

Eladio Dieste, Miguel A. Odriozola
Fábrica Fagar
Paraje San Juan, Uruguay

Más allá del Estado Nación

VIRGILIO ZAPATERO

Catedrático de Filosofía del Derecho

ENTRE EL UNIVERSALISMO

Y PARTICULARISMO

Decía Hegel que toda forma histórica está condenada al ocaso al llegar a su madurez. Y tal vez sea esto lo que le esté ocurriendo al Estado; una formación política que nació en el tránsito de la modernidad —allá por los siglos xv y xvi— luchando contra el Papado y el Imperio, a quienes terminó por someter, y arrasando por abajo todo poder que pudiera hacerle sombra. Desposeído el Papado y el Imperio¹ y expropiados los gremios, corporaciones o ciudades de sus competencias, la nueva formación política —el Estado— supuso la monopolización del poder: un poder que exigió —como resumía Austin— ser obedecido por todos y aseguró no estar dispuesto a obedecer a nadie y para el que Bodino² acuñó el concepto de soberanía. El Estado logró así consolidarse frente a otras estructuras políticas como la formación más adecuada para resolver los problemas de la modernidad y no ha dejado de crecer, desde entonces, en un proceso de enriquecimiento extraordinario y constante del contenido estatal: no sólo se hizo cargo de la paz, de la guerra, de la seguridad, del mantenimiento del orden, de las funciones de beneficencia o de la instrucción pública de sus ciudadanos sino que a partir de los siglos xvii y xviii comenzó a asumir

responsabilidades en la gestión de la propia economía. El *Welfare State* del siglo xx, forma del Estado ambicioso y expansionista de nuestros días, marca el cenit del proceso de desarrollo de aquel tímido Estado del siglo xv. Si la tesis de Hegel fuera correcta, habría que pensar si no estaremos ya presenciando su ocaso.

Se dibujan en el horizonte algunos signos que pueden interpretarse como si el Estado moderno hubiera comenzado a desandar el camino que inició en la Baja Edad Media. El Estado es ya hoy —en feliz expresión de Daniel Bell— demasiado grande para las cosas pequeña; no tiene el tamaño adecuado a la dimensión de los problemas. Y el crecimiento del Estado ha conducido no sólo a un funcionamiento poco eficiente de su aparato burocrático sino que se ha distanciado del ciudadano, debilitando así el hilo de su propia legitimidad. Lo mismo que en el siglo xv el objetivo fue la centralización del poder, hoy en día la descentralización es el *leitmotiv* de cualquier reforma política del Estado. España, con su Estado de las Autonomías, ofrece un excelente ejemplo de este proceso de un Estado que busca una dimensión más eficiente, más democrática y más humana de su viejo Estado.

Pero si los Estados han demostrado ser demasiado grandes para los problemas pequeños, también han resultado demasiado pequeños para los problemas grandes que hoy agobian a la humanidad. La preservación del medio ambiente, la lucha eficaz contra fórmulas hasta ahora inéditas de criminalidad, la erradicación de nuevas enfermedades, la preservación de la paz y la seguridad, la gestión de la propia economía, el respeto a los derechos humanos... son objetivos que están más allá de los poderes del Estado. El Estado en otros tiempos omnipotente, gran *Leviatán* que no admitía poder superior sobre la tierra, comienza a mostrar su impotencia y se ve obligado a devolver poderes a nuevas organizaciones supraestatales. Asistimos, dice Habermas³, a un creciente vaciamiento de la soberanía de los Estados nacionales a la vez que se construyen y amplían organizaciones supranacionales encargadas de la gestión de estos nuevos problemas. La Unión Europea es un buen ejemplo de esta dinámica; más del 50% de las normas hoy vigentes en cualquier de los países miembros de la Unión está producida ya fuera de sus fronteras: en Bruselas o en Estrasburgo. En suma, mientras por abajo las crecientes demandas de descentralización están succionando una parte importante de las competencias de las instancias centrales del Estado, la internacionalización de la vida económica y política de nuestro tiempo ha ido erosionando por arriba sus poderes.

Pero —y aquí está la paradoja o la ironía de nuestro tiempo—, a la vez que las sociedades tratan de buscar solución a sus problemas más graves y urgentes mediante el fortalecimiento de las organizaciones supranacionales, reaparece con inusitada fuerza el nacionalismo más estrecho. Con sorpresa, y a veces con espanto, comprobamos que el nacionalismo no ha muerto y que, querámoslo o no, —como recuerda López Calera⁴— el mundo político y económico de

finales del siglo xx sigue afectado por *lo nacional*. Si nuestro mundo tiene una clara vocación universalista, también sigue siendo un tiempo en que las naciones afirman sus derechos. Serbios, croatas, bosnios, armenios, acerbajanos, georgianos, chechenos, sijs, kurdos, palestinos o terroristas del IRA o de ETA parecen consumirse —y agotarnos— en guerras y violencias terribles para llevar adelante sus aspiraciones nacionales. Ironía de la historia: mientras los Estados parecen mirar hacia arriba buscando tejer organizaciones superiores más operativas frente a los desafíos del presente, mientras parecía que el nuevo paradigma para el siglo XXI iba a ser el universalismo, resurgen las naciones afirmando la otra tendencia histórica: el particularismo. En lugar del cosmopolitismo kantiano, las minorías nacionales siguen poniendo sus anhelos en el Estado nación que hoy creíamos ya camino de su superación. Frente a la idea de un gobierno universal, adecuado a los nuevos desafíos de la humanidad, la fórmula que nos ofrecen las minorías nacionales no puede ser más simple: cada nación, un Estado; cada Estado, una nación. Es la vuelta de las naciones; a veces, el regreso de las tribus.

LA UNIÓN DE ESTADO Y NACIÓN

El hilo argumental de las minorías nacionalistas no puede ser más simple⁵: a) la humanidad se divide naturalmente en naciones, b) las naciones son reconocibles por ciertos rasgos naturales y c) la organización del poder político debe acomodarse a los límites de la nación a través del principio de autodeterminación nacional. Es decir, debe haber una perfecta coincidencia entre Estado y Nación porque la Nación constituye la legítima *political unit* que buscaba R. Dahl en *La democracia y sus críticos*⁶. Las tres premisas son altamente discutibles. Las naciones, en primer término, no son realidades originarias sino creación humana, comunidades cultura-

les creadas y recreadas continuamente por el hombre; son, en feliz expresión de Anderson, *comunidades imaginadas*. En este sentido, —y dicho con tal vez excesiva contundencia— son los nacionalistas los que crean, los que inventan, los que imaginan su nación. Afirmar, en segundo término, que las naciones son reconocibles por ciertos rasgos naturales —como la lengua, el territorio, la historia, la etnia, etc— supone olvidar ese elemento espiritual, esa *alma* de la que hablaba Renan⁷, ese “plebiscito diario”, esa voluntad de vivir juntos sin la cual aquellos elementos objetivos no generarán nunca la idea de una nación. Pero la afirmación nacionalista que ahora interesa es, en la síntesis que del nacionalismo hizo Kedouri, aquella conclusión normativa —auténtica falacia naturalista— según la cual la unidad política de un Estado debe ser la nación.

La identificación de Estado y Nación —el Estado nación— es un fenómeno relativamente moderno en el tiempo. Antes de los siglos XIV y XV no existía lo que hoy llamamos Estado y, por lo tanto, carece de sentido, hablar en aquella época de un Estado nación. Existía la nación pero esta no tenía el significado que hoy le atribuimos: era sencillamente el lugar de nacimiento, *Vaterland* como dijera Nietzsche; un dato sin relevancia alguna respecto a la estructura y al funcionamiento del Estado. El acoplamiento del Estado y la Nación —en la forma del Estado nación que hoy conocemos— fue un producto de la modernidad que, por otra parte, no se produjo en todos los países al mismo tiempo y con el mismo sentido. La primera construcción histórica del Estado nación la protagonizaron a partir del siglo XVI y XVII los fuertes Estados dinásticos de España, Francia e Inglaterra⁸. En ellos había ya un poderoso Estado pero faltaba la nación. Y fue el Estado quien se empeñó en construir la nación a través de las más variadas políticas. El caso de España fue paradigmático: el jo-

ven Estado que entretejieron los Reyes Católicos utilizó la religión —expulsando judíos y musulmanes— o el idioma —promocionando una única lengua— para ir forjando una determinada nación, la nación española basada en una lengua, una religión y una vocación de imperio. Aquí, como en Inglaterra o en Francia, la dinámica de construcción nacional fue *del Estado hacia la Nación*.

Hubo que esperar hasta el siglo XVIII para que fueran las naciones quienes acometieron la tarea de construir Estados y para que el nacionalismo apareciera como una teoría legitimadora —y liberal— del poder político. Porque —conviene recordarlo en estos tiempos de nacionalismos sangrientos y antiliberales— hubo un nacionalismo liberal, con una poderosísima carga de liberación nacional e individual. En el origen, como en tantas otras conquistas de la humanidad, estaba la Revolución Francesa. Fue esta Revolución la que cambió la titularidad de la soberanía que pasó del monarca al pueblo o la nación. Fue “el pueblo francés” quien se constituyó en Estado el 24 de junio de 1793 y aprobó una Constitución republicana con su Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. El principio de la nacionalidad tuvo, pues, inicialmente un sentido inequívocamente democrático y liberador al afirmar que el poder residía en el pueblo —o la nación, que es término equivalente— y que el pueblo o la nación era el conjunto de todos los franceses. Nacionalidad y ciudadanía se unieron de este modo y la liberación nacional no se podía separar de la liberación como ciudadanos. Fue en ese momento cuando la idea de la autonomía nacional se vinculó con la idea de la autonomía democrática. Y aun cuando todavía el Congreso de Viena en 1815 —tras la derrota de Napoleón— pudo rehacer el mapa europeo sin tener en cuenta las naciones (fueron los intereses dinásticos, la religión, el equilibrio de poder o la reunión de te-

territorios dispersos factores mucho más poderosos a la hora de marcar las fronteras) la semilla del nacionalismo estaba ya sembrada por la Revolución Francesa y muy pronto germinaría por toda Europa⁹.

El nacionalismo, como proyecto de fundir nación y Estado y como principio de legitimidad del poder político, había hecho ya su entrada en la historia; y durante el siglo XIX no hizo sino desarrollarse a lo largo y ancho de Europa. La idea de que cada nación debía tener su propio Estado terminó por imponerse y hasta espíritus tan liberales como John Stuart Mill¹⁰ no dudó en afirmar que «es condición generalmente necesaria, de las instituciones libres, la de que los límites de los Estados deben coincidir o poco menos con los de las nacionalidades» puesto que «las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto de nacionalidades diferentes, en un pueblo donde no hay lazos de unión, sobre todo si ese pueblo lee y habla distintos idiomas».

Fue así como a lo largo del siglo XIX se inició un nuevo proceso de construcción del Estado nación: ahora eran las naciones las que buscaban un Estado. A diferencia de lo que ocurriera siglos antes en España, Francia e Inglaterra, en los territorios del antiguo Sacro Imperio Germánico fue la nación la que construyó el Estado: *from Nation to State*. Se trataba de países en los que durante mucho tiempo había habido una desarrollada y rica cultura, unas determinadas comunidades culturales, esperando que sobre las mismas se pudiera construir un Estado. Tal era el caso de Alemania o de Italia, fragmentadas en multitud de formaciones políticas infraestatales¹¹; países estos en los que “existía una cultura nacional bien desarrollada, pero no un Estado-protector. En consecuencia, ciertamente, tanto el nacionalismo italiano como el alemán tuvieron que preocuparse por la *unificación*”; el nacionalismo sólo aspiraba ahora a

conferir un techo políticamente digno a una nación ya existente. El principio de las nacionalidades fue aquí —como en América Latina— un principio de liberación que pudo realizarse sin graves costes y sacrificios y en alianza, durante el siglo XIX y buena parte del XX, con el espíritu liberal. Para muchos liberales¹², había una clara vinculación entre la libertad individual y la libertad nacional: esta era el marco necesario para poder realizar aquella. Ambas luchas de liberación —la individual y la nacional— se complementaban perfectamente y, además, tenían un enemigo común: el despotismo dinástico en buena parte representado por los imperios de los Habsburgo, el imperio otomano y el de los Romanov.

EL PRINCIPIO DE AUTODETERMINACIÓN

El nacionalismo impuso su discurso en Europa y en América a lo largo del siglo XIX. Hacia 1918, cuando los plenipotenciarios se reunieron en Versalles para poner fin a la Gran Guerra, la posición esencial del nacionalismo como principio de legitimidad política fue ya tan evidente e incontestado como irrelevante había sido un siglo antes en Viena¹³. La idea de la autodeterminación de los pueblos no podía ser más simple: cada pueblo tiene derecho a determinar su propio destino. “Sólo” había que ponerse previamente de acuerdo en quien componía esa pueblo o nación. Cuando en enero de 1918, el presidente Wilson anunció sus famosos *Catorce puntos* dejaba claro que el principio de las nacionalidades debía presidir la reconstrucción del mapa de los países sometidos a los antiguos Imperios Centrales. Pero aplicar el principio de la autodeterminación nacional en un mosaico tan intrincado, con pueblos con diferentes etnias, religiones, lenguas y culturas como era la Europa del Este, era jugar con fuego¹⁴: «Ciertas expresiones contenidas en los *Catorce puntos* del Presidente —reconocía el Secretario de Estado Robert Lansing— van, con toda seguridad, a suscitar dificult

tades en el futuro porque su significación y aplicación no han sido pensadas con madurez... Cuando el Presidente habla de autodeterminación ¿en qué está pensando? ¿Piensa en una raza, en un territorio o en una comunidad? Sin una entidad bien definida, y por tanto funcional, la aplicación de este principio es peligrosa para la paz y la estabilidad... La expresión está sencillamente cargada de dinamita. Costará, me temo, miles de vidas».

Y acertó plenamente. No había allí, en aquella parte de Europa, un Estado previo que, como ocurriera en el área atlántica de Europa en los inicios de la modernidad, fuera forjando lentamente una nación. Ni había aquí una comunidad cultural medianamente delimitada que pudiera aspirar a un Estado. Los Balcanes no eran Francia o Alemania. Eran sociedades que carecían de Nación y de Estado al propio tiempo y la creación simultánea de un Estado y de una cultura nacional, de un Estado y de una Nación, en un universo social que carecía de ambos y que estaba compuesto de un abigarrado mosaico de lenguas y culturas, era lo que más se parece a una invitación a la catástrofe. En condiciones como las de los Balcanes, el Cáucaso, el Volga y gran parte de Asia central¹⁵, «los Estados-nación culturalmente homogéneos, los que la teoría nacionalista ha sostenido que son normativos y vienen prescritos por la historia, sólo se pueden crear aplicando la limpieza étnica. En estas áreas, o se persuade imperativamente a la gente para que renuncie a la puesta en práctica del ideal nacionalista o debe implantarse una limpieza étnica. No existe una tercera vía». De poco sirvió el *Tratado para la protección de las minorías* en el seno de los nuevos Estados así creados. La protección jurídica de las minorías es pura quimera en aquellos países que carecen de un gobierno democrático y de ausencia de una cultura de respeto a los derechos humanos: es imposible que un Gobierno, que no res-

pete los derechos de sus ciudadanos, respete los derechos de las minorías nacionales. El papel “desleal” de tales minorías nacionales, por otra parte, para con el Estado Checo o Polaco y la interferencia de Hitler terminó por convertir en papel mojado dicha protección internacional. El sistema de Estados establecido en el Tratado de Versalles bajo el amparo del principio de autodeterminación de las naciones eran excesivamente débil y frágil para que no lo hicieran pronto saltar por los aires Hitler y Stalin. La experiencia de la aplicación del principio de autodeterminación de las naciones no podía haber habido más trágica.

Tras la II Guerra Mundial, había que evitar los efectos desestabilizadores de aquel principio. Y no se encontró mejor solución que la de expulsarlo de Europa y su exportación a las Colonias. El principio de libre determinación había servido, en una primera fase, para desmontar las “cárceles de los pueblos” de los imperios centrales. Podría, en una segunda fase, servir de motor al proceso de descolonización de África y Asia, pero había que cerrarle el paso a una hipotética aplicación al resto de Europa y demás potencias occidentales. Las cuestiones de equidad de los derechos de las minorías —concluye Kymlicka¹⁶— quedaron relegados en aras de la estabilidad.

Desde su creación, Naciones Unidas venía reconociendo el principio de la libre determinación de los pueblos¹⁷. La Resolución 2.625 de 24 de 1970 establecía: «En virtud del principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia interna, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural y todo Estado tiene el deber de respetar ese derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta». Pe-

ro, al propio tiempo, la Resolución incluía una importante cautela, fruto de las trágicas experiencias ya vividas: «Ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se entenderá en el sentido de que autorice o fomente acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes que se conduzcan de conformidad con el principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos antes descrito y estén, por tanto, dotados de un gobierno que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin distinción por motivos de raza, credo o color». Se ha discutido y se sigue discutiendo si, tras esta Resolución, el derecho de libre determinación es aplicable únicamente a los pueblos sometidos a procesos de colonización o configura un auténtico derecho fundamental cuya titularidad corresponde a todas las naciones o pueblos. Pero en la práctica —concluye López Calera— la aplicación de este principio ha quedado reducido a los territorios coloniales: al principio de autodeterminación le siguen, como si fuera su sombra, la cautela de la intangibilidad de las fronteras y la ausencia de un derecho a la secesión.

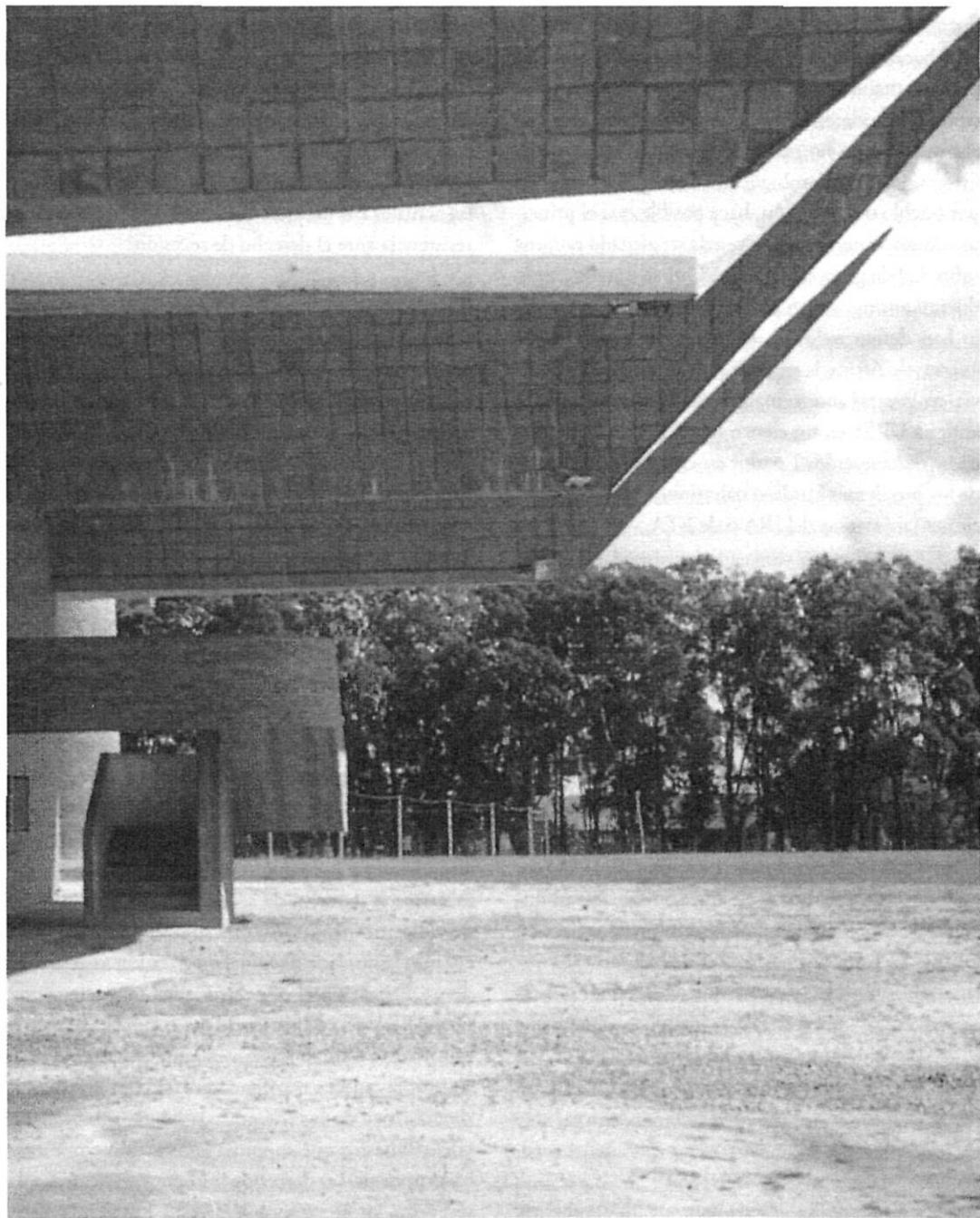
EL NACIONALISMO, OTRA VEZ

Así pues, tras la II Guerra Mundial, y si se exceptúan los problemas derivados del proceso de descolonización, parecería como si hubiera desaparecido de la agenda de la comunidad internacional la cuestión nacional. La división del mundo en dos bloques ideológicos iba a cambiar durante años el planteamiento del problema. En los países del Este, la ideología del internacionalismo proletario —en el terreno de las ideas— y la dictadura del partido comunista en la práctica hicieron que “desapareciera” el problema de las reivindicaciones nacionalistas. En los países llamados occidentales, el liberalismo político consideró que el problema se reducía a una lucha decidi-

da contra todo tipo de discriminación de las personas en función de su raza, sexo, condición o nacionalidad. El ideal era la creación de una común y única ciudadanía para todos a través del reconocimiento y garantía de una “cesta” de derechos humanos, como la incluida en la Declaración Universal de Derechos. Se pensó, en suma, que si se eliminaba todo tipo de discriminación, el nacionalismo —que tan caro había costado a la humanidad en la primera parte del siglo— dejaría de ser un problema.

Pero esta política se ha revelado insuficiente. El objetivo que persigue el nacionalismo, como viene explicando la filosofía comunitarista, no es únicamente suprimir cualquier discriminación. Precisamente lo que piden las minorías nacionales —o étnicas o culturales— es seguir siendo diferentes, mantener sus tradiciones, su cultura, sus señas de identidad. Y no solamente para ellos sino para sus descendientes; en suma, quieren que siga existiendo en el futuro su comunidad cultural o nacional. Porque la igual dignidad de las personas exige una *política de reconocimiento* —como explicara Charles Taylor¹⁸— de sus señas de identidad, de sus diferencias. Por eso, los derechos individuales iguales para todos no son suficientes; piden que se les reconozca su diferencia; demandan el reconocimiento de derechos colectivos como los derechos de autodeterminación, incluido —llegado el caso— el derecho a constituirse en un Estado. Por ello, la política liberal de derechos iguales para todos es un atentado, según ellos, a la igual dignidad de las personas pertenecientes a diferentes culturas. El liberalismo político basado en los derechos individuales no podía ser, pues, la solución del problema del nacionalismo.

Y de hecho no lo ha sido totalmente. Tras años de silencio desde el final de la II Guerra Mundial, vuelve el nacionalismo a reaparecer con inusitada fuerza, se-



duciendo a millones de personas. La proliferación de las reivindicaciones nacionalistas de los últimos años pone de manifiesto la formidable vitalidad del principio de autodeterminación de los pueblos. Y es que el nacionalismo no puede sino renacer, bajo nuevas formas. La propia ambigüedad de lo que se entiende por pueblo o por nación, hace posible que el principio de autodeterminación pueda ser alegado por una infinidad de grupos humanos. Que se trataba, como dijera Lansing, de un término cargado de dinamita lo han demostrado las sangrientas tragedias de las guerras de Africa, la explosión de la antigua Yugoslavia en guerras interminables, la reconversión de la antigua URSS en un elenco indescifrable de pequeños y desconocidos Estados así como la pervivencia de los problemas kurdo o palestino, o las reivindicaciones sangrientas del IRA o de ETA.

Pero no sólo hemos de fijarnos en estas manifestaciones trágicas, patológicas, del nacionalismo. El nacionalismo también hace hoy su aparición en Canadá, con las pretensiones independentistas del Quebec, o en Europa –en la forma del nacionalismo catalán, vasco, corso, bretón, la Liga del Norte en Italia o la situación de Bélgica– o a través de la creciente movilización de los pueblos autóctonos como los Amerindios, Tuaregs, aborígenes de Australia, lapones, etc. Y democracias muy consolidadas comienzan a descubrir no sólo que son Estados multiculturales sino también Estados multinacionales¹⁹ en los que las minorías nacionales demandan cada vez con más intensidad derechos de autogobierno. Esta efervescencia²⁰, pone de relieve inequívocamente que el derecho a la autodeterminación está lejos de haberse desactivado y que reaparece hoy con nuevas fuerzas y formas.

LA TENTACIÓN SECESIONISTA

Pero... ¿se puede hacer una nueva y más generosa

lectura del principio de autodeterminación de forma que se satisfagan las reivindicaciones de los pueblos y las naciones? ¿Habría que prescindir de la cautela establecida por la comunidad internacional según la cual la aplicación del principio de autodeterminación tiene que ser compatible con la preservación de las actuales fronteras de los Estados? ¿Por qué tanta resistencia ante el derecho de secesión?

La palabra secesión está asociada con la guerra: basta recordar el nacimiento –mediante secesión– de la mayor parte de los actuales países de Centro Europa tras el desmembramiento de los imperios centrales. Frente a estos fenómenos de nacimiento violento de un buen número de Estados, la invocación, como contraejemplo pacífico, de Noruega (que en 1905 se independizó de Suecia) o la división por mutuo acuerdo de Checoslovaquia en 1989 no son suficientes para amortiguar el miedo que trae consigo el término *secesión*.

Pero, es legítimo preguntarse si existe o no un derecho –moral, se entiende– a la secesión. Alain Dieckhoff expone sumariamente las dos posiciones al respecto. Para algunos, las minorías nacionales tienen una especie de derecho originario a separarse del Estado del que forman parte sin necesidad de otra alegación que la manifestación de su voluntad. Para otros, el derecho de secesión no es más que un derecho compensatorio que sólo se puede esgrimir cuando la minoría nacional en cuestión vive dentro de un Estado en el que se practica una asignación sistemáticamente injusta de los recursos, se sufren injusticias políticas flagrantes, amenazas serias para su propia cultura o peligro mortal para la supervivencia física de los integrantes de esa minoría. En tales supuestos que suponen la negación grave a tales grupos de los derechos humanos, es legítima la secesión. La secesión solo²¹ «está justificada sola-

mente cuando la violencia del Estado central priva de sus derechos a una parte de la población que está concentrada en un territorio; entonces la exigencia de inclusión puede producirse por vía de la independencia nacional». Por ello, insiste Habermas, la legitimidad de la secesión no se puede decidir sin plantear previamente la legitimidad del *statu quo*.

Estas reticencias a reconocer un derecho originario a la secesión tienen mucho que ver con la trágica experiencia al respecto que se proyectan, no sin razón, hacia el futuro. En primer lugar, las secesiones que suponen una alteración de las fronteras entre Estados suelen ir acompañadas de violencia y guerras interminables como ocurre entre la India y el Paquistán. En segundo lugar, es absolutamente excepcional el supuesto de comunidades nacionales homogéneas sobre un mismo territorio: lo normal es la multinacionalidad de forma que la secesión no suele suponer más que un cambio de mayorías: Como señala Habermas²², con las nuevas fronteras nacionales sólo surgen nuevas minorías nacionales; quienes eran antes minoría sobre un determinado territorio se convierten ahora en mayorías y viceversa. El problema de convivencia se reproduce tras la independencia: lo único que cambia es el signo del oprimido. En tercer lugar, se produce una etnización del nuevo Estado y, con gran probabilidad, la “limpieza étnica” del nuevo país. La experiencia del proceso de desmembramiento de Yugoslavia o del antiguo imperio soviético son una buena prueba –por si no hubiera sido suficiente la experiencia del siglo xx– de los riesgos que suscita la generalización de un derecho originario a la secesión.

Son estas algunas de las razones por las que la secesión raramente se vislumbra como una solución y obligan, concluye Dieckhoff²³, a imaginar vías alternativas para que los grupos nacionales puedan dis-

frutar de sus legítimos derechos sin poner en quiebra la paz tanto interna como internacionalmente.

MAS ALLÁ DEL ESTADO NACIÓN

Pero, ¿existe algún procedimiento para dar satisfacción a las necesidades de autogobierno de las naciones sin producir una fragmentación inmanejable de la sociedad internacional en cientos y cientos de nuevos Estados? En todo caso, si bien es cierto que hay ya demasiados Estados, son muchas más las naciones que están en la lista de espera de la estatalidad. Alguna solución habrá que dar a este problema que ya ha costado demasiada sangre a la humanidad.

Tal vez, también en este punto, la realidad vaya muy por delante de la teoría y los políticos estén articulando, mediante prueba y error, nuevas formas de relación del Estado y la Nación. Ya en 1947, Italia se comprometía en conceder un estatuto especial a cinco regiones, alguna de ellas –el Estatuto de Autonomía de Trento-Alto Adigio– con amplias competencias en materia financiera. Francia inauguró en 1982 el camino de la descentralización administrativa y la Constitución española de 1978 ha supuesto una auténtica revolución en el tratamiento de los problemas de las minorías nacionales. No ha sido ajeno a este proceso el Reino Unido que, bajo Tony Blair, ha iniciado una política de devolución de poderes que supone la creación de asambleas regionales en Gales, Escocia e Irlanda del Norte.

El caso de Irlanda del Norte –fruto del “acuerdo del viernes santo” de 1998– presenta unas peculiaridades, a los efectos aquí estudiados, dignos de hacer notar. El acuerdo implica, en primer lugar, la creación de una asamblea semi-autónoma dotada de poderes legislativos y ejecutivos. En segundo lugar, la creación de un Consejo Norte-Sur, que reúne representantes del Ulster y de la República de Irlanda pa-

ra desarrollar la cooperación en cuestiones de interés común (transporte, turismo, etc). En tercer lugar, se crea el Consejo Irlandés-Británico en el que se sientan representantes de los Gobiernos la República de Irlanda, de Gran Bretaña y delegados de Irlanda del Norte, Escocia y Gales. La creación de estos Consejos, más allá de los ámbitos de la soberanía de Irlanda o Gran Bretaña, toca de lleno la concepción hasta ahora dominante respecto de la soberanía y las fronteras. Todas estas experiencias —y muchas más— caminan en la dirección de separar el Estado y la Nación como, por otra parte, habían ya propuesto algunos austromarxistas como Otto Bauer²⁴ para resolver los problemas de integración del imperio multinacional de los Habsburgo. Algo muy profundo se está moviendo en los cimientos del Estado y la filosofía política tiene que ir dando cuenta de tales cambios.

Dos son —sugiere Gidon Gotlieb²⁵— los métodos de que se dispone en el orden internacional para hacer frente a las demandas de las minorías nacionales: crear nuevos Estados o hacerles un “hueco” dentro de las fronteras de los actuales Estados. Vimos porqué la creación de nuevos Estados se la ha visto y se la sigue viendo con enorme prevención. Pero, ¿es posible que las naciones sin Estado propio tengan un “hueco” cómodo dentro de un Estado multinacional? Posiblemente la solución del problema —descartada la secesión y la represión de las nacionalidades— haya que buscarla superando el Estado nación a través de la reformulación de dos principios: el de la autodeterminación y el de la identificación del Estado y la Nación.

Tradicionalmente se ha conectado la idea de la autodeterminación con la idea de la independencia. Autodeterminarse viene a equivaler, de este modo, al acto de constitución de un nuevo Estado, a la

aparición de un nuevo sujeto internacional. Posiblemente, como afirma Dieckhoff²⁶, esta identificación se deba a una confusión entre autodeterminación e independencia. Hoy la autodeterminación tiene mucho más que ver con la idea de que el poder deriva del propio pueblo. En un sistema democrático, con el término de autodeterminación queremos afirmar y proclamar que el destino de un pueblo está y debe estar en sus manos y que es el pueblo quien decide y debe decidir el tipo de organización política de que se dota. Autodeterminarse es lo que hizo la Nación francesa tras la Revolución o lo que hizo la Nación española en 1997 al aprobar una nueva Constitución o el pueblo vasco o catalán al aprobar su Estatuto. Y ejercer la autodeterminación es tanto constituirse en un Estado independiente como optar por formar parte de una Federación o de una Confederación de Estados u organizarse en Comunidades Autónomas.

La soberanía, por otra parte, tradicionalmente se la ha entendido como un poder indivisible que opera sobre todas las personas que habitan sobre un mismo territorio. La soberanía era soberanía sobre territorios y soberanía sobre pueblos. Pero esta concepción de la soberanía, en otros tiempos tal vez ajustada a la realidad, de poco o nada puede servir para describir el funcionamiento de los Estados hoy en día o para satisfacer las nuevas demandas de nuestras sociedades. Las filigranas institucionales en que consisten los últimos acuerdos sobre el Ulster lo ponen de manifiesto. Las fronteras sobre los territorios no tienen porqué coincidir con las fronteras sobre las personas. La idea de que una única frontera territorial puede servir para resolver todos los problemas —de defensa y seguridad, acceso a los recursos naturales, desarrollo, protección del medio ambiente, dirección del sistema de producción, etc— se ha mantenido durante largo tiempo pero, ya hoy, no es más que una idea

obsoleta. Hoy la soberanía es, más bien, y como pone de relieve la Unión Europea, un haz de facultades que pueden deconstruirse y ejercerse con diferentes intensidades sobre diferentes colectivos.

El nuevo enfoque de la soberanía hace posible un nuevo reparto de las distintas potestades y facultades en que se despliega la soberanía, residenciándolas en manos diferentes según los diferentes propósitos. Por ello, a la hora de resolver el problema de las minorías nacionales tal vez, manteniendo las fronteras territoriales de los Estados, haya que ir a una pluralidad de fronteras funcionales y a una²⁷ «desagregación de la soberanía de forma que haga posible que la población permanezca donde está y al propio tiempo disfrute de todo un abanico de derechos civiles y políticos sin definición territorial». Son posibles, pues, —como demuestra la experiencia de la Unión Europea o el caso del Ulster— diferentes fronteras según los objetivos sin poner en cuestión las fronteras territoriales del Estado. Si se acepta tal perspectiva, es posible crear “nuevos espacios” para las naciones que no han alcanzado su independencia sin alentar las fuerzas desintegradoras y separatistas que alientan en algunas minorías nacionales. Y este nuevo espacio se podría lograr dando un status, interno e internacional, a las naciones.

La segunda exigencia de este nuevo enfoque afectaría al régimen de la nacionalidad. Una nación es una entidad cuyos límites geográficos no son fáciles de precisar y en el supuesto de que lo sean, no siempre coinciden con los del propio Estado; más aún, raramente coinciden. Articular regímenes especiales (y por tanto, diferentes) de nacionalidad podría permitir reconocer determinados derechos colectivos a los miembros de una minoría nacional. Un régimen de este tipo²⁸, podría reconciliar la integridad y la soberanía de los Estados con las demandas de las minorías

as nacionales existentes en su seno, proporcionar el contexto de unos lazos de nacionalidad común para naciones que están divididas por fronteras estatales, satisfacer su deseo de una identidad nacional y hacerlo sin minar la cohesión de las sociedades multinacionales. Tales regímenes especiales operarían, según Kymlicka²⁹, como “protecciones externas” de la identidad de tales minorías ante posibles invasiones por parte del Estado y no como “restricciones internas” al libre desarrollo de los miembros de la minoría nacional.

Se trata, en suma, de la superación del Estado nación. La idea parte de una distinción entre el Estado como un determinado tipo de organización del poder y la definición de la Nación, como comunidad histórica de cultura. Esta distinción permite imaginar una comunidad política que incluya una pluralidad de comunidades culturales; un mismo Estado con distintas naciones. Esta forma de integración política fue, en otros tiempos, la propia del imperio de los Habsburgo o el sistema del *millet* del imperio otomano³⁰. Hoy en día, la podemos hallar en Suiza. El éxito de la fórmula consiste en que en ella la integración política —la pertenencia a un Estado— no exige la renuncia a otras identidades como pueda ser la que proviene de la pertenencia a un grupo nacional o étnico. En esta fórmula cada persona puede ser titular de identidades múltiples: religión, nacionalidad, ciudadanía, lengua, etc. Ello supone, en suma, separar ciudadanía y nacionalidad. La ciudadanía estaría así unida a la pertenencia a un Estado determinado; la nacionalidad vendría determinada por la pertenencia a un determinado grupo nacional. En un Estado así construido, cada persona tendría la ciudadanía del Estado —con los correspondientes derechos civiles, políticos y sociales— común para todos y la nacionalidad específica de su grupo.

Existen, pues, procedimientos para dar satisfacción a las necesidades de autogobierno de las naciones sin producir una fragmentación inmanejable de la sociedad internacional en cientos y cientos de nuevos Estados. Ello supone, por una parte, olvidarnos de la pretensión de imponer una determinada cultura, una determinada lengua, una determinada forma de entender la historia... a aquellas minorías nacionales que tienen su propia cultura, su propia lengua, su propia lectura de la historia y sus propias formas de autogobierno. Posiblemente para algunas minorías estas soluciones intermedias no sean suficientes y sigan optando por la secesión. Pero cuando el Estado en cuestión respeta los derechos humanos, cuando funciona como un auténtico Estado de Derecho, y crea generosas condiciones de habitabilidad para las mi-

norías nacionales no hay razones ni prudenciales ni morales, en principio, para la secesión y sí para el mantenimiento del *statu quo*. Si en España ha habido o todavía hay alguna discriminación con las distintas nacionalidades, esta³¹, «puede abolirse, no mediante la independencia nacional, sino sólo mediante una inclusión que sea suficientemente sensible a las diferencias específicas individuales y de grupo del trasfondo cultural». Pero esta inclusión, sensible a las diferencias, supone ir más allá del viejo Estado Nación; implica reconocer que España, como buena parte de los países europeos, es un Estado multinacional. Y cuando este reconocimiento se hace lealmente y con todas sus consecuencias, se puede decir muy alto y muy fuerte que carece de justificación un pretendido derecho moral a la secesión. ●

NOTAS

1. NAEF, W.: *La idea del Estado en la Edad Moderna*. Aguilar, 1973.
2. BODINO, J.: *Los Seis Libros de la República*. Caracas 1966, pp. 166 y ss.
3. HABERMAS, J.: "El Estado nacional europeo", en *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Paidós, Barcelona 1999, p. 83.
4. LÓPEZ CALERA, N.: *El nacionalismo, ¿culpable o inocente?* Tecnos, Madrid 1995, p. 14 y ss.
5. KEDOURI, E.: *Nacionalismo*, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 10.
6. DAHL, Robert A.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona, 2º ed 1993, p. 253.
7. RENAN, E.: *Qué es una nación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1983, p. 4.
8. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, pp. 97 y ss.
9. Véase GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, Pp. 73-95.
10. MILL, J.S.: *Del Gobierno representativo*, Tecnos, Barcelona, 2º ed. 1994, pp. 182-184.
11. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, p. 102.
12. TOSCANO MÉNDEZ, Manuel: "¿Democracia de los ciudadanos o democracia de las nacionalidades?", en *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, citado, pp. 92 y 93.
13. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, p. 85.
14. DIECKHOFF, A.: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 249.
15. GELLNER, Ernest: *Nacionalismo*, citado, p. 107.
16. KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural*, citado, p. 88.

17. Véase al respecto LÓPEZ CALERA: *El nacionalismo ¿culpable o inocente?*, citado pp. 54 y ss.
18. TAYLOR, Charles: *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. FCE, México 1992.
19. KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural*, citado, pp. 26 y ss.
20. DIECKHOFF, A: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 107.
21. HABERMAS, J.: "Inclusión: ¿incorporación o integración?", en *La inclusión del otro*, citado, p. 122.
22. HABERMAS, J.: "La lucha por el reconocimiento en el Estado", en *La inclusión del otro*, citado, p. 207.
23. DIECKHOFF, A: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 278.
24. GARCÍA PELAYO, Manuel: "La teoría de la Nación en Otto Bauer", en *Obras Completas*, tomo II, pp. 1917 y ss. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.
25. GOTLIEB, Gidon: *Nation against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*. Council of Foreign Relations Press, New York 1993, de quien tomamos su propuesta de "Estado más Naciones".
26. DIECKHOFF, A: *La nations dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, citado, p. 279.
27. GOTLIEB, Gidon: *Nation against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, citado, p. 37.
28. GOTLIEB, Gidon: *Nation against State. A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*, citado, pp. 42-43.
29. KYMLICKA, W.: *Ciudadanía multicultural, Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, Barcelona 1996, pp. 58 y ss.
30. WALZER: *Tratado sobre la Tolerancia*, Paidós, Barcelona 1998, pp. 29 y ss.
31. HABERMAS, J.: "Inclusión: ¿incorporación o integración?", en *La inclusión del otro*, citado, p. 125.