

El futuro del nacionalismo de las naciones sin Estado

MONTSERRAT GUIBERNAU*

Resumen: *El carácter multinacional de la mayor parte de los Estados-nación ha generado un nacionalismo opuesto al instilado por el Estado, esto es, el nacionalismo de las naciones sin un Estado como Cataluña, Escocia o el País Vasco. El propósito de este trabajo es explorar la relevancia y la proliferación actual de los movimientos nacionalistas en naciones sin un Estado y estudiar sus implicaciones para el futuro desarrollo del Estado-nación. El nacionalismo de las minorías pone en tela de juicio la legitimidad del Estado-nación y plantea cuestiones fundamentales acerca de las formas en que instituciones tales como la Unión Europea podrían desarrollarse para manejar sus propias demandas. El trabajo señala el actual resurgimiento del nacionalismo y lo vincula con factores clave para transformar la manera en la que se construyen las identidades nacionales en una época dominada por la intensificación de los procesos de globalización.*

Abstract: *The multinational character of the majority of the nation-states has generated a nationalism opposed to that instilled by the state, this is the nationalism of nations without a state such as Catalonia, Scotland or the Basque Country. The aim of this paper is to explore the current relevance and proliferation of nationalist movements in nations without a state and study its implications for the future development of the nation state. The nationalism of minorities questions the legitimacy of the nation state and poses fundamental questions about the ways in which institutions such as the European Union could be developed to deal with their demands. The paper stresses the current reemergence of nationalism and links it with key factors transforming the way in which national identities are constructed in an era dominated by the intensification of globalization processes.*

EL PRESENTE TRABAJO SOMETE A EXAMEN las formas en que se constituye un discurso nacionalista en las naciones sin Estado. Primero se estudian los procesos que conducen a la formación de una “conciencia nacional” y el paso de las exigencias culturales a las políticas, y se ofrece un análisis sistemático de las estrategias utilizadas por las minorías nacionales para resistir a las políticas de homogeneización de los Estados que las contienen. Después se investigan diferentes soluciones políticas al nacionalismo de las minorías y, por último, se somete a consideración el futuro de las naciones sin Estado de la Unión Europea.

DEFINICIONES

Es necesario establecer una distinción básica entre la nación, el Estado y el nacionalismo. Por “Estado”, partiendo de la definición de Weber, aludimos a “la comunidad humana que (con éxito) reclama el *monopolio del uso legítimo de la fuerza física* en un territorio dado”,¹ aunque no todos los Estados lo hayan logrado y algunos ni siquiera

*Dirigir correspondencia a: Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, Coventry CV4 7AL, UK; fax: 1203-52 4324; e-mail: ersam@csv.warwick.ac.uk.

¹ M. Weber, 1991 (1948), “Politics as a Vocation”, en H. H. Gerth y C. Wright Mills (comps.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, Londres, p. 78.

han aspirado a tenerlo. Por “nación” hacemos referencia a un grupo humano consciente de formar una comunidad, de compartir una cultura, con apego a un territorio claramente delimitado, un pasado común, un proyecto para el futuro y que reclama el derecho de gobernarse. Así pues, la “nación” incluye cinco dimensiones: psicológica (conciencia de formar un grupo), cultural, territorial, política e histórica. Una nación debe distinguirse de un grupo étnico cuyos miembros, pese a compartir de cierta forma no específica un origen común y muchos vínculos diversos de carácter cultural, histórico y territorial, no tienen exigencias políticas específicas. Al ofrecer esta definición, establecemos una diferencia entre los conceptos de nación y los de Estado y Estado-nación. Por “nacionalismo” queremos decir el sentimiento de pertenecer a una comunidad cuyos miembros se identifican con un conjunto de símbolos, creencias y estilos de vida, y que tienen la voluntad de decidir sobre su destino político común.

Pero hace falta definir todavía otro concepto y distinguirlo de los recién mencionados: el de Estado-nación. El Estado-nación es un fenómeno moderno, caracterizado por la formación de un tipo de Estado que tiene el monopolio de lo que reclama como uso legítimo de la fuerza en un territorio delimitado, y trata de unir a las personas sujetas a su gobierno mediante la homogeneización, creando una cultura, símbolos y valores comunes, reviviendo tradiciones y mitos del origen y, en ocasiones, inventándolos. La diferencia principal entre una nación y un Estado-nación, cuando no coinciden la nación y el Estado, como pocas veces ocurre, es que si bien los miembros de la nación tienen conciencia de formar una comunidad, el Estado-nación trata de crear una nación y formar un sentimiento de comunidad que surja de ella. Mientras que la nación posee una cultura, valores y símbolos comunes, el Estado-nación tiene como propósito crear una cultura, símbolos y valores comunes. Si bien los miembros de la nación pueden volver a su pasado común, al hacerlo, los del Estado-nación pueden encontrarse frente a un panorama en blanco —sencillamente porque el Estado-nación no existía— o bien ante uno fragmentado y diverso, ya que antes pertenecía a naciones étnicas distintas. Mientras que las personas que forman una nación tienen un sentido de la patria y sienten apego a un territorio, el Estado-nación puede ser resultado de un tratado, o de la voluntad de políticos que deciden cuándo trazar una línea entre Estados. Basta mirar los diferentes mapas de Europa producidos a partir del Congreso de Viena de 1815, del Tratado de Versalles después de la primera guerra mundial y de las modificaciones posteriores tras la derrota de Hitler en 1945, así como la actual reorganización de Europa después de la caída de la Unión Soviética.²

Uno de los elementos que hoy confluyen para modificar la forma del mundo es el inesperado impulso logrado mediante la invocación de los lazos étnicos de los

² Otro caso puede ser el de Kuwait, cuyas fronteras se delimitaron en 1913 a partir del acuerdo turco-británico, uno de tantos ejemplos de confines reorganizados por la cartografía imperialista. Véase J. Jenkins, 1991, “Shifting Sands”, *New Statesman and Society*, p. 12.

miembros de algunas comunidades que no tienen instituciones políticas propias. Estamos presenciando un proceso mediante el cual se está intensificando la conciencia de grupo de unidades culturales colectivas con grados diversos de cohesión.

NACIONES SIN ESTADO: PANORAMAS POLÍTICOS DIFERENTES

Antes de señalar los rasgos comunes del nacionalismo de las naciones que carecen de Estado propio, hace falta subrayar que el carácter específico de los Estados-nación en que están inscritas dichas naciones producen panoramas políticos en esencia diferentes. Puede establecerse una distinción entre al menos cuatro situaciones diferentes:

1) Un Estado-nación puede reconocer las “diferencias culturales” de su minoría (o minorías) permitiéndole únicamente cultivar y promover su propia cultura y conservar algunos elementos profundamente arraigados de su tradición sociocultural. La actitud británica ante Escocia y Gales podría citarse como ejemplo. El predominio de la Iglesia presbiteriana como sistema de instrucción separado en Escocia y la reciente preocupación por la presencia cada vez mayor de la lengua y la cultura galesas en las actividades cotidianas no han sido concomitantes hasta el momento con medidas políticas que conduzcan a la restitución. De esta manera, Escocia y Gales, aunque son socios en condición de igualdad con Inglaterra en la Gran Bretaña, tienen que ir a Londres para resolver la mayor parte de sus problemas internos.

2) La opción de algunas naciones como Cataluña y el País Vasco en el seno del Sistema de Comunidades Autónomas creado después de la dictadura de Franco, representa cierto grado de autonomía en el Estado. Ambas minorías tienen su propio Estatuto Autonómico que regula su situación en el marco de la Constitución de 1978; tienen su parlamento propio, su gobierno y su presidente electo mediante elecciones regionales, y tienen derecho a decidir sobre una considerable cantidad de asuntos cuya competencia les ha transferido el gobierno central español de Madrid.

3) La situación de Quebec y Flandes como naciones integradas en una federación permite a las naciones que carecen de Estado el grado más alto de autodeterminación, con goce de amplios poderes políticos para decidir sobre su vida social, económica y política sin hacerse efectivamente independientes. Con todo, en ambos casos la estructura federal no parece satisfacer completamente las aspiraciones de importantes sectores de la población, incluso de los partidos nacionalistas que defienden la separación y la constitución de Estados soberanos.

4) Otra categoría comprende a las naciones que carecen de reconocimiento del Estado que las contiene. En tales casos, el Estado se empeña activamente en elaborar políticas orientadas a eliminar la diferencia en su territorio. La violencia en forma de control militar se utiliza en ocasiones contra las minorías nacionales que oponen resistencia al Estado. Los palestinos que viven en Israel han sido un claro ejemplo de esta situación hasta el reciente acuerdo de conferir cierto grado de au-

onomía a Palestina, mientras que los pueblos tibetano y kurdo actualmente luchan por lograr reconocimiento del gobierno chino y de los diferentes Estados entre los que está dividido el territorio kurdo.

EL PROCESO DE “CONCIENCIA NACIONAL”

Cualquier movimiento nacionalista de alguna minoría que exige mayor autonomía o la independencia, tiene como rasgo común de fondo la insatisfacción con su situación presente. El sentimiento de que podrían beneficiarse de tomar distancia del Estado que los engloba se basa comúnmente en su descontento en materia de seguridad, prosperidad económica o participación política.

Las transformaciones radicales a que está sometida la forma tradicional del Estado-nación están contribuyendo a que surja otro panorama donde están aflorando Estados nuevos. Ya no es exacta la definición tradicional del Estado como institución que controla los medios de la violencia en un territorio claramente delimitado. Existen organizaciones internacionales y supranacionales que poseen armas de alta tecnología, capaces no sólo de amenazar el poderío del Estado-nación sino también de paralizarlo. Además, la prosperidad económica del Estado-nación ya no depende tan sólo de la capacidad de sus gobernantes. Hay en juego fuerzas internacionales, y algunas minorías consideran que estarían mejor por su propia cuenta. En el mundo actual pueden funcionar bien las unidades pequeñas. Una dimensión y población relativamente reducidas no parecen ser un obstáculo para que se constituya un nuevo Estado-nación independiente. La reciente independencia de las repúblicas bálticas puede ofrecerse como ejemplo.

Otro elemento que contribuye a la difusión del nacionalismo entre las minorías es el desplome de las instituciones del Estado. La incapacidad de satisfacer las necesidades básicas del pueblo y la ausencia de estructuras opcionales satisfactorias son factores clave para comprender la proliferación imprevista de movimientos nacionalistas en la antigua Unión Soviética, donde están en proceso de establecerse nuevas estructuras estatales, pero todavía no logran proporcionar seguridad y bienestar a sus constituyentes.

El Estado como “autoridad independiente” o “poder imparcial circunscrito” que responde ante los ciudadanos, noción que, como sostiene Held, está en el centro de la imagen de sí mismo o de la ideología del Estado moderno, hoy es una definición básicamente inexacta.³ El Estado-nación está en medio de un profundo proceso de transformación, a causa de las modificaciones que han sufrido las condiciones de su existencia de cara a una economía mundial y un orden internacional en transformación. Los Estados-nación han perdido aspectos de su soberanía y se ven obligados a enfrentarse a sistemas de relaciones mundiales cada vez más numerosos. El naciona-

³ D. Held, 1991, “Democracy, the Nation-State and the Global System”, en D. Held (comp.), *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, p. 200.

lismo de las minorías y la proliferación de organizaciones supranacionales, como la Unión Europea, también están contribuyendo a la transformación de la naturaleza del Estado-nación.

Sin embargo, la era del Estado-nación no está de ningún modo agotada. Los Estados seguirán siendo protagonistas políticos de primer orden y en el futuro previsible no verán debilitada su fuerza ni su facultad de recuperación. Los Estados se niegan a someter sus disputas con otros Estados al arbitraje de una "autoridad superior", ya sea que se trate de las Naciones Unidas, de alguna corte internacional o de cualquier otro organismo internacional. No renuncian a su monopolio interno de la violencia y cuando resulta necesario alimentan el nacionalismo para sustentar su legitimidad. El propósito de la mayor parte de los movimientos nacionalistas de las naciones sin Estado consiste en crear su propio Estado e ingresar en el sistema internacional de los Estados-nación. Esto ha de entenderse como una señal de la facultad de recuperación y del protagonismo del Estado-nación.

La conciencia nacional suele iniciarse con la actividad de pequeños grupos de intelectuales que luchan por mantener y recuperar la cultura de la minoría y, cuando la hay, su lengua. En estas etapas iniciales, la brecha existente entre la minoría "ilustrada" y las masas es extremadamente ancha, y las posibilidades de que se expanda la cultura de esa minoría son escasas. Las acciones de las élites están al margen de la legalidad, y en ocasiones son del todo clandestinas en Estados que no toleran en su seno la diversidad.

La difusión de ideas sobre la cultura, la historia y, en muchos casos, sobre la independencia política de una minoría vinculada a un territorio concreto, cuando se liga a la insatisfacción con su situación presente, puede conducir a dar el paso de las aspiraciones simplemente culturales a las de índole política. En el centro de las demandas de autonomía está la voluntad de intervenir en los procesos en los que se toman las decisiones y de tener acceso a recursos suficientes para mejorar la vida de la minoría y promover su cultura.

Las demandas nacionalistas de las minorías probablemente se perciban como una amenaza para la integridad del Estado. En algunos casos éste ejerce presiones y transforma su carácter de modo que la minoría quede satisfecha con las reformas orientadas a poner en práctica la democracia; la minoría obtiene así un mayor poder político, económico, cultural o autonomía administrativa en el seno de los acuerdos institucionales vigentes, o alcanza la condición de entidad política independiente en una nueva estructura federal.

Con todo, en algunos casos la participación activa del Estado en la eliminación de la identidad específica de una minoría nacional produce una situación radicalmente distinta. Un alejamiento gradual del Estado permea a la minoría, con excepción de aquellos miembros que pertenecen generalmente a la alta burguesía y que renuncian a su identidad nacional para proteger su estatus, con lo cual defienden sus intereses de clase. La política homogeneizadora impuesta por el Estado se topa con diversos tipos de reacciones, orientados a conservar la distinción de la mino-

ría. Una minoría nacional en peligro elabora toda suerte de estrategias de oposición para rechazar la uniformidad forzada que dicta el Estado. Dichas estrategias son resultado de la conciencia nacional de un grupo dado y pueden fortalecerla. Estableceremos una distinción entre la lucha armada y la resistencia cultural, como principales estrategias de oposición contra una homogeneidad impuesta.

La resistencia cultural

La resistencia cultural es la utilización de todo tipo de símbolos de la identidad de la minoría nacional en los ámbitos público y privado, y abarca desde acciones aisladas y peligrosas hasta actividades que invocan el apoyo colectivo. Dichas acciones rompen simbólicamente el control del Estado y establecen con claridad que existe alguna forma de descontento entre la población.

En el dominio privado, fundamentalmente la familia protagoniza la resistencia. La lengua de la minoría y su cultura se aprenden en casa y muy a menudo sólo se pueden practicar en grupos restringidos determinados por vínculos de parentesco o amistad.

Distinguímos cuatro formas principales de oposición en el dominio público: las “acciones simbólicas”, las “acciones de interferencia”, las “acciones de la élite” y las “acciones solidarias”. Por “acción simbólica” nos referimos a una acción única y por lo general aislada, que lleva a cabo un grupo reducido o incluso un individuo solo, con el objetivo de romper el control sobre el espacio público que está en poder del régimen opresor. En esta categoría hay que incluir las inscripciones sobre los muros en las calles y la exhibición de banderas. Las acciones simbólicas suelen llevarse a cabo en la vía pública y dirigirse a todo observador ocasional.

Por “acciones de interferencia” nos referimos a las acciones únicas que llevan a cabo pequeños grupos en el curso de acontecimientos públicos. El objetivo de estas acciones es desafiar al régimen en su núcleo y perturbar los rituales y ceremonias cuyo propósito justamente es demostrar que se han logrado la homogeneidad y el control. “Las acciones de interferencia” suponen un alto riesgo, ya que las medidas de seguridad tomadas para evitar todo tipo de perturbación se aplican con fuerza en esas ocasiones. Tales acciones prevén una doble recepción: por una parte, se dirigen a los asistentes al acto público, pero por otra buscan captar la atención de observadores “ajenos” como la prensa internacional o representantes extranjeros, que desconocen parcial o totalmente la situación de esa minoría.

Las “acciones de la élite” las lleva a cabo una *intelligentsia* reducida pero comprometida. Su propósito consiste en mantener y, cuando es posible, desarrollar la alta cultura de la minoría. Los movimientos de oposición aprovechan cualquier posible resquicio para mantener activamente su resistencia. Cuando el proceso de creación de conciencia nacional ha llegado a las masas, aumenta la cantidad de “acciones solidarias”. Por “acción solidaria” aludimos a una acción que suele preparar o instilar a una élite reducida, pero cuyo objetivo es movilizar a una cantidad mayor de personas, para lograr la participación colectiva. El objetivo de una “acción solidaria”

es mostrar la fuerza de la minoría nacional, centrando la atención en alguna demanda particular y presentándola como algo que no puede negarse por el apoyo colectivo que recibe.

Un cambio fundamental referente al contexto en que se llevan a cabo los distintos tipos de acciones distingue a las “acciones solidarias” de las “simbólicas” y las “de interferencia”. Estas últimas tratan de romper el control del dominio público en el contexto de una disciplina muy represiva que rodea todas las actividades públicas. Las anteriores sólo se pueden llevar a cabo cuando se ha atenuado relativamente la índole opresiva del régimen y esto permite abrir una brecha hacia la población y luego arriesgarse a reunirse para desafiar el poder del Estado. Como ejemplos pueden citarse los dos millones de personas que formaron una cadena humana desde Estonia hasta Lituania en agosto de 1989 para mostrar su condena al Pacto Molotov-Ribbentrop, que asignó los Estados bálticos a la Unión Soviética, o la fuerte manifestación colectiva de un millón de personas celebrada en Barcelona el 11 de septiembre de 1977 para reivindicar el estatuto autonómico de Cataluña.

La lucha armada

El derecho de autodeterminación y la posible independencia de una nación contenida en un Estado suelen considerarse problemáticas. En muchos casos, los grupos nacionales antagónicos no se pueden poner de acuerdo sobre nuevos arreglos constitucionales o sobre una separación pacífica. Rechazan la asimilación, no les satisface la resistencia cultural y entonces se considera la lucha armada como única opción para lograr la autonomía política. La violencia adopta muchas formas cuando tiene que ver con el conflicto producido por las demandas nacionalistas de las diferentes naciones o partes de las naciones incorporadas en un Estado único. La terminología utilizada para describirla varía según la posición del narrador.

La lucha armada surge como respuesta a la represión del Estado, que puede ser social, económica, política y, en condiciones extremas, de carácter militar. La fuerza y los medios con que cuente la minoría determinarán la intensidad de su respuesta. La minoría nacional que ha decidido utilizar la fuerza para lograr el cambio de su condición tiene dos posibilidades: la “guerra total” o los “ataques contra objetivos”. Los “ataques contra objetivos” tratan de llamar la atención de los medios de comunicación internacionales y nacionales y se proponen mostrar la vulnerabilidad del Estado, y la incapacidad de éste de prever y tener bajo control la utilización de la violencia por parte de otros elementos que no sean los propios. Las actividades del ERI, de ETA y de Sendero Luminoso pueden citarse como ejemplos. Una estrategia nueva utilizada por algunos grupos en los “ataques contra objetivos” consiste en dirigirlos contra algún lugar público sin importar la afiliación ni las características de las posibles víctimas. La eficacia de este tipo de ataques estriba en la cantidad de atención de los medios de comunicación que puede obtener.

La “guerra total” es una guerra civil entre miembros de un mismo Estado que pertenecen a comunidades nacionales antagónicas. Esta guerra suelen librarla grupos armados que se han formado o que han aumentado en fecha reciente, compuestos

por ciudadanos comunes. Cuando en la guerra total participan la nación que domina el Estado y una minoría nacional que trata de separarse, la milicia de la minoría se enfrenta al ejército que representa al Estado. Sin intervención extranjera no es probable que la minoría tome el poder y gane el enfrentamiento, a menos que combata contra un Estado en extremo débil. Las guerras intraestatales no tienden a utilizar armas de alta tecnología y casi siempre consisten en ataques deliberados y sistemáticos contra los civiles para debilitar los recursos militares con que cuentan los adversarios. Una característica importante de la "guerra total" es que las poblaciones civiles de los grupos combatientes a menudo están mezcladas. Cuando existen líneas de combate, con frecuencia dividen ciudades, pueblos y aun barrios. Adquirir el control de zonas particulares del territorio tiene gran importancia en la "guerra total". Para lograr el dominio completo del territorio, las milicias tratan de expulsar a los civiles de otros grupos y obligarlos a abandonar sus casas y sus propiedades. La guerra de la antigua Yugoslavia es un ejemplo de las horribles prácticas de purga étnica con expulsiones forzadas y matanzas sistemáticas de civiles.

Las "guerras totales" con frecuencia producen cantidades asombrosas de refugiados, justamente porque se basan en ataques sistemáticos contra la población civil. Brown distingue seis posibles problemas planteados por la cantidad cada vez mayor de refugiados que buscan asilo en países vecinos:

1) Ofrecer asilo a los refugiados puede suscitar represalias y crearle así un conflicto al país receptor.

2) Si los refugiados huyen hacia países vecinos donde viven muchos de sus compatriotas, éstos también pueden participar en el conflicto, incrementando las proporciones de la guerra.

3) Los refugiados imponen enormes costos económicos a los Estados receptores.

4) Los refugiados pueden considerarse una posible amenaza para la identidad cultural de los Estados receptores, sobre todo cuando forman comunidades numerosas.

5) Los refugiados pueden convertirse en fuerzas políticas en los países receptores, sobre todo en asuntos de política exterior relacionados con su país.

6) Por último, cuando los conflictos de los refugiados plantean problemas para la "paz y la seguridad internacionales", como ocurre a menudo, Naciones Unidas tiene derecho, si no es que obligación, de considerar su intervención en la crisis.⁴

En esta era de globalización, una de las principales novedades que afectan a las minorías nacionales que participan en guerras totales o en ataques contra objetivos, es la transmisión inmediata de las imágenes e ideas que están en la base de su lucha a la mayor parte de la población del mundo. De esta manera, que una minoría nacional logre su reconocimiento, autonomía o independencia y la respuesta no violenta de un Estado a las demandas de sus minorías en alguna parte del mundo, puede fomentar la existencia de otros movimientos nacionalistas para plantear demandas parecidas.

⁴ M. Brown (comp.), 1993, *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton, Princeton University Press, pp. 17-18.

SOLUCIONES POLÍTICAS AL NACIONALISMO DE LAS NACIONES SIN ESTADO

Las minorías nacionales tienen diversos grados de conciencia que repercuten en el carácter e intensidad de sus demandas. De nueva cuenta, es fundamental subrayar que las naciones sin Estado pueden lograr niveles sustantivamente diferentes de autonomía política. Hay que tener en cuenta que la palabra “autonomía” está sujeta a interpretaciones diferentes según la ideología y el contexto político en que se utilice. Por ejemplo, el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones de España se convirtió en lo que se conoce como Sistema Autonómico. Sin embargo, si bien Cataluña, el País Vasco y Galicia, que habían disfrutado de un estatuto autonómico durante la Segunda República, alcanzaron de inmediato la autonomía plena, otras regiones tuvieron que cumplir un periodo de cinco años de “autonomía restringida”.

Por otra parte, una vez lograda la autonomía plena, la Constitución no establece distinciones entre las “comunidades”. Por el contrario, iguala a las nacionalidades con un fuerte sentido de identidad basado en una cultura, lengua y pasado comunes, con las “comunidades” de creación reciente y en ocasiones artificial. El Sistema Autonómico respondió a la presión ejercida sobre todo por el País Vasco y Cataluña. Ambas minorías consideraban tener no sólo el derecho sino también el poder de ejercer presión a fin de lograr una solución política a sus demandas de autodeterminación.

Una vez establecido el nuevo modelo del Estado español a través de la Constitución, la aplicación del Sistema Autonómico se hizo apremiante. No se sabía si se convertiría en un simple mecanismo de descentralización administrativa o si iría a significar el reconocimiento de las aspiraciones culturales y políticas particulares de las minorías nacionales.

La Constitución española de 1978 estableció las bases de un nuevo programa que definió el trato que debía otorgarse a las minorías nacionales. Sin embargo, desde 1978 el conflicto entre las comunidades y el gobierno central ha estado bullendo al grado que parece anticipar la necesidad de iniciar negociaciones y establecer acuerdos entre ambas instituciones políticas.

Una constitución que lucha por lograr la unidad en el territorio del Estado con una buena cantidad de autonomía política de las naciones que contiene, está sujeta a tensiones y conflictos. Esto se debe a que el choque entre ambas entidades que persiguen el mismo objetivo, es decir, la creación y superación de la nación, es inevitable a menos que se adopte una de las siguientes opciones. La primera requiere la transformación del Estado en un instrumento meramente administrativo que coordine las políticas de sus diferentes naciones y partes de naciones. La segunda supone que la minoría decida no alimentar un nacionalismo que conduzca más adelante a la independencia, y que funcione como parte del Estado, lo cual entraña cultivar la diferencia con ciertos límites y supone un cálculo atento para no romper el equilibrio entre un fuerte sentimiento de identidad y la aceptación de la estructura del Estado.

El federalismo adquiere relevancia como sistema que ofrece una considerable cantidad de libertad política, cultural y económica a las zonas que lo adoptan. Indica, además, como sostiene Gagnon, un compromiso con un contrato suscrito por las unidades políticas que deciden crear un nuevo espacio político.⁵ El llamado a formar una federación para responder a los reclamos nacionalistas de una nación sin Estado, implica la decisión del propio Estado de reorganizar su estructura y considerar a la nación de que se trate como soberana o casi soberana, ya que el federalismo existe sólo cuando, como subraya King, está formado por socios iguales con libertad para retirarse o ingresar en esa asociación.⁶

Existen casos en que el Estado se rinde a la enorme presión ejercida por alguna minoría nacional y propone una estructura federalista, tratando de satisfacer el reclamo de esa minoría de disfrutar de mayor autonomía para evitar la secesión. Es el caso de Bélgica, que se estableció como Estado unitario formado por una parte meridional de lengua francesa (Valona) y una zona septentrional de lengua holandesa (Flandes) en 1831. Bélgica se denominó oficialmente Estado federal en 1988, tras un proceso de reforma constitucional iniciado por el primer ministro católico flamenco Gaston Eyskens. La reforma constitucional preveía una autonomía cultural limitada desde el punto de vista de las lenguas y excluía la instrucción y las finanzas. En 1988, los reformadores constitucionales elaboraron un concepto de asombrosa originalidad, ya que

[...] las partes constitutivas no sólo difieren profundamente desde el punto de vista económico, social, ideológico y lingüístico-cultural, sino que también existe un increíble grado de complejidad y asimetría entre las mismas nuevas instituciones que se han creado, según da testimonio el caso extremo de las estructuras políticas de la región de Bruselas.⁷

Con todo, la descentralización federal no parece satisfacer completamente las demandas nacionalistas de los flamencos.

De manera similar, la federación canadiense no ha logrado detener el movimiento a favor de la independencia de Quebec. En la década de los sesenta, la población de Quebec comenzó a quejarse de las limitaciones impuestas a la provincia por el sistema federal. Pese a las modificaciones constitucionales sustantivas y al reconocimiento explícito de Canadá como sociedad bilingüe y bicultural encabezada por el primer ministro Pierre Trudeau, el gobierno de la provincia de Quebec se negó a ratificar el protocolo constitucional de 1982. Los quebequeses exigieron el derecho de ser reconocidos como una "sociedad distinta" en el sistema federal de Canadá. El Acuerdo de Meech Lake de 1987, que respondía a la demanda de los quebequeses,

⁵ A. G. Gagnon, 1993, "The Political Uses of Federalism", en M. Burguess y A. G. Gagnon, *Comparative Federalism and Federation*, Londres, Harvester Wheatsheaf, p. 17.

⁶ P. King, 1982, *Federalism and Federation*, Londres, Croom Helm, p. 108.

⁷ E. Witte, 1992, "Belgian Federalism: Towards Complexity and Asymmetry", *West European Politics*, vol. 15, núm. 4, p. 115.

fracasó tras un prolongado proceso. En 1992 se propuso otro intento no sólo de reconocer a Quebec como una sociedad distinta, sino también de tomar en cuenta sus derechos autóctonos. El Acuerdo de Charlottetown, pese a surgir como resultado de un acuerdo recíproco suscrito por el primer ministro, los diez gobernadores de las provincias y los dirigentes de diversos grupos indígenas, fue rechazado en un referéndum celebrado en octubre de 1992.⁸ El futuro de Bélgica y el de Canadá continúan siendo poco claros. En ambos casos, movimientos nacionalistas apremiantes ponen en dificultad la unidad del Estado y podrían terminar produciendo la formación de nuevos Estados independientes y soberanos.

Una demanda muy extendida de independencia se presenta por lo general tras un periodo de intensificación de la conciencia nacional. Pero, ¿en qué condiciones puede surgir la petición de independencia? Es en extremo complicado ofrecer una explicación capaz de dar cuenta de todos los casos. Factores históricos, económicos y sociopolíticos chocan contra las formas de expresión del deseo de la comunidad. Buchanan define la secesión como “una acción colectiva, a través de la cual un grupo (reconocido oficialmente como subunidad política, legítima o no) trata de hacerse independiente del Estado que en esos momentos reclama tener jurisdicción sobre ella y, al hacerlo, trata de separar parte del territorio del Estado vigente”.⁹

En su análisis, Buchanan distingue entre una amplia gama de argumentos que se pueden resumir de la siguiente manera. Las justificaciones morales del derecho de separarse incluirían: proteger la libertad, fomentar la diversidad, pureza liberal, lograr objetivos específicos para los que se forjó la unidad política, defender una cultura, la defensa propia, rectificar injusticias del pasado y el consenso como condición necesaria de la legítima autoridad política. Las razones económicas para justificar la secesión incluyen evitar la redistribución discriminatoria y mejorar la eficiencia. El argumento estratégico se refiere a incluir el derecho a separarse en un acuerdo de formar una unión política, y el argumento nacionalista se basa en el derecho a la autodeterminación de los “pueblos”, interpretado como equivalente a lo que en ocasiones se denomina “principio normativo del nacionalismo”, es decir, una nación, un Estado.¹⁰

El camino a la independencia seguido por Bangladesh y los acontecimientos que condujeron a la independencia de los Estados bálticos ofrecen ejemplos en esencia diferentes. Desde la independencia respecto del gobierno británico en 1947, los bengalíes de Pakistán oriental, que eran el 54% de la población total del país, habían estado bajo el dominio de la minoría de lengua urdu de Pakistán occidental. Aunque los bengalíes desempeñaron una función esencial en la lucha de Pakistán por la independencia, su exclusión posterior de todas las posiciones más altas en las burocracias civil y militar del nuevo país produjo un resentimiento cada vez mayor,

⁸ Véase D. Welsh, “Domestic Politics and Ethnic Conflict”, en M. Brown (comp.), *op. cit.*, pp. 50-52.

⁹ A. Buchanan, 1991, *Secession: The Morality of Political Divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec*, Boulder, Colorado, Westview Press, p. 75.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 29-74.

reforzado por una serie de políticas discriminatorias referentes a la lengua adoptada por la élite de Pakistán occidental, incluso la insistencia inicial en que el urdu fuera la única lengua oficial, pese a que menos del 1% de la población bengalí podía hablarlo. Las desventajas económicas de Pakistán oriental y la persistente negativa de la élite gobernante de prestar atención a las demandas bengalíes referentes a un gobierno de mayoría y más autonomía, exacerbaron más todavía la tensión entre ambas mitades del país.

La Liga Awami, partido cuya base se encontraba toda en Pakistán oriental, ganó casi todos los escaños en las elecciones ahí celebradas en 1970. Su dirigente anunció un programa de restitución radical, rechazado por los dirigentes políticos y militares de Pakistán occidental; éstos proclamaron el estado de excepción en Pakistán oriental e iniciaron ahí una campaña de represión militar. La India respaldó al partido democráticamente electo que pedía la independencia. En 1971, Pakistán se dividió en dos países independientes.¹¹

El movimiento por la independencia que surgió en las repúblicas bálticas en la época de la *glasnost* iniciada por Gorbachov, se originó en la petición conjunta del 23 de agosto de 1979 firmada por representantes de las tres repúblicas, que pedían que la URSS y los dos Estados alemanes declararan nulo e inválido el Pacto Molotov-Ribbentrop. De esta manera, por primera vez durante el régimen soviético los pueblos bálticos pudieron volver a hacer pública su historia y someter de nuevo a consideración las desigualdades étnicas del pasado y las vigentes.¹² La caída del muro de Berlín inyectó nueva fuerza a los movimientos nacionalistas de Estonia, Latvia y Lituania, que sostenían que la incorporación forzada era ilegal y pedían entonces la restauración de la independencia. En marzo de 1990, Lituania proclamó la restauración de la soberanía del Estado lituano. Los soviéticos de Estonia y de Latvia declararon su intención de restablecer Estados independientes en marzo y mayo de 1990.¹³

Se han constituido pocos Estados nuevos desde 1945. La negativa a reconocer un amplio "derecho a la autodeterminación de los pueblos" en el derecho internacional imperante ha contribuido a conservar cierta estabilidad en el sistema del Estado-nación. Se trata de una tendencia que se ha revertido parcialmente para permitir la creación de Estados independientes que surgen de la caída de la Unión Soviética. El derecho a la secesión se incluyó en la Constitución de la URSS y un buen número de repúblicas, que fueron soviéticas, lo están aprovechando al llamar la atención sobre un concepto político olvidado durante mucho tiempo.

¹¹ R. Cooper y M. Berdal, "Outside Intervention in Ethnic Conflicts", en M. Brown (comp.), *op. cit.*, pp. 188-189.

¹² G. Smith, 1994, "The Resurgence of Nationalism", en G. Smith (comp.), *The Baltic States: The National Self-Determination of Estonia, Latvia and Lithuania*, Londres, Macmillan, p. 128.

¹³ *Ibid.*, p. 136.

EL FUTURO DE LAS NACIONES SIN ESTADO EN LA UNIÓN EUROPEA

Entre las numerosas minorías nacionales que forman la Unión Europea (UE) existen grados distintos de conciencia nacional. La mayor parte de ellas está incorporada en Estados más grandes que son los miembros oficiales de la Unión. La idea de una “Europa de las regiones” no sólo es acariciada por los catalanes, que hacen mucho hincapié en las oportunidades que la UE abrirá a las minorías nacionales, sino también por los escoceses, los vascos y los galeses, entre otras naciones europeas que carecen de Estado y que tratan de satisfacer sus aspiraciones culturales y políticas en una Europa nueva. Perciben la constitución de la UE como la de una institución política nueva en la que están ingresando voluntariamente. Aun si las minorías no tuvieran voz en la decisión del Estado que las gobierna para unirse a la UE, vislumbran una clara posibilidad de intervenir en la organización de esta nueva entidad.

Las minorías nacionales con una considerable conciencia nacional resienten los diversos modos en que sus instituciones políticas se perdieron en el pasado, mientras que otras simplemente están descontentas con la gestión que hace el Estado de sus asuntos. Esto explica el actual resurgimiento del nacionalismo en naciones sin Estado de Europa occidental. En muchos casos, muestran actitudes abiertas al futuro, a la vez que, como sostiene Morris, tratan de traducir las formas culturales tradicionales a medios modernos de expresión.¹⁴ Buscan un fortalecimiento económico y cultural de la nación, establecen vínculos a través de las fronteras, celebran reuniones internacionales, construyen organismos de coordinación como la Asamblea para una Europa de las Regiones, y trabajan activamente en las instituciones europeas para que, por lo menos en la UE, se pueda hablar de un movimiento “étnico transnacional”.

Con todo, no queda claro cómo va a desenvolverse la Unión Europea y la función que se permitirá a las naciones sin Estado. Europa es una entidad problemática cuyas fronteras culturales y físicas no están claras. “Sucede que Europa”, sostiene Giner,

es una entidad que constituye, para muchos de nuestros ciudadanos, el marco de referencia más amplio posible desde el punto de vista de su identidad social, que rebasa la localidad, la ocupación y la nación, como fundamento último del que han podido aprender en materia de instrucción, gustos, ética, creencias y conducta pública y privada.¹⁵

Desde el punto de vista cultural, se puede sostener que Europa comparte una civilización común. Aron y Galtung defienden este parecer. Aron escribió en 1963 que “Europa hoy es menos que hace cincuenta años, no porque las fronteras internas detengan a las personas o las ideas, sino porque Europa en conjunto ya no tiene fronteras externas y todas las naciones han iniciado un diálogo con el mundo ente-

¹⁴ Morris, 1993, “Future Rear”, en J. Bird *et al.*, *Mapping the Futures*, Londres, Routledge, p. 43.

¹⁵ S. Giner, “The Rise of a European Society”, *Revue Européenne des Sciences Sociales*, tomo XXXI, núm. 95, p. 147.

ro".¹⁶ Giner plantea un punto de vista parecido. Destaca que Europa puede estar tratando de unirse precisamente en el momento en que su distinción se vuelve más problemática que nunca antes. Frente a un cosmopolitismo cada vez mayor, inmigración colectiva del resto del mundo, la difusión incesante de los medios de comunicación culturalmente sincréticos, las telecomunicaciones, la interdependencia mundial y la globalización de las relaciones sociales, los desequilibrios demográficos y ecológicos, el comercio y la industria mundiales, y las desigualdades sociales transnacionales, las características específicamente europeas pueden desdibujarse todavía más de lo que ya están. Europa puede perder gran parte de su identidad de cara a las consecuencias y ramificaciones de su propia dinámica histórica, conforme la reorganicen, perfeccionen o transformen los pueblos que una vez cayeron bajo su hechizo o que fueron productos directos de su expansión mundial inexorable. La "europeización" del mundo, concluye Giner, ha debilitado la diferenciación de la propia Europa.¹⁷

La Unión Europea es, en efecto, una asociación de Estados-nación que, aunque llevan a cabo en común ciertas acciones, siguen siendo Estados viables con divergencias de intereses y políticas. Como sostienen Baker y Kolinsky, la UE no se ha convertido en un nuevo foco de lealtad que pueda sustituir al Estado. Efectivamente, en las estructuras de la UE los ciudadanos recurren a sus gobiernos para defender los intereses nacionales, más que para presionar por la integración.¹⁸ El Estado-nación se yergue como protagonista del proceso hacia la unidad europea y probablemente mantenga un poder considerable en el futuro próximo. Gellner afirma que "la unificación de Europa, si llega a darse, reducirá la rivalidad entre las grandes potencias europeas, en la medida en que toda unificación efectiva les prive de la capacidad de actuar con independencia".¹⁹ A nuestro juicio, es posible prever tensiones entre Francia, Alemania y el Reino Unido al tratar de influir en los principios y políticas que deberían regir en la Unión. Habrá rivalidad en el futuro previsible.

La percepción de las aspiraciones y reclamos de las minorías nacionales no estuvo entre los motivos para iniciar un proceso de unificación de un número limitado de Estados-nación europeos. Más bien, fue la debilidad del Estado y no su fuerza, lo que obligó a muchos políticos, grupos de intereses económicos y movimientos sociales, a encaminarse rumbo a la unidad. A juicio de Giner, la dificultad compartida de una relativa pequeñez nacional, la pérdida de competitividad contra las potencias externas, la debilidad militar, la amenaza soviética en los decenios posteriores a la segunda guerra mundial y otros factores de igual fuerza, lograron debilitar los aparentemente inagotables recursos morales y políticos de los defensores del Estado-nación.²⁰

¹⁶ R. Aron, 1963, "Old Nations, New Europe", en S. R. Graubard, *A New Europe?*, Londres, Oldbourne, pp. 47-48; J. Galtung, 1989, *Europe in the Making*, Nueva York, Crane Russak.

¹⁷ S. Giner, *op. cit.*, p. 149.

¹⁸ J. Baker y M. Kolinsky, 1991, "The State and Integration", en C. Navari, *The Condition of States: A Study in International Political Theory*, Milton Keynes, Open University Press, p. 120.

¹⁹ E. Gellner, 1993, *Europes: Els intellectuals i la qüestió europea*, Barcelona, Acta, Debate, p. 259.

²⁰ S. Giner, *op. cit.*, p. 151.

La futura forma de la UE todavía no se decide y la función que vayan a tener las naciones sin Estado depende por completo de ella. Sólo una Unión Europea de tipo federal, según se defendió en la resolución del Parlamento del 14 de marzo de 1990, donde se aplique el principio de subsidiariedad, podría generar una “Europa de las regiones”. Una Europa democrática, federal y descentralizada no sólo respondería a sólidos argumentos económicos, sino que ofrecería también un marco adecuado para que las naciones sin Estado defendieran y promovieran su cultura. Actualmente, el grado de autonomía, cooperación y subsidiariedad que constituirá a la UE sigue siendo incierto. Es importante considerar que los Estados-nación son los factores que trazan la forma y límites de una institución, la UE, que inevitablemente no eliminará sino reorganizará su carácter.

Una UE basada en el principio de subsidiariedad implica que nada que pueda hacerse con mayor eficacia en un nivel inferior debería hacerse en un nivel más alto. El gobierno y los servicios para el ciudadano deberían controlarse y administrarse tan cerca de su punto de entrega como sea posible. En este marco, el concepto de una “Europa de las regiones”, como alega Martín, “contiene la emocionante posibilidad de reforzar la democracia local y llevar la discusión y la toma de decisiones mucho más cerca del pueblo”.²¹ Una Europa federal garantizaría la vigilancia democrática y la responsabilidad, evitando el peligro de transformarse en una enorme y complicada institución burocrática.

El nacionalismo ha demostrado ser un recurso útil para la construcción de los Estados-nación. También lo invocan las minorías que reclaman una diferencia cultural y el derecho a la autonomía. En el futuro próximo, se requerirá al nacionalismo que contribuya a la creación de una Europa unida. El entrelazamiento económico y político de los Estados europeos todavía no ha producido un sentimiento de identidad común. Como sostiene Aron, la conciencia de la nación sigue siendo infinitamente más fuerte que el sentimiento europeo. A su juicio, “las antiguas naciones vivirán en el corazón de los hombres, y el amor por la nación europea todavía no nace, suponiendo que llegue a existir”.²² Aron escribió estas palabras hace treinta años y su afirmación sigue valiendo. Con todo, algo ha cambiado. La unidad sociopolítica de Europa hoy es un proyecto con el que están comprometidos todos sus Estados miembros.

La construcción de Europa requiere formar una “conciencia nacional europea”, una identidad europea que dé cohesión a una entidad económica y políticamente unida pero muy diversificada. La sociología carece de una terminología adecuada para ocuparse de la Europa que está surgiendo porque ya no será posible igualar la sociedad al Estado-nación. Los creadores de la nueva Europa tendrán que observar las “tendencias europeas comunes” y crear un mito de origen, volver a escribir la historia, inventar tradiciones, rituales y símbolos que creen una nueva

²¹ D. Martín, 1991, *Europe: An Ever Closer Union*, Nottingham, Spokesman for European Labour Forum, p. 18.

²² R. Aron, *op. cit.*, p. 61.

identidad. Pero lo que es más importante, tendrán que descubrir un objetivo común, un proyecto capaz de movilizar la energía de los ciudadanos europeos. Necesitarán una tarea común para que se produzca la solidaridad entre ellos. El nacionalismo se invocará probablemente y de nuevo no está claro cómo irá a formularse. Un futuro nacionalismo europeo podría convertirse en agresiva xenofobia contra los inmigrantes que huyen de la miseria de África, Asia y Europa del Este, y preocuparse por la defensa de una "Europa fortaleza" celosa de su propia prosperidad. La creación de una identidad europea no borrarán las identidades nacionales ni regionales. Más bien generará círculos concéntricos de identidad, que se vayan invocando uno a uno en momentos diferentes.

Traducción de Rosamaría Núñez