A.; “*States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*”; Cambridge University Press, United Kingdom, 2002, p.15-52, 93-149.
- Breully, John; “*Nacionalismos y Estado*”; Pomares-Corredor, España, 1990, pp. 11-71, 236-255.
- Caminal, Miguel “*El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo pluralista*” Paidós, España, 2002.
- Caminal, Miguel; Estado, autodeterminación y catalanismo; en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p. 137-163.
- Caminal, Miguel; El nacionalismo en Miguel Caminal Badia (coordinador) “*Manual de Ciencia Política*” Tecnos, España, 1996, p. 154-176.
- Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez; Prologo, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores) “*Estado constitucional y globalización*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. IX-XX.
- Carbonell, Miguel; Constitucionalismo, minorías y derechos, en Miguel Carbonell (*et al*) “*Derechos sociales y derechos de las minorías*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 247-270.
- Cisneros Laborda, Gabriel; La España en la que cabemos todos, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) “*España ¿cabemos todos?*”, Alianza editorial, España, 2002, p. 103-124.

- Closa, Carlos; La pluralidad nacional en un mismo Estado y en la Unión Europea, en Ferran Requejo (coordinador) "*Democracia y pluralismo nacional*", Ariel, España, 2002, p. 109-129.
- Colomer, Josep M.; España y Portugal: Regímenes de liderazgo de partido en Josep M. Colomer (coordinador) "*La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*"; Ariel, España, 1995, p. 199-243.
- Comanducci, Paolo; Derechos humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado, en Miguel Carbonell (*et al*) "*Derechos sociales y derechos de las minorías*", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 185-206.
- Díaz Polanco, Héctor; "*Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*"; Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, p. 111-232.
- Diego Casals, Juan L.; La cooperación transfronteriza e interregional de las Comunidades Autónomas; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y eduard Roig Moles; "*La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*" Generalitat de Catalunya, Insitut d'estudis Autonòmics, Marcial Pons, España, 1998, p.451-470.
- Diez Medrano, Juan; "*Naciones divididas*" Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, España, 1999, p. 145-238.
- Fernández Segado, Francisco; Las comunidades autónomas ante las relaciones internacionales: un paradigma del dinamismo evolutivo del Estado autonómico español en Valadés, Diego y José Maria Sema de la Garza (coord.) "*Federalismo y regionalismo*" Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal de Justicia del Estado de Puebla, México, 2005, p. 275-396.
- Fernández, Tomás; Introducción en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) "*España ¿cabemos todos?*", Alianza editorial, España, 2002, p. 13-21.
- Fossas, Enric; Asimetría y plurinacionalidad en el Estado autonómico, en Enric Fossas y Ferran Requejo (editores) "*Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*", Trotta, España, 1999, p. 275-301.
- Fossas, Enric; Igualdad y pluralismo nacional, en Ferran Requejo (coordinador) "*Democracia y pluralismo nacional*", Ariel, España, 2002, p. 71-88.
- Gellner, Ernest; "*Naciones y nacionalismos*"; Conaculta, Alianza, México, 1991, pp. 189.
- Gellner, Ernest; "*Cultura identidad y política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales*", Gedisa, España, 1993, p. 17-39.
- Giddens, Anthony; "*Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*" Taurus, México, 2000.
- Granja, José Luís de la; El nacionalismo vasco en José Luís de la Granja y Santiago de Pablo (coordinadores) "*Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX*" Biblioteca Nueva, España, 2000, p.249-267.
- Guibernau, Monserrat; "*Los nacionalismos*", Ariel, España, 1996, p. 57-76, 115-130.
- Held, David y Anthony McGrew; "*Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*" Paidós, España, 2003.
- Held, David, (*et al*); "*Transformaciones globales Política economía y cultura*" Oxford University Press, México, 2002, p. XXIX-LXVIII, 1-72, 401-464.
- Held, David; ¿Hay que regular la globalización? La reinención de la política, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores) "*Estado constitucional y globalización*", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 33-49.

- Held, David; *“La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita”* Paidós, España, 1997, p.99-175.
- Hobsbawm, Eric; *“Naciones y nacionalismos desde 1780”*, Critica, España, 1992.
- Keating, Michael y John McGarry; Introduction, en Michael Keating y John McGarry (comp.) *“Minority nationalism and the changing international order”*, Oxford university Press, United States of America, 2001, p. 1-15.
- Keating, Michael; *“Nations against the State. The new politics of nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland”*, Palgrave, Great Britain, 2001, p. 1-76, 141-198.
- Keating, Michael; Naciones sin Estado. Nacionalismo minoritario en la era global, en Ferran Requejo (coordinador) *“Democracia y pluralismo nacional”*, Ariel, España, 2002, p. 49-68.
- Keating, Michael; Nations without States: the accommodation of nationalism in the new State order, en Michael Keating y John McGarry (comp.) *“Minority nationalism and the changing international order”*, Oxford university Press, United States of America, 2001, p. 19-43.
- Keating, Michael; So many nations, so few States. Territory and nationalism in the global era, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) *“Multinational democracies”*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 39-64.
- Kymlicka, Will y Chirstine Straehle; *“Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente”* Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Kymlicka, Will; *“Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de las minorías”* Paidós, España, 1996.
- Kymlicka, Will; Democracia y multiculturalismo. Derechos individuales y derechos de grupo en la democracia liberal, en Rafael del Águila (*et al*) *“La democracia en sus textos”*, Alianza, España, 1998, p. 413-444.
- Kymlicka, Will; El nuevo debate sobre los derechos de las minorías, en Ferran Requejo (coordinador) *“Democracia y pluralismo nacional”*, Ariel, España, 2002, p. 25-48.
- Laborda Martín, Juan José; Prologo ¿Qué se puede hacer para que quepamos todos?, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) *“España ¿cabemos todos?”*, Alianza editorial, España, 2002, p. 23-38.
- Llera Ramo, Francisco J. Gobierno y administración en Euskadi en Paniagua Soto, Juan Luís (editor); *Gobierno y administración de las Comunidades Autónomas. Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco”* Tecnos, España, 2000, p. 11-66.
- Llera Ramo, Francisco J.; La Transición y la autonomía actual en José Luís de la Granja y Santiago de Pablo (coordinadores) *“Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX”* Biblioteca Nueva, España, 2000, p.117-144.
- Llera, Francisco J.; La polarización vasca: entre la autonomía y la independencia, en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) *“Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales”*, Ariel, España, 2002, p. 165-185.
- Llimona Balcells, Joaquin; La practica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *“La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas”* Generalitat de Catalunya, Insitut d’estudis Autònòms, Marcial Pons, España, 1998, p. 513-518.

-
- López Aguilar, Juan Fernando; La idea de España: un ámbito de libertades iguales para todos, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) “*España ¿cabemos todos?*”, Alianza editorial, España, 2002, p. 159-172.
- Lucas Murillo de la Cueva, Enrique; “*Comunidades Autónomas y política europea*” Civitas, España, 2000.
- Lucas, Javier de; Por que son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías (Los derechos de las minorías en el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), en Javier de Lucas “*Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*”, Consejo General del Poder Judicial, España, 1999, p. 253-311.
- Macridis, Roy C. y Mark L. Hulliung; “*Las ideologías políticas contemporáneas*”; Alianza, España, 1996, pp. 233-262, 345-365.
- Máiz, Ramón; Nacionalismo, federalismo y acomodación en Estados multinacionales, en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) “*Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*”, Ariel, España, 2002, p. 67-96.
- Máiz, Ramón; Las ideologías nacionalistas contemporáneas: funcionalidad, estructura, y tipología en Joan Antón Mellón (coordinador) “*Las ideas políticas en el siglo XXI*”, Ariel, España, 2002, p. 127-142.
- Máiz, Ramón; Los nacionalismos antes de las naciones en *Política y Cultura* numero 25, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2006, p.79-112.
- Mangas Martin, Araceli; La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria: fase preparatoria; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; “*La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*” Generalitat de Catalunya, Institut d’estudis Autonòmics, Marcial Pons, España, 1998, p.535-551.
- Maragall i Mira, Pasqual; La España viva. La España común, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) “*España ¿cabemos todos?*”, Alianza editorial, España, 2002, p. 173-196.
- Miller, David; “*Sobre la nacionalidad, autodeterminación y pluralismo cultural*” Paidós, México, 1997.
- Montero, Manuel; La transición y la autonomía vasca en Ugarte, Javier (ed.); “*La transición en el País Vasco y España*” Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, España, 1988, p. 93-120.
- Moore, Margaret; Globalization, cosmopolitanism and minority nationalism, en Michael Keating y John McGarry (comp.) “*Minority nationalism and the changing international order*”, Oxford university Press, United States of America, 2001, p. 44-60.
- Morata, Francesc y Xavier Muñoz; Vying for European funds: territorial restructuring in Spain; en Hooghe, Liesbet (ed.); “*Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*”; Oxford University Press, United States of America, 1996, p.195-218.
- Moreno Juste, Antonio; España en el proceso de integración europea; en Martín de la Guardia, Ricardo M. y Guillermo A. Pérez Sánchez (coords.) “*Historia de la integración europea*”; Ariel, España, 2001, p.167-214.
- Moreno, Isidoro; Mundialización, globalización y nacionalismo: la quiebra del modelo de Estado-nación, en Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez (coordinadores) “*Estado*

- constitucional y globalización*”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 67-83.
- Moreno, Luís; *“La federalización de España. Poder político y territorio”* Siglo XXI, España, 1997.
- Moreno, Luís; Ethnoterritorial concurrence in multinational societies: the spanish Comunidades Autónomas, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) *“Multinational democracies”*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 201-221.
- Moreno, Luís; Global y local: identidades territoriales y mesogobiernos en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) *“Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales”*, Ariel, España, 2002, p. 97-111.
- Nairn, Tom; *“Los nuevos nacionalismos en Europa. La desintegración de la Gran Bretaña”*, Península, España, 1979, p.81-111.
- Núñez, Xosé Manoel; Autonomist regionalism within spanish State, en William Safran y Ramón Máiz (comp.) *“Identity and territorial autonomy in plural societies”*, Frank Cass, Great Britain, 2000, p. 121-141.
- Pablo, Santiago de; La Dictadura franquista y el exilio en José Luís de la Granja y Santiago de Pablo (coordinadores) *“Historia del País Vasco y Navarra en el siglo XX”* Biblioteca Nueva, España, 2000, p.89-115.
- Paniagua Soto, Juan Luís y Emilio Alvarado Pérez; *“Introducción al estudio de las Comunidades Autónomas”* Editorial Universitas S.A., España, 1997.
- Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; *“La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas”* Generalitat de Catalunya, Insitut d’estudis Autònòmic, Marcial Pons, España, 1998, p. 179-365.
- Ramonedá Molins, Josep; Ser o estar, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) *“España ¿cabemos todos?”*, Alianza editorial, España, 2002, p. 197-209.
- Ratchild, Donald y Caroline S. Hartzell; La seguridad en las sociedades profundamente divididas; el papel de la autonomía territorial; en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) *“Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales”*, Ariel, España, 2002, p. 47-66.
- Requejo, Ferran y Ricard Zapata-Barrero; Multiculturalidad y democracia, en Joan Antón Mellón (coordinador) *“Las ideas políticas en el siglo XXI”*, Ariel, España, 2002, p. 91-100.
- Requejo, Ferran; La acomodación <federal> de la plurinacionalidad. Democracia liberal y federalismo plural en España, en Enric Fossas y Ferran Requejo (editores) *“Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España”*, Trotta, España, 1999, p. 303-344.
- Requejo, Ferran; Legitimidad democrática y pluralismo nacional, en Ferran Requejo (coordinador) *“Democracia y pluralismo nacional”*, Ariel, España, 2002, p. 157-175.
- Requejo, Ferran; Political liberalism in multinational States: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) *“Multinational democracies”*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 110-132.
- Rigol i Roig, Joan; ¿En que España?, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) *“España ¿cabemos todos?”*, Alianza editorial, España, 2002, p. 211-234.

- Rivera, Antonio; La transición en el País Vasco: un caso particular en Ugarte, Javier (ed.); "La transición en el País Vasco y España" Universidad del País Vasco, Servicio Editorial, España, 1988, p. 77-91.
- Roca Junyent, Miguel; No debería ser tan difícil, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) "España ¿cabemos todos?", Alianza editorial, España, 2002, p. 235-251.
- Rosales, José María; La educación de la identidad cívica: sobre las relaciones entre nacionalismo y patriotismo, en José Rubio Carracedo (et al) "Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos", Trotta, España, 2000, p. 117-132.
- Rosales, José María; Ciudadanía en la Unión Europea: Un proyecto de cosmopolitismo cívico, en José Rubio Carracedo (et al) "Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos", Trotta, España, 2000, p. 47-68.
- Rosales, José María; Sobre la idea de patriotismo constitucional, en José Rubio Carracedo (et al) "Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos", Trotta, España, 2000, p. 133-150.
- Rubio Carracedo, José; Ciudadanía compleja y democracia, en José Rubio Carracedo (et al) "Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos", Trotta, España, 2000, p. 21-45.
- Ruiz Portella, Javier; "España no es una cáscara" Ediciones Altera, España, 2000, p. 119.
- Safran, William; Dimensiones espaciales y funcionales de la autonomía, en William Safran y Ramón Máiz (coordinadores) "Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales", Ariel, España, 2002, p.19-45.
- Sanz Gandasegui, Francisco; Aspectos prácticos de la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de construcción europeo; en Pérez Tremps, Pablo (coord.), Miguel Ángel Cabellos Espirrez y Eduard Roig Moles; "La participación europea la acción exterior de las Comunidades Autónomas" Generalitat de Catalunya, Institut d'estudis Autònoms, Marcial Pons, España, 1998, p.499-512.
- Sartori, Giovanni; "La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros"; Taurus, México, 2001.
- Sartori, Giovanni; "¿Qué es la democracia?" Taurus, México, 2003, p.275-297.
- Schelder, Andreas; Neoinstitucionalismo en Laura Baca Olamendi "Léxico de la Política"; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Conejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fundación Heinrich Böll, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.472-476.
- Simeon, Richard y Daniel-Patrick Conway; Federalism and the management of conflict in multinational societies, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) "Multinational democracies", Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 338-365.
- Solozábal Echavarría, Juan José; El Estado autonómico como modelo constitucional y como sistema político: Balance y perspectivas, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) "España ¿cabemos todos?", Alianza editorial, España, 2002, p. 253-282.
- Stepan, Alfred; Las modernas democracias multinacionales: superando un oxímoron de Gellner en John Hall (editor) "Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo"; Cambridge University Press, España, 2000, p. 288-313.
- Tamir, Yael; "Liberal nationalism", Princeton University Press, United States of America, 1993, p. 35-94, 117-167.
- Taylor, Charles; "El multiculturalismo y la política del reconocimiento" Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

- Taylor, Charles; Nacionalismo y modernidad en John Hall (editor) "*Estado y nación. Ernest Gellner y la teoría del nacionalismo*"; Cambridge University Press, España, 2000, p. 253-287.
- Toscano Méndez, Manuel; ¿Democracia de los ciudadanos o democracia de las nacionalidades?, en José Rubio Carracedo (et al) "*Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*", Trotta, España, 2000, p. 87-115.
- Toscano Méndez, Manuel; Nacionalismo y pluralismo cultural, en José Rubio Carracedo (et al) "*Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*", Trotta, España, 2000, p. 71-86.
- Touraine, Alain; "*¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*"; Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Touraine, Alain; "*Igualdad y diversidad; las nuevas tareas de la democracia*"; Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Tully, James; Introduction, en Alain Gagnon y James Tully (comp.) "*Multinational democracies*", Cambridge University Press, United Kingdom, 2001, p. 1-33.
- Uriarte, Udorne; "*España, patriotismo y nación*" Espasa, España, 2003, p. 295.
- Vallespín, Fernando; Cosmopolitismo político y sociedad multicultural, en Ángel Valencia Sáiz (coordinador) "*Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales*", Universidad de Malaga, Debates, España, 1998, p. 29-46.
- Vázquez, Rodolfo; Derechos de las minorías y tolerancia, en Miguel Carbonell (et al) "*Derechos sociales y derechos de las minorías*", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 207-222.
- Vernet i Llobet, Jaume; Principios constitucionales y derechos en un Estado plurilingüe, en Javier de Lucas "*Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*", Consejo General del Poder Judicial, España, 1999, p.13-42.
- Vidal Quadras, Aleix; Derecha, izquierda y nación constitucional, en Tomás Fernández y Juan José Laborda (coordinadores) "*España ¿cabemos todos?*", Alianza editorial, España, 2002, p. 283-298.
- Vinuesa, José María; "*Los nacionalismos: viejas ideas en el nuevo milenio (estudio especial del caso vasco)*"; Colección Hermes, Ediciones Laberinto, España, 2000.