Sustento del uso justo de Materiales Protegidos

derechos de autor para fines educativos

UCI
Universidad para la Cooperación Internacional

UCI
Sustento del uso justo de materiales protegidos por
derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI – para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes pertenecientes a los programas académicos.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S,Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.

Entidades colaboradoras:
Instituto de Filosofía del CSIC - Madrid
Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM - México

Correspondencia:
Secretaría de Redacción de *Revista Internacional de Filosofía Política.*
UNED, Edificio de Humanidades, desp. 309
C/ Senda del Rey s/n. 28040 Madrid (España)
Tel.: (91) 398 66 56. Fax: (91) 398 76 89. Pref. Int.: 341
Correo electrónico (E-MAIL): RIFP@HUMAN.UNED.ES

Edita: Dpto. de Filosofía y Filosofía Moral y Política (UNED)
y Dpto. de Filosofía (UAM. Unidad Iztapalapa)
© Dpto. de Filosofía y Filosofía Moral y Política (UNED)
y Dpto. de Filosofía (UAM. Unidad Iztapalapa)

Diseño, realización y coordinación:
PLURAL, Servicios Editoriales
Pol. Ind. Can Rosés, nave 22. 08191 Rubí
Tel. y fax: (93) 697 22 96

Distribución, suscripciones y publicidad:
Editorial Anthropos. Promat, S. Coop. Ltda.
Viladomat, 308, bajos. 08029 Barcelona (España)
Tel.: (93) 419 13 88. Fax: (93) 419 18 58. Pref. Int.: 343

Precio del ejemplar en España: 1.800 ptas. (incluido IVA)
Suscripción anual 1996 (2 números): España: 3.000 ptas. (incluido IVA)
Suscripción bianual 1996-1997 (4 números): España: 5.500 ptas. (incluido IVA)

Depósito legal: B. 5.532-1993
Impresión: Novagràfik, Puigcerdà, 127. Barcelona

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de los editores.

DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA
Y FILOSOFÍA MORAL Y POLÍTICA (UNED)

DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA
(UAM. UNIDAD IZTAPALAPA)

REVISTA INTERNACIONAL DE FILOSOFÍA POLÍTICA

RIFP (Madrid), n.º 7, mayo 1996, ISSN 1132-9432

DIRECTOR

Fernando Quesada

CONSEJO DE REDACCIÓN

(MADRID)

J. Francisco Álvarez, Juan García-Morán,
Antonio García-Santesmases,
Francisco José Martínez, Reyes Mate,
Joaquín Rodríguez

(MÉXICO, D.F.)

María Pía Lara, Sergio Pérez,
Nora Rabotnikof, Jesús Rodríguez,
Luis Salazar, Enrique Serrano,
Gabriel Vargas, Corina de Yturbe

SECRETARÍA DE REDACCIÓN

José María Hernández (UNED)
Francisco Colom (Inst. de Filosofía CSIC-Madrid)
Federico Maxínez (Inst. Invest. Filosóficas-UNAM)

SECRETARIA ADMINISTRATIVA

M.ª Nieves Cardo

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA

Identidad y reconocimiento*

CHARLES TAYLOR
Universidad McGill, Montreal, Canadá

El discurso de la identidad moderna

¿Por qué se habla tanto de la identidad en nuestros días? O por plantear una cuestión afín: ¿qué es lo que les habría costado a nuestros antepasados comprender de nosotros, que no dejamos de hablar de ello? Mi propósito estriba en intentar discernir más de cerca la ligazón entre modernidad e identidad.

El discurso de la identidad es complejo porque discurre por terrenos diversos. Constituye para empezar un concepto psicológico, con ayuda del cual se trata de comprender una dimensión importante de la conciencia de sí. Pero la palabra es sobre todo importante en nuestros días en el discurso social y político, y a menudo aparece en un contexto reivindicativo. Además, es evocada tanto en el plano del individuo (mi identidad), como en el plano del grupo (la identidad quebequesa, canadiense). El término posee un significado ligeramente diferente en cada contexto. Pero no se trata de verdadera polisemia, y todavía menos de una confusión, pues los diferentes usos están estrechamente ligados entre sí.

Está primero «la identidad», en el sentido de ciertos psicólogos. Pienso aquí sobre todo en Erik Erikson. Una identidad es una definición de sí mismo, en parte implícita, que un agente humano debe poder elaborar en el curso de su conversión en adulto y (según el mismo Erikson) seguir redefiniendo a lo largo de su vida. No se trata de una realización facultativa. Sin identidad estable nos sentimos al borde de la crisis, y no sólo muy desgraciados, sino también incapaces de funcionar con normalidad. Los momentos en los que se corre el riesgo de perder la identidad se definen como momentos de crisis. Ciertos conflictos adolescentes los explica Erikson con ayuda del concepto de «crisis de identidad».

¿Cuál es exactamente la identidad que se invoca con este género de teoría? No resulta fácil de definir. Pero se podría decir que mi identidad define de alguna manera el horizonte de mi mundo moral. A partir de mi identidad sé lo que resulta verdaderamente importante para mí y lo que resulta menos importante, sé lo que me atañe profundamente y lo que tiene una significación menor. Precisamente lo que resulta aterrador en esta crisis de identidad es que se pierden estas referencias, que no se sabe ya lo que importa de veras y que se está al borde de un abismo en el que nada en absoluto tiene estrictamente importancia, por retomar la declaración del protagonista de *L'Étranger*.

Mi identidad es de algún modo lo que me sitúa en el mundo moral. Es precisamente lo que funda el uso de este término. Mi identidad es «lo que yo soy». Es justamente lo que se quiere saber cuando se me pide que dé una prueba de identidad. Pero «identificarme» de este modo es situarme en un campo social. Mi documento de identidad proporciona mi nombre, y acaso mi origen, o mi número de seguridad social. Eso me sitúa en una familia, en una región, en el catálogo de ciudadanos-trabajadores del Ministerio de Trabajo, etc. Pues bien, el uso eriksoniano adopta la misma lógica. Mi identidad me sitúa en el paisaje moral; entre todas las posiciones posibles, me otorga una. Me coloca en un lugar, antes que en un no lugar espantoso e invivible. La identidad como horizonte moral constituye un eje del discurso de la identidad. Pero si no contáramos más que con este eje, no se comprendería del todo la fuerza de este término. En especial, no se entendería tampoco por qué el término es fundamentalmente moderno. Proviene de la célebre utilización del mismo por parte de Erikson en su notable estudio psico-biográfico sobre Martín Lutero.[1]

Erikson describe la situación espiritual del joven Lutero, de la que éste salió por medio de su conversión a la teología radical de la salvación *sola fide*, como una crisis de identidad. Inmediatamente se aprecia lo que este término justifica. La cuestión residía precisamente en el horizonte moral último. Lutero encontraba imposible vivir en el horizonte del catolicismo tal como él lo entendía, pues le parecía que le entregaba a la condenación, incapaz como era de llegar jamás a satisfacer las exigencias de la salvación por medio de las obras. Por esa razón es por lo que la doctrina de la salvación por la fe tuvo para él la fuerza de una liberación. Pero esto no suprime el lado anacrónico del término «identidad». Lutero mismo no habría podido comprenderse jamás mediante este término. ¿Por qué? Porque no habría podido comprender la definición del horizonte último como una cuestión *personal*. Porque no se trataba únicamente de una definición de sí mismo, sino de la condición de todo ser humano, depravado por el pecado y salvado por la gracia. Antes de poder hablar de este género de crisis y de lucha espirituales en términos de identidad, era necesario concebir el horizonte último de cada persona como si se viera afectado por un factor de individuación personal. Era necesario admitir o inventar la idea de que cada ser humano tiene su propia manera de ser y de que, por tanto, las cuestiones en torno al horizonte último no se plantean únicamente en el registro de lo universal —universal estrictamente humano, o universal de clase, o de rango, o de estatuto—, de que estas cuestiones se les plantean también a los individuos en toda su particularidad.[2]

---

* Texto original de una conferencia impartida en el Centro Cultural Internacional de Cerisy La Salle (Francia) en junio de 1995 cedido por el autor para su publicación en el presente número de la *RIFP*.

Traducción del francés por Pablo Carbajosa.

Ahora bien, esto nos coloca en un segundo contexto del discurso de la identidad, que la entiende como algo personal, potencialmente original e inédita y, por consiguiente, inventada o asumida en cierta medida. Este contexto es el que hace ver claramente las relaciones entre identidad y modernidad. Dicho de otro modo, atribuimos fácilmente una identidad a los pre-modernos, porque ellos también vivían —no podían sino vivir así— dentro de un horizonte moral. Pero estos horizontes distaban de ser identidades en nuestro sentido. Se podría decir que no eran lo propio del individuo, tal y como queda implicado en nuestro término «identidad», y ello por las tres razones que acabo de indicar en el párrafo anterior.

Primero, porque dependían de lo universal, antes que de lo personal. Podía tratarse de un universal estricto que atañe a todos los seres humanos, como era el caso de Lutero, pero los horizontes también estaban diferenciados, sobre todo en una sociedad de rangos. En ella, por ejemplo, el horizonte no era lo propio del individuo, sino antes bien lo propio de su grupo, de su clase, de su rango, de su sexo, etc. En segundo lugar, los horizontes estaban ya establecidos. No era cuestión de innovar, de explorar. La originalidad no tenía lugar en este terreno, a no ser como fuente de error y de desviación. Y a esto se une una tercera diferencia: que el horizonte estaba enteramente dado. Existía a modo de destino o de hecho objetivo. Mientras que la identidad moderna, aunque constituida por elementos dados, se concibe asumida por el individuo.

Mi identidad, para que sea mía, debe ser aceptada, lo que abre en principio el espacio de una negociación con mi entorno, mi historia, mi destino. Se entiende que el individuo puede permanecer pasivo, y obedecer sin dudarlo al horizonte que su entorno le ofrece. Pero aun en ese caso, su identidad contará como suya, como resultado de un consentimiento tácito del género del que habla Locke, pues hablar de identidad no es más que concebir mi horizonte como destino, ya que la identidad es parte integrante de la civilización moderna. Hacía falta primero que el destino social del individuo, dictado por su rango, perdiera su influencia sobre él en una sociedad cada vez más igualitaria. En lo sucesivo, en principio, los seres humanos podrían convertirse en lo que quisieran o en aquello que tuvieran capacidad de ser. Pero hacía falta algo más que la revolución igualitarista. Se necesitaba también esta revolución expresivista de la que he hablado antes y que reconoce en cada individuo su propio modo de ser humano y que, por tanto, le conjura a realizarlo en toda su originalidad antes que a ajustarse a un patrón impuesto desde el exterior. Esto otorga un nuevo sentido, más radical, al ideal de la autenticidad, a la fidelidad hacia uno mismo.

Este giro es el que subyace a nuestro discurso de la identidad, pues la concepción expresivista del ser humano no sólo nos introduce en un terreno en el que cada individuo puede innovar, sino que por eso mismo otorga un papel ineludible al individuo en su autodefinición. Si debo realizar un modo de ser original, y no ajustarme a un patrón ya definido por todos, entonces mi identidad es antes que nada objeto de investigación. Se hace obligado inventarla, y si hay alguien que tiene un papel inalienable en ello, debo ser yo mismo. Pero decir que participo por derecho en esta invención es decir que toda solución debe satisfacerme antes de adoptarla. Mientras no la reconozca como forma de mi originalidad, no podré declararla mía. Esto significa decir, en efecto, que una identidad debe en principio ser asumida. La idea de base de que colaboramos, por lo menos en principio, en la definición de nuestra identidad, no es comprensible más que sobre el fondo de esta revolución expresivista. Es ella a fin de cuentas la que ha hecho que los horizontes fijos y establecidos oscilen en las identidades personales por inventar.

Esto parece dar plenos poderes al individuo. En efecto, muchos comentaristas hablan de la cultura moderna como una emancipación del individuo respecto de la sociedad, ya sea para celebrarla o para deplorarla. Pero esta visión resulta un poco simple. Como ya he indicado anteriormente, el individuo participa en la definición de su identidad. Se podría decir que negocia con su entorno, pero no dispone de su plena voluntad. No es por casualidad que la época de la revolución expresivista vea el nacimiento de otro discurso, el del reconocimiento. Hablo del tema del reconocimiento por otro como condición de la identidad lograda. El individuo tiene necesidad, para ser él mismo, de ser reconocido. Según el célebre análisis de Hegel, exige el reconocimiento. Es a Hegel en efecto a quien se reconoce con frecuencia como origen de este discurso. Pero fuera del hecho de que Fichte le ha precedido en esta vía, creo que la problemática del reconocimiento se remonta en realidad a Rousseau. De hecho, se comienza a hablar del reconocimiento en el momento en que se ponen las bases expresivistas de la concepción de la identidad moderna. Esto testimonia la radical falta de autosuficiencia del ser humano en este terreno. No podríamos definirnos por nosotros mismos. Tenemos necesidad del concurso de los «otros significativos» (libres, por supuesto, para poder redefinir dentro de ciertos límites quién disfrutaría para nosotros de este estatuto).

Este ha sido siempre el caso, claro está. Si se empieza a hablar en un momento dado del reconocimiento, no es porque no se haya tenido anteriormente necesidad del mismo. Es porque los horizontes fijos y dados no podían ser ya ratificados por nuestro mundo. La «identidad» otorgada por un cierto rango estaba reflejada necesariamente para nosotros por toda la sociedad. Debido a que el «reconocimiento» no podía faltar es por lo que no se habla de ello. Pero a partir del momento en que se aspira a definirse, sobre todo de forma original, se abre una falla posible entre lo que pretendemos y lo que los demás están dispuestos a otorgarnos. Es el espacio del reconocimiento exigido, pero susceptible de ser rechazado. Este espacio es el que da lugar al discurso y a las teorías del reconocimiento.[3]

He hablado de dos ejes del discurso de la identidad: primero de la identidad como horizonte moral que nos permite definir lo que importa. Es ésa la identi-

dad de la que habla Erikson y quienes la definen como condición de la salud y de la integridad de la persona. He hablado a continuación de la identidad como de lo que es personal, asumido por el individuo como suyo, lo que no quiere decir simplemente decidido por él de modo arbitrario. Es la identidad que surge de la revolución expresivista, herderiana, que desplaza al horizonte moral del registro del destino al de la negociación y la lucha por el reconocimiento.

Las identidades colectivas

Así pues, hay un tercer eje que nos aproxima a un tema crucial de la política moderna: ¿en qué consiste la identidad de grupo? Puesto que se refiere al fondo expresivista de la concepción de la identidad, se constata que Herder utilizaba a la par un discurso sobre la originalidad de los individuos y otro sobre la diferencia de los pueblos. Igual que todo individuo tenía su propia medida, en relación a la cual debía conducir su vida, así todo pueblo tenía su propio genio, que debía estar en la base de su cultura. Herder protestaba contra la tendencia de muchos alemanes de las clases cultivadas —entre los que se contaba el mismo Federico II de Prusia— a expresarse preferentemente en sus escritos en la lengua de cultura universal, que era el francés. Cada pueblo tenía, por contra, la tarea de desarrollar el espíritu que estaba implícito en su lengua y en las creaciones espontáneas de su cultura histórica, antes que la de imitar las realizaciones de otros pueblos, de las que no producirían más que imitaciones insípidas y forzadas. De ahí individuo y *Volk*, dos entidades que se buscan, que tienen como tarea definir aquello en lo que consiste su originalidad y atenerse a ella e, igualmente, dos agentes que existen entre otros en un campo de intercambios en el interior del cual tienen necesidad del reconocimiento ajeno. Los *Völker*, igual que los individuos, están llamados a reconocerse mutuamente en sus diferencias irreemplazables, pero complementarias, formando juntos por tanto la entera masa coral humana.

En consecuencia, ya desde el comienzo se trataba de lo que hoy llamamos identidad de grupo de los pueblos, de la que surge inmediatamente lo que en nuestros días llamamos nacionalismo. Llama la atención en qué medida esta identidad era paralela a su homóloga en el plano individual. Era de alguna manera parecida a lo propio del grupo, que lo distinguía a la vez en su originalidad y exigía para su definición el concurso de ese grupo que debía asumirla. Los dos planos son paralelos, pero están al mismo tiempo entremezclados. Por una parte, la identidad de grupo tiene necesidad de ser asumida, al igual que la identidad del individuo. Pero esto implica a los individuos que la forman. El grupo no podría vivir con esta identidad más que en la medida en que buena parte de sus miembros se definiera en esos términos. De otro modo, la identidad colectiva se convierte en una especie de ficción, al modo de esas identidades de patria socialista, de las que se vanagloriaban los regímenes comunistas.

En compensación, los individuos se identifican a menudo por sus relaciones de grupo. Esto resulta del todo normal. Si la identidad constituye un horizonte moral que me permite situarme en el registro de lo importante, es de prever que las personas vayan a definirse en parte por lealtades morales y universales (soy católico, comunista, liberal, y así sucesivamente). Pero es también normal que se alineen a menudo en torno a su pertenencia histórica. Una comunidad histórica presenta, en efecto, un horizonte propio de su cultura o de su modo de vida dentro del cual ciertas cosas tienen importancia y otras la tienen menos. La mayoría de nuestros contemporáneos tienen identidades complejas, constituidas en parte por estas lealtades universales y en parte por formas de pertenencia históricas. Tanto más normal resulta que estas últimas desempeñen un papel importante en la identidad que se define en intercambio con los otros significativos, que son a menudo nuestros congéneres en el grupo en cuestión. Aún más, puesto que la identidad moderna se concibe como lo que me diferencia entre mis semejantes e iguales, no podría residir únicamente en una lealtad universal que podría ser la de todo el mundo. Hace falta que me particularice, y esto incita a menudo a identificarse con un grupo histórico entre otros. Además, el término «identidad» queda restringido a menudo a esta componente diferencial, a expensas de los elementos universales que tienen con frecuencia un peso más definitivo en nuestro horizonte moral. Es un lugar en el que el sentido eriksoniano y el sentido herderiano tienden a disociarse.

Existe por tanto un juego recíproco entre la identidad en los dos planos. La pertenencia al grupo proporciona retazos importantes de la identidad de los individuos y, al mismo tiempo, cuando hay suficientes individuos que se identifican de modo muy sólido con un grupo, éste adquiere una identidad colectiva a la que subyace una acción común en la historia. Este es evidentemente el caso de las naciones. Pero ahí intervienen otros mecanismos que vuelven casi obligatoria la identidad en este plano. Y hablando de naciones, me refiero a naciones-Estado. Y cuando afirmo que para ellas una identidad es cuasi obligatoria, me refiero a las condiciones de legitimidad en el mundo moderno, pues se trata aquí de estados democráticos, fundados en teoría, por tanto, sobre la soberanía popular. Que el pueblo sea soberano exige que forme una identidad, que tenga una personalidad. Se puede expresar esta exigencia del modo siguiente. Se supone que el pueblo es quien gobierna. Esto quiere decir que los miembros de este «pueblo» forman una unidad de decisión, un cuerpo que toma decisiones comunes. Lo que es más, se supone que toma sus decisiones mediante el consenso, por lo menos mayoritario, de agentes a los que se considera iguales y autónomos. No es de conformidad con la democracia que algunos ciudadanos estén bajo el control de otros. Esto puede facilitar la toma de decisiones, pero no resulta democráticamente legítimo.

Por ende, para formar una unidad de decisión del género aquí requerido, no es suficiente que un voto registre las opiniones ya determinadas de todos los

miembros. Se trata de unidades que no deben solamente decidir juntas, sino también deliberar juntas. Un Estado democrático afronta siempre nuevas cuestiones y aspira además a crear un consenso sobre las cuestiones que debe resolver tajantemente, y no solamente a reflejar la resultante de opiniones dispersas. Ahora bien, una decisión común surgida de una deliberación común no exige simplemente que cada cual vote por sus opiniones. Haría falta también que la opinión de cada uno se hubiera podido formar o reformar a la luz de la discusión, es decir, del intercambio con los otros. Así pues, esto implica necesariamente una cierta cohesión. En cierta medida, los miembros deben conocerse, escucharse y comprenderse, pues si se ignoran mutuamente, o si no pueden comprenderse verdaderamente, ¿cómo pueden llegar a una deliberación común? Esto atañe a las condiciones mismas de legitimidad de los estados democráticos.

Si, por ejemplo, un subconjunto de pueblo estima que no es escuchado por los demás, o que su punto de vista no puede ser comprendido por ellos, se considera inmediatamente excluido de la deliberación común. La soberanía popular quiere que vivamos bajo leyes que resultan de dicha deliberación. Cualquiera que resulte excluido es que no ha podido tener parte alguna en las decisiones que se toman. Estas pierden, por tanto, su legitimidad para él. Un subconjunto al que no se escucha resulta de algún modo excluido del «pueblo», pero, por eso mismo, no está ligado ya a la voluntad de ese pueblo. Para funcionar legítimamente un pueblo debe constituirse de modo que sus miembros sean capaces de escucharse mutuamente, y de hecho lo hagan, o al menos que se aproxime lo suficiente a esta condición para evitar los desafíos a su legitimidad democrática que podrían provenir de los subgrupos. En la práctica, esto exige por lo general algo más que eso. No basta con que podamos escucharnos hoy. Nuestro Estado aspira a permanecer. Queremos por tanto cerciorarnos de que vamos a poder seguir escuchando. Esto exige un cierto compromiso recíproco. En la práctica, un pueblo no puede asegurarse una estabilidad en su legitimidad más que si sus miembros se sienten fuertemente comprometidos los unos hacia los otros por intermedio de su lealtad común al Estado. Es por otro lado la conciencia común de este compromiso la que crea la confianza en los diferentes grupos de que serán efectivamente escuchados, a pesar de los motivos posibles de sospecha que se hallan en las diferencias entre estos subgrupos. Dicho de otro modo, un Estado democrático moderno exige un «pueblo» que tenga una fuerte identidad colectiva. La democracia nos fuerza a ser mucho más solidarios y comprometidos unos con otros en nuestro proyecto político común de lo que nos exigían las sociedades jerárquicas y autoritarias de antaño. En los buenos y viejos tiempos del imperio austriaco, el campesino polaco de Galicia podía ignorar al hidalgo húngaro, al burgués de Praga o al obrero vienés, sin que eso dañara lo más mínimo la estabilidad del Estado. Muy al contrario, es cuando comienzan a circular las ideas sobre el gobierno del pueblo cuando este estado de cosas se vuelve insostenible. En este momento es cuando los subgrupos que

no pueden o no quieren mantenerse unidos comienzan a exigir su propio Estado. Es la era de los Estados, y la de la disolución de los imperios.

A menudo se piensa en las relaciones entre nación y Estado de modo unilateral, como si se tratase siempre de naciones que buscan dotarse de un Estado. Pero se da también el camino inverso. Para seguir siendo viables, los estados crean a veces un sentimiento común de pertenencia. Es un tema importante de la historia del Canadá inglés, por ejemplo. Para formar un Estado en la era democrática, una sociedad se ve forzada a emprender la tarea acaso difícil y por doquier inacabable de definir su identidad colectiva. En ello entran los tres ejes discutidos anteriormente: un horizonte moral, asumido por algunos, y por tanto abierto a una redefinición perpetua en sus manos, que exige el reconocimiento de los otros y que une a los individuos para formar un actor común.

La identidad y el espacio público moderno

Consideremos esta transformación un poco más de cerca. Las sociedades premodernas de Europa se fundaban sobre un principio que podríamos llamar de «complementariedad jerárquica». Eran sociedades constituidas por diferentes rangos o estamentos como, por ejemplo, la nobleza, la burguesía o los campesinos. En ciertos casos, como por ejemplo el imperio austriaco o el imperio otomano en las fronteras de Europa, las diferencias de posición social se duplicaban en divergencias étnicas o confesionales.

Eran sociedades de complementariedad, puesto que esos diferentes estamentos eran necesarios los unos para los otros y estaban concebidos como tales, pero eran al mismo tiempo jerárquicos, porque nadie pretendía que la necesidad mutua los convirtiera en iguales. Por el contrario, algunos tenían una dignidad mayor que otros.

Acabo de hablar de «dignidad», pero ellos hablaban más bien de honor. En su sentido original, se trata de un concepto jerárquico. Como decía Montesquieu, «la naturaleza del honor consiste en exigir preferencias y distinciones».[4] La revolución igualitaria ha hecho que se hable con mucha más frecuencia de la «dignidad», pero en el sentido postulado entre otros por Kant. Se trata de un estatuto del que disfrutan en principio todos los seres humanos. La dignidad del hombre moderno, la dignidad del ciudadano, proyecta un mundo igualitario sobre cuyo fondo encuentran su sentido. Ahora bien, la transición del «honor» a la «dignidad» así concebida es justamente la que ha dado su sentido al discurso moderno de la identidad. En una sociedad de rangos, los criterios del honor están diferenciados. Remiten a la posición social y hasta se suponen inexistentes en ciertas categorías inferiores. Se perciben como fijos e inmodificables. Se deduce de ello que la esfera del reconocimiento está limitada por dos razones. En primer lugar, puesto que los criterios son fijos, los juicios de los otros sobre mí se limitan a la cuestión de saber en qué medida cumplo o no esos criterios.

En segundo lugar, los que están cualificados para juzgarme son, así pues, miembros comunes a mi rango. Si soy noble, por ejemplo, me parece fuera de toda discusión o negociación en qué consiste mi honor. Los que tienen derecho a juzgarme honorable o no son las personas de mi rango y no, por ejemplo, las del pueblo.

En la era de la dignidad igualitaria, estos dos límites se quiebran. Para empezar, la categoría de posible juez de mi estado de hombre digno se extiende en principio hasta el infinito. Los fundamentos de toda restricción desaparecen con la sociedad estamental. Pero, al mismo tiempo, el mundo de la igualdad es el de la contestación moral. Ser iguales, los seres humanos no lo son más que dentro de una cierta visión moral, por ejemplo, como ciudadanos investidos de derechos, y el sentido y la naturaleza de esta visión moral está siempre sometido a contestación. Los criterios de la verdadera dignidad no caen por su peso. Deben discutirse y renegociarse sin cesar. La revolución herderiana no hace más que acentuar esta dimensión de apertura de la identidad moderna.

De ahora en adelante, el reconocimiento del que tenía necesidad para afirmar el sentido de mi propio valor podría extenderse en principio a todo el género humano, aun cuando en la práctica mi posición de fuerza o de prestigio en un campo común dado me pueda dispensar en la práctica de tomar en cuenta la opinión de las personas más débiles. Además, los criterios de este reconocimiento serán muy a menudo objeto de contestación entre aquellos cuya garantía me resulta esencial y yo mismo. Es este segundo cambio el que da lugar al discurso de la identidad como algo que el sujeto debe asumir, y observamos que este discurso está ligado interiormente al del reconocimiento como algo que se busca, que podría faltar. Es decir, que podría faltar, no por la razón simple y familiar de que se nos juzgue insuficientes en relación a pautas fijas e indiscutidas, sino por la razón más fundamental y turbadora de que nuestras pautas mismas no son adoptadas por los demás.

El drama del reconocimiento se representa en el plano individual, pero también entre grupos. El nacionalismo como fenómeno moderno no es comprensible más que en relación con ello. Las naciones modernas deben construir una identidad común, como ya he explicado anteriormente. Pero en la era de la dignidad no pueden definirse únicamente entre compatriotas. Cada pueblo sabe que existe en un espacio internacional constituido por otros pueblos que tienen en principio el mismo rango y dignidad. La esfera del reconocimiento se extiende en principio al infinito en el caso de los pueblos, al igual que en el de los individuos. Esto no impide que ciertos interlocutores —los que triunfan en el terreno militar y económico, por ejemplo— se vuelvan cruciales, mientras que otros pueden ser ocasionalmente ignorados.

El espacio público internacional constituye un campo de fuerza en el que las identidades de las naciones a menudo deben luchar para mantenerse. Hasta quienes pretenden abstraerse de él se ven concernidos, como se ve en la reacción de tantos gobiernos autoritarios frente a los juicios de Amnistía Internacional. Hasta quienes quieren rechazar por principio la modernidad occidental y el espacio público internacional dominado por sus valores experimentan a pesar de ello los vectores de este campo de fuerzas. Pensemos en los movimientos integristas islámicos, en los que los llamamientos a movilizarse se hacen a menudo en contra de un Occidente que parece despreciarlos. Esta movilización se lleva a cabo a menudo en el registro del honor, de la humillación resentida, del reconocimiento rechazado, para que las declaraciones de fidelidad exclusiva a la tradición religiosa sean del todo creíbles. Si Salman Rushdie ha cometido un crimen calumniando al profeta, este crimen se agrava hasta el infinito por el hecho de que esta blasfemia se publique en inglés para un auditorio occidental, lo que le ha valido una condena a muerte tan mediática como el gesto al que se hacía acreedor. Una *fatwa* lanzada ante las cámaras de televisión, en ruptura con ciertos procedimientos de la *sharia* misma, no es ya un gesto «tradicional» en un sentido simple. El espacio público internacional y las políticas de la «identidad» que vehicula llegan a todos los rincones de nuestro mundo. El discurso de la identidad, las luchas por el reconocimiento y los espacios públicos en principio igualitarios, tanto nacionales como internacionales: he aquí tres elementos profundamente interrelacionados de nuestra civilización moderna.

NOTAS

1. E.H. Erikson, *Young Man Luther*, Londres, Faber & Faber, 1972.
2. Es la revolución que identifico con Herder, uno de los más grandes portavoces de esta nueva concepción del individuo: «*Jeder Mensch hat ein eigenes Mass*» («cada ser humano tiene su propia medida»). Hablo más extensamente de ello en *Sources of the Self*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, cap. 21.
3. Para una discusión más extensa, véase «The Politics of Recognition», en Amy Gutman (ed.), *Multiculturalism and «The Politics of Recognition»*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
4. Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, París, Nathan, 1994, libro III, cap. vii.

Charles Taylor es profesor de Filosofía Política en la Universidad de McGill. Sus trabajos se han centrado en el análisis epistemológico de las ciencias sociales y en la fundamentación histórico-filosófica de la identidad. Entre su extensa obra destacan «Human Agency and Language» (1985), «Philosophy and the Human Sciences» (1985), «Sources of the Self» (1989), «The Ethics of Authenticity» (1991) y «Multiculturalism and the Politics of Recognition» (1992).

Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo*

WILL KYMLICKA
Universidad de Ottawa, Canadá

Son numerosos los autores que ven en el federalismo el mecanismo más adecuado para dar cabida al carácter crecientemente «multicultural» de las sociedades modernas. El federalismo, se dice, respeta el deseo de los grupos de preservar su autonomía y de retener su particularidad cultural reconociendo, sin embargo, el hecho de que esos mismos grupos no son autosuficientes ni pueden permanecer aislados, sino que están creciente e inextricablemente vinculados entre sí por relaciones de dependencia política y económica. Aún más, se añade, puesto que el federalismo es un sistema notablemente flexible, puede asimilar el hecho de que grupos diferentes deseen distintos niveles o formas de autogobierno.[1]

En este artículo pondré en cuestión esta imagen optimista del valor del federalismo para dar acomodo al pluralismo etnocultural. En sí mismo, el federalismo sencillamente carece de relevancia para muchos tipos de pluralismo etnocultural. Además, aunque en algunas circunstancias el federalismo pueda gozar de relevancia, esas mismas circunstancias hacen probable que el federalismo tan sólo constituya un paso previo a la secesión o a una forma mucho más débil de confederación. En términos generales, considero poco probable que el federalismo sea capaz de ofrecer una solución duradera a los desafíos planteados por el pluralismo etnocultural. Puede, quizá, mitigar esos desafíos durante algún tiempo, pero los sistemas federales diseñados para dar cabida al autogobierno de grupos autónomos de carácter etnocultural probablemente se verán afectados por la inestabilidad o abocados a una vía muerta.

Esto no quiere decir que el federalismo deba ser rechazado como instrumento para el acomodo del pluralismo etnocultural. Por el contrario, el federalismo a menudo proporciona la mejor ayuda para mantener a ciertos países unidos. Mi tesis es, sin embargo, que cuando el federalismo es necesario para mantener unido a un país, las posibilidades a largo plazo de que ese país permanezca unido no son grandes. El federalismo quizá sea la mejor respuesta disponible para el pluralismo cultural, pero lo mejor puede no ser suficiente.

Por supuesto, muchos sistemas federales no fueron diseñados como respuesta al pluralismo etnocultural (los Estados Unidos o Australia, por ejemplo). En

* Traducción del inglés de Francisco Colom a partir del original escrito especialmente por el autor para este número de la *RIFP*.

estos sistemas las unidades federales no se corresponden de ninguna manera con grupos etnoculturales distintos que deseen retener su autogobierno y su particularidad cultural. Estos tipos de sistema federal pueden ser bastante estables. Discutiré el modelo americano de federalismo en la sección 2 de este artículo, pero mi interés aquí se centra primordialmente en países que han adoptado el federalismo con el fin de dar cabida al pluralismo etnocultural. Consiguientemente, distinguiré en primer lugar entre dos formas de pluralismo cultural, a las que calificaré respectivamente de «poliétnico» y «multinacional» (sección 1). Consideraré aquí si el federalismo constituye una respuesta apropiada a estas formas de pluralismo cultural, concluyendo que no lo es respecto de la polietnicidad, pero sí es potencialmente relevante para el acomodo del pluralismo multinacional (sección 2). El hecho de que el federalismo sea adecuado para estados multinacionales depende de muchos factores, en particular, de la forma en que han sido dibujados los límites de las subunidades federales y de cómo se hayan distribuido los poderes entre los distintos niveles de gobierno. En contra de las concepciones populares, mantendré que el federalismo carece a menudo de la flexibilidad necesaria para resolver esas cuestiones de manera satisfactoria (secciones 3 y 4). Por último, mantendré que allí donde el federalismo ha sido diseñado con el fin de acomodar a grupos etnoculturales, puede no constituir una solución estable, sino tan sólo un paso previo a la secesión (sección 5).

1. Dos formas de pluralismo etnocultural

Constituye un lugar común afirmar que las sociedades modernas se están tornando crecientemente «multiculturales», pero el adjetivo «multicultural» abarca formas diferentes de pluralismo cultural, cada una de las cuales comporta sus propios desafíos. Distinguiré aquí dos amplios patrones de diversidad étnica, a los que llamaré «multinacional» y «poliétnico», antes de pasar a considerar la relevancia del federalismo para cada uno de ellos. Una fuente de diversidad cultural es la coexistencia de más de una nación en un mismo estado, en donde el término «nación» alude a una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un determinado territorio o patria y comparte una lengua y una cultura distintas.[2] Una «nación», en este sentido sociológico, está íntimamente vinculada a la idea de un «pueblo» o una «cultura». En realidad, estos conceptos se definen a menudo recíprocamente. Consiguientemente, un país que contiene más de una nación no es un estado-nación, sino un estado multinacional en el que las culturas más pequeñas constituyen «minorías nacionales». La incorporación de naciones diferentes en el seno de un único estado puede ser involuntaria, como ocurre cuando una comunidad cultural es invadida y conquistada por otra o es cedida por un poder imperial a otro o cuando su patria es invadida por colonos. Pero la formación de un estado multinacional también puede ser voluntaria, cuando culturas diferentes acceden a formar una federación en beneficio mutuo.

Muchas democracias occidentales son multinacionales. Por ejemplo, existen diversas minorías nacionales en los Estados Unidos, incluyendo a los indios americanos, los esquimales de Alaska, los puertorriqueños, los descendientes de los mexicanos (chicanos) que vivían en el suroeste cuando los Estados Unidos se anexionaron Texas, Nuevo México y California tras la guerra de México de 1846-1848, los hawaianos, los chamorros de Guam y los habitantes de otras islas del Pacífico. Todos estos grupos fueron incorporados involuntariamente a los Estados Unidos mediante conquista, colonización o cesión imperial. Si hubiera existido un equilibrio de fuerzas distinto, estos grupos podrían haber retenido o establecido sus propios gobiernos soberanos. De hecho, ocasionalmente se oyen voces en Puerto Rico o en las mayores tribus indias que hablan de independencia. Sin embargo, la preferencia histórica de estos grupos no ha sido abandonar los Estados Unidos, sino buscar autonomía en su seno.

Cuando fueron incorporados, la mayoría de estos grupos adquirieron un estatus político especial. Por ejemplo, las tribus indias son reconocidas como «naciones domésticas dependientes» con sus propios gobiernos, tribunales y derechos vinculados a tratados, Puerto Rico es una «comunidad asociada» y Guam es un «protectorado». Cada uno de estos pueblos está federado a la república norteamericana mediante unos poderes especiales de autogobierno y unos derechos específicos de grupo en lo que se refiere a su lengua y al uso de la tierra. En resumen, las minorías nacionales en los Estados Unidos poseen una gama de derechos destinada a reflejar y proteger su estatus como comunidades culturalmente distintas, unos derechos que han luchado por preservar y ampliar.[3] Estos grupos son en su mayoría relativamente pequeños y están geográficamente aislados. En conjunto tan sólo constituyen una fracción del total de la población americana. Consiguientemente, su papel ha sido marginal en la autoidentificación de los americanos e incluso la propia existencia de minorías nacionales y de sus derechos de autogobierno es ignorada con frecuencia por los políticos y por los teóricos americanos.

En otros países, la existencia de minorías nacionales es más obvia. El desarrollo histórico de Canadá ha implicado la deferación de tres grupos nacionales distintos (ingleses, franceses y aborígenes).[4] La incorporación original de las comunidades aborigen y quebequesa a la comunidad política canadiense fue involuntaria. Los territorios indios fueron invadidos por los colonos franceses, quienes a su vez fueron conquistados por los ingleses. Mientras que la posibilidad de una secesión es muy real para los quebequeses, la preferencia histórica de los demás grupos —al igual que la de las minorías nacionales en los Estados Unidos— no ha sido abandonar la federación, sino renegociar los términos de la misma con el fin de incrementar su autonomía en su seno.

Muchas otras democracias ocidentales son asimismo multinacionales, bien porque han incorporado por la fuerza a otras poblaciones indígenas (por ejemplo, Finlandia, Nueva Zelanda) o porque fueron formadas por la federación más

o menos voluntaria de dos o más culturas europeas (por ejemplo, Bélgica y Suiza). De hecho, muchos países en el mundo son multinacionales, en el sentido de que sus fronteras se han delimitado con el fin de incluir el territorio ocupado por culturas preexistentes, a menudo dotadas de formas previas de autogobierno. Este es el caso de la mayoría de los países en el antiguo bloque comunista y en el tercer mundo.[5]

La segunda fuente de pluralismo cultural la constituye la inmigración. Un país mostrará pluralismo cultural si acepta como inmigrantes a un gran número de individuos y de familias de otras culturas y les permite mantener algo de su particularidad étnica. Esto siempre ha sido una parte vital de la vida de Australia, Canadá y los Estados Unidos, países que tienen las tasas per cápita de inmigración más altas del mundo. En realidad, más de la mitad de la inmigración legal en el mundo se dirige a uno de estos tres países. Hasta 1960, se esperaba de los inmigrantes en estos países que apartasen su trasfondo distintivo y se asimilasen a las normas culturales existentes. A este modelo de inmigración se le conocía con el nombre de «anglo-conformidad». De hecho, a muchos grupos se les denegaba la entrada si se les consideraba inasimilables (por ejemplo, las restricciones a la inmigración china en los Estados Unidos y en Canadá o el «sólo blancos» de la política de inmigración australiana). La asimilación era vista como una fuente esencial de estabilidad política y se racionalizaba mediante la denigración etnocéntrica de las demás culturas. Este compromiso común con la anglo-conformidad ha sido ocultado por el popular y equívoco contraste entre el «crisol» americano y el «mosaico étnico» canadiense. Mientras que el «mosaico étnico» supone un respeto por la integridad de las culturas inmigrantes, en la práctica tan sólo significaba que los inmigrantes a Canadá podían elegir entre dos culturas dominantes para asimilarse. Como Porter señala, la «difícil tolerancia que los franceses y los ingleses se mostraron entre sí no se extendió a los extranjeros que se resistieron a la asimilación o fueron considerados inasimilables».[6]

Sin embargo, a comienzos de los setenta, bajo la presión de los grupos inmigrantes, los tres citados países rechazaron el modelo asimilacionista y adoptaron una política más pluralista y tolerante que permite e incluso anima a los inmigrantes a preservar diversos aspectos de su herencia étnica. Ahora es amplia, aunque no unánime, la aceptación de que los inmigrantes deberían tener la libertad de mantener algunas de sus viejas costumbres en lo concerniente a la comida, el vestir, la religión, el ocio y de asociarse para mantener esas prácticas. Esto ya no es considerado antipatriótico o «poco americano». Es importante distinguir este tipo de diversidad cultural de la generada por las minorías nacionales. Los grupos inmigrantes no son «naciones» y no ocupan territorios propios. Su diferencia se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en sus asociaciones voluntarias, sin que sea incompatible con su integración institucional. Estos grupos participan en las instituciones públicas de la(s) cultura(s) dominante(s) y hablan la(s) lengua(s) dominante(s). Los inmigrantes, por ejemplo, excepto los más ancianos,

deben aprender inglés para adquirir la ciudadanía americana o australiana, y el aprendizaje del inglés es parte obligatoria de la educación de un niño. En Canadá deben aprender una o las dos lenguas oficiales (francés o inglés).

El compromiso con la preservación de una lengua común ha sido un rasgo constante de la historia de las políticas de inmigración. De hecho, como Gerald Johnson dijo de los Estados Unidos, «una de las pequeñas ironías de la historia es que ninguno de los imperios políglotas del viejo mundo se atrevió a imponer de forma tan implacable una sola lengua a su pueblo como lo ha hecho la república liberal con su dedicación a la proposición que mantiene que todos los hombres han nacido iguales».[7] El rechazo de la anglo-conformidad no ha supuesto un debilitamiento del compromiso por asegurar que los inmigrantes se hagan anglófonos, algo considerado esencial si desean incorporarse al grueso de la vida económica, académica y política del país.

Mientras que los grupos inmigrantes han reafirmado progresivamente su derecho a expresar su particularidad étnica, lo han hecho en el seno de las instituciones públicas de la sociedad anglófona (o francófona en Canadá). Al rechazar la asimilación no están solicitando la creación de una sociedad paralela, tal y como suele ser la exigencia típica de las minorías nacionales. Los Estados Unidos y Australia, por consiguiente, contienen una serie de «grupos étnicos» que se presentan como subculturas débilmente agregadas en el seno de una sociedad anglófona más amplia, exhibiendo con ello lo que yo denomino «polietnicidad». De forma similar, en Canadá existen subculturas étnicas en el seno de las sociedades anglófona y francófona.

En teoría, a los inmigrantes les sería posible constituirse en minorías nacionales si se asentasen conjuntamente y adquiriesen competencias de autogobierno. Después de todo, esto es lo que sucedió con los colonos ingleses por todo el Imperio, con los colonos españoles en Puerto Rico y con los colonos franceses en Quebec. Estos colonos no se consideraban a sí mismos como «inmigrantes», ya que no tenían la expectativa de integrarse en otra sociedad, sino que más bien aspiraban a reproducir su sociedad original en un nuevo territorio. Un rasgo esencial de la colonización, a diferencia de la emigración individual, es que aspira a crear una sociedad institucionalmente completa, más que a integrarse en una sociedad preexistente. En principio, sería posible permitir o ayudar a los inmigrantes actuales a considerarse a sí mismos como colonos si gozasen de un amplio apoyo gubernamental en cuestiones referidas a su asentamiento, a los derechos lingüísticos y a la creación de nuevas unidades políticas. Pero los inmigrantes no han solicitado o recibido ese tipo de apoyo.

Mucha gente cree que este modelo «poliétnico» ya no es aplicable para los inmigrantes hispánicos en los Estados Unidos. Se dice de estos inmigrantes que no están interesados en aprender inglés o en integrarse en la sociedad anglófona. Esta es una percepción errónea que se deriva de la consideración de los hispanos como una categoría única, confundiendo así las exigencias de las minorías nacionales hispanohablantes (puertorriqueños y chicanos) con los inmigrantes hispanoparlantes que llegaron recientemente de Latinoamérica. Si tomamos en consideración a los inmigrantes hispánicos que llegan a los Estados Unidos con la intención de quedarse y convertirse en ciudadanos, las evidencias demuestran que, como tantos otros inmigrantes, están decididos a aprender inglés y a participar en el grueso de la sociedad. De hecho, entre los inmigrantes latinos, «la asimilación al grupo inglés tiene lugar más rápidamente ahora que hace cien años»[8] (obviamente, esto no es válido para aquellos que no piensan quedarse, como los refugiados cubanos en los años sesenta y los emigrantes ilegales mexicanos en la actualidad).

La inmigración no es sólo un fenómeno del «Nuevo Mundo». Muchos otros países también aceptan inmigrantes, aunque no en las mismas cantidades que los Estados Unidos, Canadá o Australia. Desde la segunda guerra mundial, Gran Bretaña y Francia han venido aceptando inmigrantes de sus antiguas colonias. Otros países que aceptan pocos inmigrantes acogen, sin embargo, a numerosos refugiados de todo el mundo (por ejemplo Suecia). En otros países, los «trabajadores invitados» a quienes se consideraba originalmente como residentes temporales han terminado por convertirse en inmigrantes de facto. Por ejemplo, los trabajadores invitados turcos en Alemania se han convertido en residentes permanentes junto con sus familias, y Alemania es a menudo el único hogar que conocen sus hijos (y ahora sus nietos). Todos estos países están dando muestras de una creciente «polietnicidad».

Obviamente, un país puede ser a la vez multinacional (como resultado de la colonización, la conquista o la confederación de las comunidades nacionales) y poliétnico (como resultado de la inmigración individual y familiar). De hecho, todos estos patrones están presentes en Canadá: los indios fueron invadidos por los colonos franceses, los franceses fueron conquistados por los ingleses, aunque la actual relación entre ambos grupos pueda ser considerada como una federación, y tanto ingleses como franceses han aceptado a inmigrantes a los que se ha permitido mantener su identidad étnica. Así pues, Canadá es multinacional y poliétnica, como lo son los Estados Unidos.

Estas etiquetas son menos populares que el término «multicultural», pero este término puede ser confuso, precisamente porque se sitúa ambiguamente entre lo multinacional y lo poliétnico. Esta ambigüedad ha llevado a formular críticas injustificadas contra la política «multicultural» del gobierno canadiense, que es el término empleado por éste para denominar su política desde los setenta de promocionar la polietnicidad, en lugar de la asimilación de los inmigrantes. Algunos franco-canadienses se han opuesto a la política del «multiculturalismo» porque creen que reduce sus reclamaciones de índole nacional al mismo nivel que la etnicidad de la inmigración.[9] Otros manifiestan el temor opuesto a que esa política considere a los grupos inmigrantes como naciones, apoyando con ello el desarrollo de culturas institucionalmente completas junto a la inglesa y la francesa. En realidad, ninguno de estos temores está justificado, puesto que el «multiculturalis-

mo» es una política de apoyo a la polietnicidad en el seno de las instituciones nacionales de las culturas inglesa y francesa. Puesto que el «multiculturalismo» invita a este tipo de confusión, emplearé los términos «multinacional» y «poliétnico» para referirme a las dos formas principales de pluralismo cultural.

Es importante señalar que las «naciones», ya sean el grupo nacional mayoritario o una minoría nacional, no se definen en términos de raza o descendencia. Debido a las altas tasas de inmigración durante los últimos ciento cincuenta años, el número de americanos o canadienses anglófonos de descendencia exclusivamente anglosajona es una minoría (en constante descenso). De forma similar, las minorías nacionales son cada vez más multiétnicas y multirraciales. Por ejemplo, mientras que la inmigración en el Canadá francés fue baja durante muchos años, actualmente es casi tan alta como en el Canadá inglés o en los Estados Unidos, y Quebec busca activamente inmigrantes del África occidental y del Caribe. También ha habido una alta tasa de nupcialidad entre los pueblos indígenas de Norteamérica y las poblaciones inglesa, francesa y española. Como resultado de esto, estas tres minorías nacionales son racial y étnicamente híbridas. El número de franco-canadienses de descendencia exclusivamente gala, o de indios americanos de descendencia exclusivamente india, está disminuyendo continuamente y en última instancia se convertirá en cada caso en una minoría. Al referirme a las minorías nacionales, por consiguiente, no estoy hablando de grupos raciales o de descendencia, sino de grupos culturales.[10]

2. El federalismo y el acomodo de grupos etnoculturales

La inmigración y la incorporación de minorías nacionales son las dos principales fuentes de diversidad etnocultural en los estados modernos. En su mayoría (aunque no todos) los grupos etnoculturales pueden clasificarse en una u otra de estas amplias categorías.[11] Prácticamente todas las democracias liberales son multinacionales o poliétnicas, o ambas cosas a la vez. El «desafío del multiculturalismo» consiste en acomodar esas diferencias étnicas y nacionales de forma estable y moralmente defendible. En esta sección discutiré si el federalismo proporciona un mecanismo factible o deseable para responder a las exigencias de las minorías nacionales y de los grupos étnicos.

No existe una definición universalmente aceptada del «federalismo». Para los fines propuestos en este artículo, asumiré que el federalismo hace referencia a un sistema político que incluye una división constitucional de poderes entre el gobierno central y dos o más subunidades (provincias/länder/estados/cantones) definidos sobre una base territorial, de manera que cada nivel de gobierno tiene poder soberano sobre ciertos asuntos. Esto lo distingue: *a*) de la descentralización administrativa, mediante la que un gobierno central establece las políticas básicas en todas las áreas y a continuación devuelve la competencia para administrarlas a los niveles más bajos de gobierno, normalmente gobiernos regionales o municipales; *b*) de la confederación, mediante la que dos o más estados soberanos acuerdan coordinar la política económica o militar, de manera que cada uno de ellos entrega el poder para administrar esas políticas a un cuerpo supranacional compuesto de delegados de cada país.[12]

Es posible combinar elementos de estos distintos modelos y, de hecho, algunos sistemas políticos son difíciles de clasificar. Todos estos sistemas implican el reparto de poderes, pero la forma en que estos poderes se comparten difiere. En la descentralización administrativa y en la confederación, el gobierno central de cada país se asume que posee una completa autoridad para la toma de decisiones sobre todas las áreas políticas; después escoge devolver una parte de su autoridad hacia arriba o hacia abajo sobre la base de lo que percibe como el interés nacional. Pero esta devolución es voluntaria y revocable: en última instancia retiene la soberanía sobre esos ámbitos políticos y, por consiguiente, conserva el derecho a reclamar unilateralmente los poderes que ha entregado. Por el contrario, en un sistema federal ambos niveles de gobierno poseen ciertos poderes soberanos como un derecho legal, no simplemente de manera delegada y revocable. Tanto el gobierno central como las subunidades federales tienen la autoridad soberana sobre ciertos ámbitos de la política y es inconstitucional que un nivel de gobierno se entrometa en la jurisdicción del otro. El gobierno central no puede «reclamar» los poderes poseídos por las subunidades federales, porque esos poderes nunca le correspondieron al gobierno central. Inversamente, las subunidades no pueden reclamar los poderes poseídos por el gobierno central, porque esos poderes nunca pertenecieron a las subunidades. En definitiva, a diferencia de la descentralización administrativa y la confederación, ambos niveles de gobierno en un sistema federal gozan de una existencia constitucionalmente protegida y no existen merced a la tolerancia de algún otro cuerpo.

a) Grupos inmigrantes

Por norma general, el federalismo es irrelevante para los grupos inmigrantes. Esto se debe en parte a que estos grupos raramente están territorialmente concentrados, de ahí que sea difícil, si no imposible, dibujar circunscripciones federales de manera que los citados grupos formen una mayoría en el seno de una subunidad federal. En principio este obstáculo podría ser superado, bien apoyando la concentración territorial o bien adoptando una forma no territorial de autogobierno, como el sistema *millet* en el Imperio Otomano o los Consejos Culturales en la Estonia de pre-guerra.[13] Lo cierto es que los grupos inmigrantes en los principales países de inmigración no han buscado históricamente el tipo de separación institucional y de autogobierno político que el federalismo proporciona. Los italo-americanos o los japonés-canadienses no persiguen formar sociedades separadas y autogobernadas basadas en su lengua materna de forma paralela a la sociedad anglófona principal. Persiguen integrarse en el seno de esa sociedad anglófona principal.

Con toda seguridad, muchos grupos inmigrantes —particularmente desde el «renacer étnico» de los años setenta— han exigido un mayor espacio para sus diferencias etnoculturales. Por ejemplo, se ha pedido el reconocimiento de las fiestas religiosas judías y musulmanas en los programas escolares; exenciones en los códigos de vestir dictados por los colegios o los gobiernos, de manera que las jóvenes musulmanas puedan llevar velos y los varones judíos y sijs puedan hacer lo mismo con yarmulkas y turbantes; un mayor reconocimiento del papel de los grupos étnicos en los manuales escolares de historia y una representación proporcional de los grupos étnicos en la policía y en los órganos judiciales o legislativos. Ninguna de estas exigencias conlleva el deseo de establecer una sociedad separada y autónoma paralela a la sociedad principal. Por el contrario, persiguen reformar las instituciones principales para hacer que los grupos inmigrantes se sientan más cómodos en ellas. Estas medidas —que en otro lugar he denominado «derechos poliétnicos»— son consistentes con y de hecho a menudo promueven la integración de los inmigrantes en las instituciones públicas de la sociedad principal, incluyendo sus estructuras políticas.[14]

Debería enfatizar que me estoy refiriendo aquí a grupos de inmigrantes en países democrático-liberales en los que existe una tradición de acogida de inmigrantes y en los que es fácil para los inmigrantes convertirse en ciudadanos de pleno derecho independientemente de su raza, religión u origen étnico. En estas circunstancias los grupos inmigrantes no han exigido el tipo de autogobierno de grupo proporcionado por el federalismo. Por supuesto, en muchas partes del mundo, incluyendo algunas democracias occidentales, los inmigrantes no son tan bien recibidos y les resulta más difícil adquirir la ciudadanía. Allí donde los inmigrantes son objeto de graves prejuicios y de discriminación legal y, por consiguiente, donde la plena igualdad en el seno de la sociedad principal es inaccesible, existe mayor probabilidad de que los inmigrantes persigan la creación de una sociedad separada y autónoma al margen de la sociedad principal. Por ejemplo, si el gobierno alemán persiste en su rechazo a conceder la ciudadanía a los residentes turcos (y a sus hijos y nietos) sería de esperar que los turcos presionasen en demanda de mayores poderes de autogobierno —quizá mediante formas cuasi-federales o consociativas de concesión de poderes— con el fin de crear y perpetuar una sociedad separada y autónoma al margen de la sociedad alemana a la que se les ha negado el acceso. Pero este no es el deseo de los turcos, cuyo principal objetivo es, como los inmigrantes en otras democracias liberales, convertirse en miembros plenos e iguales de la sociedad alemana. Aunque no puedo detenerme en este punto, creo que cualquier concepción plausible de la justicia liberal insistirá en que los inmigrantes de larga duración deben ser capaces de adquirir la ciudadanía.[15] En resumen, los datos históricos sugieren que los grupos inmigrantes sólo buscarán formas cuasi-federales de autogobierno si se enfrentan con barreras injustas a su integración y participación plena en la sociedad principal.

b) Minorías nacionales

La situación de las minorías nacionales es muy distinta. En la mayoría de los estados multinacionales las naciones que los componen tienden a exigir alguna forma de autonomía política o de jurisdicción territorial que asegure el desarrollo pleno y libre de sus culturas y promueva los intereses de sus pueblos. Demandan determinados poderes de autogobierno que mantienen no haber entregado con su incorporación (a menudo involuntaria) a un estado más amplio. En un caso extremo, las naciones pueden llegar a desear la secesión si piensan que su autodeterminación es imposible en el seno del estado mayor.

Un posible mecanismo para reconocer las exigencias de autogobierno es el federalismo. Allí donde las minorías nacionales están territorialmente concentradas, los límites de las subunidades federales pueden delinearse de tal modo que la minoría nacional forme una mayoría en el seno de una de sus subunidades. En estas circunstancias el federalismo puede proporcionar un amplio autogobierno para una minoría nacional, garantizando su capacidad para tomar decisiones en ciertas áreas sin verse abrumada por la sociedad más numerosa.

Por ejemplo, mediante la actual división de poderes en Canadá, la provincia de Quebec (francófona en un 80 %) tiene una amplia jurisdicción sobre cuestiones que son cruciales para la supervivencia de la sociedad francófona, incluyendo el control sobre la educación, la lengua y la cultura, así como una significativa influencia sobre la política de inmigración. Las otras nueve provincias también tienen estos poderes, pero la mayor presión existente tras la presente división de poderes, y de hecho tras el sistema federal en su conjunto, es la necesidad de acomodar a los quebequeses. En el momento en que Canadá fue creado en 1867, la mayoría de los líderes anglo-canadienses estaban a favor de crear un estado unitario como Inglaterra y accedieron a configurar un estado federal fundamentalmente para acomodar a los franco-canadienses. Si no se le hubieran concedido a Quebec estos sustanciales poderes, y protegido consiguientemente de la posibilidad de ser derrotado por votos en cuestiones clave para la población anglófona, ciertamente esta provincia no se habría unido a Canadá en esa fecha o se habría separado años después.

Históricamente, los ejemplos más prominentes del empleo del federalismo para acomodar a las minorías nacionales son Canadá y Suiza. Su aparente estabilidad y prosperidad llevó a otros países multinacionales a adoptar sistemas federales durante el periodo de post-guerra (por ejemplo, Yugoslavia) o tras la descolonización (por ejemplo, India, Malasia, Nigeria). Aunque muchas de estas federaciones están encontrando serias dificultades, estamos siendo testigos actualmente de otra eclosión de interés por el federalismo en países multinacionales, con algunos de ellos en pleno proceso de adopción de acuerdos federales (Bélgica, España) y otros debatiendo si el federalismo podría proporcionar una solución a sus conflictos étnicos (por ejemplo, África del Sur).[16]

Este amplio interés por el federalismo refleja un grato reconocimiento, aunque algo retrasado, de que el deseo de las minorías nacionales por retener sus culturas debe ser asumido, y no suprimido. Durante mucho tiempo, los teóricos académicos y las élites políticas presumieron que la modernización implicaba inevitablemente la asimilación de las minorías nacionales y el desvanecimiento de su identidad nacional. Los gobiernos centrales en todo el mundo han intentado disolver el sentimiento entre las minorías nacionales de que constituyen pueblos o naciones distintas, eliminando sus instituciones educativas y políticas previamente autónomas y/o insistiendo en que la lengua de la mayoría fuese usada en todos los foros públicos. Sin embargo, se está reconociendo progresivamente que estos esfuerzos eran injustos e ineficientes y que el deseo de las minorías nacionales de mantenerse como sociedades culturalmente distintas y políticamente autónomas debe ser asumido.[17]

El federalismo es uno de los pocos mecanismos disponibles para este fin. De hecho, es bastante natural que los países multinacionales adopten sistemas federales —es de esperar que los países formados mediante una federación de pueblos adopten alguna forma de federación política—. Pero mientras que el deseo de satisfacer las aspiraciones de las minorías nacionales es bienvenido, deberíamos ser conscientes de los peligros que entraña. El federalismo no es ninguna panacea para las tensiones y conflictos de los estados multinacionales. En el resto del ensayo discutiré una serie de consideraciones referidas al valor potencial del federalismo en los estados multinacionales. Dividiré mis preocupaciones en tres áreas. En primer lugar, el mero hecho del federalismo no es suficiente para acomodar a las minorías nacionales: todo depende de cómo se diseñen los límites federales y se dividan los poderes. De hecho el federalismo puede ser usado, y así se ha hecho, por los grupos mayoritarios como un instrumento para la descapacitación de las minorías nacionales, configurando las unidades federales de tal manera que *reduzcan* el poder de las minorías nacionales. Necesitamos además distinguir las federaciones genuinamente multinacionales que buscan acomodar minorías nacionales de las meras federaciones territoriales que no persiguen tal objetivo (sección 3). En segundo lugar, el federalismo no es tan flexible como sus defensores a menudo proclaman. Allí donde las subunidades de un sistema federal varían en su territorio, población y deseo de autonomía, como suele suceder, el desarrollo de una forma «asimétrica» de federalismo ha mostrado ser muy complicado (sección 4). Por último, incluso cuando el federalismo funciona satisfactoriamente para hacer un espacio a las aspiraciones de las minorías nacionales, su propio éxito puede sencillamente llevar a las minorías a buscar una autonomía mayor mediante la secesión o la confederación (sección 5).

3. Federalismo multinacional *versus* territorial

Mientras que el federalismo es cada vez más considerado como una solución para los problemas de los estados multinacionales, es importante señalar que muchos sistemas federales surgieron por razones desvinculadas de la diversidad etnocultural. De hecho, la federación más conocida y ampliamente estudiada —el sistema americano— no muestra esfuerzo alguno por dar respuesta a las aspiraciones de autogobierno de las minorías. Los colonos anglosajones dominaron por completo las trece colonias originales que formaron los Estados Unidos. Tal y como afirmaba John Jay en los *Federalist Papers*, «la providencia ha querido conceder este compacto país a un pueblo unido —un pueblo descendiente de los mismos ancestros, que habla la misma lengua, profesa la misma religión, se adhiere a los mismos principios de gobierno y es muy similar en sus usos y costumbres». Jay estaba exagerando la homogeneidad etnocultural de la población colonial, concretamente ignorando a los negros,[18] pero era cierto que ninguna de las 13 colonias estaba controlada por una minoría nacional y que la original división de poderes dentro del sistema federal no estaba diseñada para acomodar divisiones etnoculturales.

El estatuto de las minorías nacionales se convirtió en una cuestión más relevante cuando el gobierno americano comenzó la expansión hacia el oeste, el sur y, finalmente, hacia el Pacífico. A cada paso de esta expansión el gobierno americano estaba incorporando los territorios de pueblos ya establecidos y etnoculturalmente distintos, incluyendo a las tribus indias americanas, a los chicanos, a los esquimales de Alaska, a los hawaianos, puertorriqueños y chamorros. También a cada paso surgió la cuestión de si el sistema federal americano debiera ser usado para acomodar el deseo de autogobierno de esos pueblos.

En el siglo XIX hubiera sido posible crear estados dominados por los navajos, por ejemplo, o por los chicanos, los puertorriqueños y los hawaianos. En el momento en que fueron incorporados a los Estados Unidos estos grupos constituían una mayoría en sus territorios. Sin embargo, se tomó deliberadamente la decisión de *no* usar el federalismo para articular los derechos de autogobierno de las minorías nacionales. En su lugar se decidió que ningún territorio sería aceptado como estado a menos que estos grupos nacionales fuesen superados en número dentro de ese estado. En algunos casos esto se logró diseñando las fronteras de manera que las tribus indias o los grupos hispánicos quedasen en minoría (Florida). En otros casos se hizo retrasando la estatalidad hasta que los colonos anglosajones superasen abrumadoramente a los otros habitantes (Hawai, el Suroeste).[19] Como resultado de ello, ninguno de los 50 estados se puede considerar que asegure el autogobierno de una minoría nacional de la forma en que Quebec asegura el autogobierno de los quebequeses.

En realidad, en lugar de ayudar a las minorías nacionales, existen razones para creer que el federalismo americano ha empeorado su situación. A lo largo de

la mayoría de su historia, los chicanos, las tribus amerindias y los nativos hawaianos han recibido mejor trato por parte del gobierno federal que de los gobiernos de los estados. Los gobiernos de los estados, controlados por los colonos, han visto a menudo en las minorías un obstáculo para su propio asentamiento y para el desarrollo de los recursos naturales, de manera que presionaron para erradicar las instituciones políticas de las minorías, socavar los derechos recogidos en los tratados y arrebatarles sus territorios históricos. Mientras que el gobierno federal ha sido, por supuesto, cómplice muchas veces de este maltrato, al menos ha intentado con frecuencia evitar los abusos más graves. Podemos observar esta misma dinámica en Brasil, donde el gobierno federal está luchando para proteger a los indios del Amazonas frente a la depredación de los gobiernos locales.

En resumen, el federalismo territorial de estilo americano, más que servir para dar acomodo a las minorías nacionales, ha empeorado las cosas. Esto no debería constituir ninguna sorpresa, ya que quienes concibieron el federalismo americano no manifestaron ningún interés por concederles un lugar a esos grupos. Al decidir sobre el diseño de su sistema federal —desde la delimitación de las fronteras hasta la división de poderes y el papel del poder judicial— su objetivo era consolidar y expandir un nuevo país y proteger los derechos igualitarios de los ciudadanos en el seno de una comunidad nacional común, no reconocer los derechos de autogobierno de minorías nacionales. Tal y como discuto más adelante, en la medida en que las minorías nacionales en los Estados Unidos han alcanzado el autogobierno, ello ha sido al margen —o a pesar— del sistema federal, a través de unidades no federales como la «asociación» de Puerto Rico, el «protectorado» de Guam o el estatuto de «naciones domésticas dependientes» de las tribus indias.

Puesto que el federalismo americano no ambicionaba acomodar a los grupos etnoculturales, ¿por qué fue adoptado? Existen diversas razones por las que los primeros colonos, quienes compartían una lengua y una etnicidad común, adoptaron el federalismo —razones que fueron notoriamente analizadas en *The Federalist Papers*—. Ante todo, el federalismo era considerado como una forma de evitar que la democracia liberal degenerase en tiranía. Tal y como lo expresó Madison, el federalismo ayudaba a evitar que las «facciones» —particularmente los intereses económicos de clase o del capital— impusiesen su voluntad a través de la legislación en detrimento de «los derechos de otros ciudadanos o de los intereses permanentes o agregados de la comunidad». El federalismo dificulta «actuar en convivencia» a quienes «tienen un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos». «La influencia de los líderes de las facciones puede hacer prender la llama en sus propios estados, pero será incapaz de propagar una conflagración general a través de los demás estados.»[20] Por el contrario, la existencia de gobiernos estatales fuertes e independientes ofrecía un baluarte para las libertades individuales frente a cualquier posible interferencia de un gobierno federal manipulado por siniestras facciones.

El federalismo era sólo uno de los posibles mecanismos para reducir la posibilidad de la tiranía. Un énfasis similar se puso en asegurar la separación de poderes *en* cada nivel de gobierno (por ejemplo, la separación de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo a nivel estatal y federal). Esto ayudó a minimizar la cantidad de poder que pudiera manejar cualquier facción particular, como también lo hizo la posterior adopción de una Declaración de Derechos. La adopción del federalismo en los Estados Unidos debe verse en el contexto de esa extendida creencia en que el poder del gobierno debe ser limitado y dividido con el fin de disminuir la amenaza a los derechos individuales. Es importante señalar que Madison no estaba pensando en grupos etnoculturales cuando hablaba de «facciones». Más bien estaba preocupado por el tipo de conflictos de interés que surge entre «gente que desciende de los mismos antepasados y habla el mismo idioma». Esto incluía, ante todo, las divisiones económicas entre ricos y pobres o entre intereses agrícolas, mercantiles e industriales. Las preocupaciones de Madison se reflejan en su lista de «proyectos indecentes o malvados» que el federalismo debía ayudar a evitar, es decir, «la pasión por el papel moneda, por la condonación de las deudas, por una división igualitaria de la propiedad».[21]

La posterior historia de los Estados Unidos sugiere que el federalismo ofrece otros beneficios más positivos. Por ejemplo, ha ayudado a crear un espacio para la experimentación e innovación política. Enfrentado a nuevas cuestiones y problemas, cada estado adoptó políticas distintas, y aquellas que se mostraron más satisfactorias fueron con posterioridad con mayor amplitud asumidas. Además, a medida que los Estados Unidos se expandieron hacia el oeste e incorporaron vastas extensiones de territorio con muy distintos recursos naturales y formas de desarrollo económico, se hizo progresivamente difícil concebir la viabilidad de un único gobierno centralizado y unitario. Se hacía claramente necesaria alguna forma de devolución territorial, y el sistema de federalismo adoptado por las 13 primeras colonias en la costa atlántica servía muy bien a ese propósito.

Por consiguiente, existen muchas razones desvinculadas de la diversidad etnocultural por las que un país puede adoptar el federalismo. De hecho, cualquier democracia liberal que contenga un territorio amplio y diverso se verá impulsada a adoptar alguna forma de federalismo, independientemente de su composición etnocultural. Las virtudes del federalismo para las democracias a gran escala son manifiestas, no sólo en los Estados Unidos, sino también en Australia, Brasil y Alemania. En cada uno de estos casos el federalismo está firmemente arraigado y respaldado, aun cuando ninguna de las unidades federales persiga capacitar a los grupos etnoculturales para el autogobierno. En algunos países el federalismo se ha adoptado, no porque incorpore el deseo de autogobierno de las minorías nacionales, sino más bien porque proporciona los medios con que una comunidad nacional unitaria puede dividir y dispersar el poder. Siguiendo a Philip Resnick, llamaré a esto «federalismo territorial», a diferencia del «federalismo multinacional».[22]

Mi interés en este artículo se dirige hacia las federaciones multinacionales. La mayoría de las discusiones académicas sobre el federalismo se han centrado, sin embargo, en el federalismo territorial. Esto se debe en parte a la influencia del federalismo americano. Quizá porque fue la primera federación auténticamente democrática, el federalismo americano se ha convertido en el modelo, no ya sólo del federalismo territorial, sino del federalismo *tout court*, o al menos del federalismo «maduro» o «clásico». Igualmente, los *Federalist Papers* son considerados a menudo como la expresión paradigmática del «principio federalista». Otros sistemas federales han sido categorizados sobre la base de su proximidad con respecto a los atributos del sistema americano. Así, por ejemplo, Australia es considerada como un sistema más auténticamente federal que Canadá o la India, ya que esta última se desvía significativamente del modelo americano.

Sin embargo, si nuestro interés radica en el federalismo multinacional, no podemos utilizar a los Estados Unidos como modelo. El sistema federal americano y los *Federalist Papers* no ofrecen ninguna guía sobre cómo acomodar a los grupos etnoculturales. Antes al contrario, las unidades federales fueron deliberadamente manipuladas para asegurar que las minorías nacionales no pudieran alcanzar el autogobierno a través del federalismo. En términos más generales, el federalismo territorial por sí solo no ofrece garantía alguna de que los grupos etnoculturales encuentren un lugar propio en el mismo. Que la distribución de poderes entre subunidades territoriales promueva el interés de las minorías nacionales depende de cómo se haya diseñado esas subunidades y de qué poderes se haya asignado a cada nivel de gobierno. Si esas decisiones sobre fronteras y poderes no se hacen con la intención deliberada de capacitar a las minorías nacionales, entonces el federalismo puede empeorar su posición, como ha ocurrido en los Estados Unidos, en Brasil y en otros federalismos territoriales.

4. El federalismo multinacional, ¿un modelo políticamente flexible?

Para que un sistema federal valga como genuinamente multinacional las decisiones sobre sus límites y poderes deben reflejar conscientemente las necesidades y aspiraciones de los grupos minoritarios.[23] Pero, ¿hasta qué punto pueden definirse los límites y poderes de las unidades federales con el fin de acomodar a estos grupos? Como he señalado anteriormente, muchos teóricos mantienen que el federalismo es adecuado precisamente porque posee una gran flexibilidad para dar respuesta a estas cuestiones. Incluso un análisis apresurado de los sistemas federales muestra que existe una gran variedad en las formas en que se delimitan las fronteras y se distribuyen los poderes. Parecen existir pocas reglas *a priori*, si es que existe alguna, referidas al tamaño, la forma o los poderes de las subunidades federales. Creo, sin embargo, que el federalismo es menos flexible de lo que muchos suponen. Existen importantes limitaciones en la forma

en que pueden ser divididos los poderes y delimitadas las fronteras. A continuación discutiré estos dos problemas.

a) La división de poderes en una federación multinacional

Supongamos que las fronteras internas pueden ser diseñadas de tal forma que las minorías nacionales constituyan una mayoría en su subunidad federal, como es el caso de Quebec y Cataluña. Esto proporciona un punto de partida para el autogobierno, pero el hecho de que el sistema federal resultante sea satisfactorio para las minorías nacionales dependerá de cómo se distribuyan los poderes entre los niveles federal y provincial. Los datos históricos sugieren que esta cuestión puede llevar a conflictos irresolubles, ya que las distintas unidades pueden buscar distintos poderes, con la consiguiente dificultad de asumir estas aspiraciones divergentes por parte del federalismo. Esto es particularmente cierto si sólo una o dos de las unidades federales son verdaderamente instrumentos para el autogobierno de minorías nacionales. Este es el caso de Canadá, por ejemplo, donde la provincia de Quebec asegura el autogobierno de los quebequeses, mientras que las otras nueve provincias reflejan divisiones regionales en el seno del Canadá anglófono. Una situación similar se da en España, donde las comunidades autónomas de Cataluña, el País Vasco y Galicia aseguran el autogobierno de minorías nacionales, mientras que la mayoría de las otras 14 comunidades autónomas, como Castilla-La Mancha o Extremadura, reflejan divisiones regionales en el seno del grupo nacional mayoritario.[24] En ambos países, por consiguiente, algunas unidades reflejan el deseo de las minorías nacionales por mantenerse como sociedades autónomas, cultural y políticamente diferenciadas (lo que denominaré «unidades nacionalmente basadas»), mientras que otras reflejan la decisión de una única comunidad nacional de dividir el poder sobre un principio territorial (lo que llamaré «unidades regionalmente basadas»).

Es probable que las unidades basadas nacionalmente persigan poderes distintos y más amplios que las unidades regionalmente basadas. Por regla general es de esperar que las unidades basadas nacionalmente persigan poderes cada vez más amplios, mientras que no es probable que las unidades de índole regional hagan lo mismo. Estas últimas pueden incluso llegar a aceptar una reducción gradual de sus poderes. Esto se refleja en la forma en que los sistemas canadiense y americano se han desarrollado. Se ha señalado a menudo que los Estados Unidos, que empezaron como una federación fuertemente descentralizada, con todos los poderes residuales atribuidos a los estados, se han convertido gradualmente en una de las más centralizadas. Por el contrario Canadá, que comenzó como una federación fuertemente centralizada, con todo el poder residual atribuido al gobierno central, se ha convertido gradualmente en una de las más descentralizadas. A menudo se ha señalado este hecho como algo paradójico, pero es comprensible si recordamos que los Estados Unidos son una federación territorial enteramente compuesta por unidades de base regional. Puesto

que ninguno de los 50 estados posee una base nacional, la centralización no ha sido considerada como una amenaza para la identidad nacional de nadie. Mientras que la mayoría de los americanos critican la centralización como ineficaz o antidemocrática, en ningún caso es percibida como una amenaza para la supervivencia de algún grupo nacional. Por el contrario, la centralización en Canadá es vista a menudo como una amenaza para la propia supervivencia de la nación de Quebec, en la medida en que hace a los franco-canadienses más vulnerables ante la superioridad de votos de los anglófonos en cuestiones centrales para la reproducción de su cultura, tales como la educación, la lengua, las telecomunicaciones y la política migratoria.

Esta diferencia ha tenido un profundo impacto sobre la forma en que Canadá y los Estados Unidos han respondido a las presiones centralizadoras durante este siglo. En ambos países ha habido numerosas ocasiones —particularmente la Gran Depresión y las dos guerras mundiales— en las que existió una gran presión para reforzar el gobierno federal, al menos temporalmente. En Canadá, estas presiones fueron contrarrestadas por la insistencia de los franco-canadienses en la protección de los poderes de autogobierno de Quebec, de manera que cualquier centralización temporal fuese en última instancia reversible. En los Estados Unidos, sin embargo, no existió un contrapeso similar y las diversas fuerzas en favor de una mayor centralización han crecido gradual y acumulativamente.

El hecho de que las unidades basadas regional o nacionalmente ambicionen de forma típica distintos niveles de poder también se refleja en los Estados Unidos y en Canadá. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los quebequeses desean una división de poderes todavía más descentralizada, la mayoría de los anglo-canadienses favorecen la preservación de un gobierno central fuerte.[25] De hecho, si no fuera por Quebec, hay buenas razones para pensar que el federalismo canadiense habría sucumbido ante las mismas fuerzas centralizadoras que triunfaron en los Estados Unidos. Mientras que los estados americanos de índole regional han perdido gradualmente poder, nos encontramos con una historia muy distinta si consideramos las unidades cuasi-federales utilizadas para acomodar a las minorías nacionales, por ejemplo, el estado libre asociado de Puerto Rico, las tribus indias o el protectorado de Guam. En estos casos de unidades nacionalmente basadas podemos ver una clara tendencia hacia el incremento de los poderes de autogobierno con el fin de apoyar a sus sociedades culturalmente distintas.[26]

Podemos encontrar el mismo patrón en Europa. Por ejemplo, Cataluña y el País Vasco han expresado un mayor deseo de autogobierno que las demás unidades de índole regional. Córcega busca un mayor grado de autonomía que las demás unidades regionales en Francia. Mientras que muchos países europeos se encuentran implicados en procesos de descentralización regional, particularmente si con anterioridad fueron estados altamente centralizados, este proceso está yendo mucho más lejos en países en los que las unidades resultantes están nacionalmente

basadas (por ejemplo, Bélgica) que allí donde están regionalmente basadas (por ejemplo, Italia). Por supuesto, la más extrema afirmación de autogobierno —la secesión— sólo ha sido llevada a cabo por unidades de base nacional, ya sea en Checoslovaquia, en la antigua Yugoslavia o en la Unión Soviética.

En un sistema federal que contenga unidades de ambos tipos, regional y nacional, es probable que surjan demandas en favor de un *federalismo asimétrico*, es decir, de un sistema en el que algunas unidades federales tengan mayor poder de autogobierno que otras. Desgraciadamente, la negociación de semejante modelo asimétrico se ha mostrado extremadamente difícil. Parece existir gran resistencia, en especial por parte de los grupos mayoritarios, a aceptar la idea de que las unidades federales puedan diferir en sus derechos y poderes. Como resultado de ello, a las minorías nacionales les ha resultado sumamente difícil asegurar los derechos y el reconocimiento que persiguen. La dificultad de la negociación de la asimetría es, en este sentido, desconcertante. Si los anglo-canadienses desean un gobierno federal fuerte y los quebequeses un gobierno provincial fuerte, la asimetría les proporcionaría a ambos lo que desean. Parece perverso insistir en que todas las subunidades deben tener los mismos poderes si ello significa que los anglo-canadienses han de aceptar una federación más descentralizada de lo que desean, mientras que los franco-canadienses han de aceptar una federación más centralizada de lo que quisieran.

Sin embargo, la mayoría de los anglo-canadienses rechazan la idea de un «estatuto especial» para Quebec. Conceder derechos especiales a una provincia sobre la base de que posee una base nacional, mantienen, equivaldría a denigrar de alguna manera a las demás provincias y a crear dos clases de ciudadanos.[27] Sentimientos similares se han expresado en España con respecto a la exigencia de un estatuto asimétrico por parte de vascos y catalanes.[28] Algunos comentaristas, como Charles Taylor, mantienen que esto tan sólo refleja una confusa forma de pensar moralmente.[29] Las democracias liberales están fuertemente comprometidas con el principio de la igualdad moral de las personas y con una preocupación y respeto iguales para sus intereses. Pero la igualdad entre los ciudadanos individuales no exige un poder igual para las unidades federales. Por el contrario, la concesión de un estatuto para las unidades basadas nacionalmente puede ser considerada como una promoción de la igualdad moral subyacente, ya que asegura que la identidad nacional de las minorías recibe el mismo cuidado y respeto que la nación mayoritaria. En la medida en que los anglo-canadienses consideren el gobierno federal como su gobierno «nacional», el respeto de su identidad nacional exige el apoyo de un gobierno federal fuerte; en la medida en que los quebequeses consideren a Quebec como su gobierno nacional, el respeto de su identidad nacional exige el apoyo de un gobierno provincial fuerte. Conciliar estas diferentes identidades a través del federalismo asimétrico no implica caer en una falta de respeto o cometer una discriminación.[30]

Es difícil evitar la conclusión de que buena parte de la oposición a la

asimetría entre el grupo nacional mayoritario arraiga en un latente etnocentrismo, esto es, en el rechazo a reconocer que la minoría posee una identidad nacional distinta y merecedora de respeto. Esto se encuadra en la larga historia de desconsideración o denigración del deseo de las minorías de mantenerse como sociedades culturalmente distintas, tal y como señalé anteriormente. Otro factor que subyace a la oposición a la asimetría es la profunda influencia del modelo americano de federalismo. Como he mencionado anteriormente, mucha gente supone que el federalismo americano es el modelo de federalismo *tout court* y que todos los federalismos debieran tener un objetivo meramente territorial. Desde este punto de vista, cualquier acomodo de unidades de índole nacional es visto como una medida transitoria e inadecuada en un «maduro» federalismo territorial.

El problema no es sencillamente que las unidades de base territorial y regional puedan desear poderes diferentes. Esas variaciones en el deseo de competencias reflejan una diferencia más profunda en la propia concepción de la naturaleza y de los objetivos de la federación política. Para las minorías nacionales, el federalismo es, ante todo, una federación de *pueblos*, y las decisiones concernientes al poder de las subunidades federales debieran reconocer y afirmar el estatuto igualitario de los pueblos fundadores. Desde esta perspectiva, garantizar poderes iguales a las unidades regionales y nacionales supone de hecho negar la igualdad a la nación minoritaria, reduciendo su estatuto al de una división regional con respecto a la nación mayoritaria. Por el contrario, para los miembros de la mayoría nacional el federalismo es, en primer lugar y ante todo, una federación de *unidades territoriales*, y las decisiones concernientes a la división de poderes debieran afirmar y reflejar la igualdad de las unidades constituyentes. En esta percepción, conceder poderes desiguales a las unidades basadas nacionalmente equivale a considerar algunas de las unidades federadas menos importantes que otras.

Esta diferencia en la concepción del federalismo puede provocar conflictos incluso cuando hay poca variación entre los poderes exigidos por las unidades de índole regional y nacional. Por ejemplo, algunas personas han propuesto una descentralización radical en Canadá, de manera que todas las provincias tuvieran los poderes solicitados actualmente por Quebec. Esto se ha hecho con el fin de evitar la concesión de un «estatuto especial» a Quebec. La respuesta de muchos nacionalistas quebequeses fue la de que, con esa propuesta, se estaba obviando el núcleo de la cuestión. La exigencia de un estatuto especial no era una simple exigencia de tal o cual poder, sino también de *reconocimiento nacional*. Como Resnick ha dicho, «quieren ver al Quebec reconocido como nación, no como una mera provincia; esta exigencia simbólica no puede ser adelgazada mediante una fórmula de descentralización aplicada a todas las provincias».[31] Los nacionalistas de Quebec quieren asimetría, no sólo conquistar tal o cual poder adicional; pero la quieren por sí misma, como un reconocimiento

simbólico de que Quebec es la única unidad de base nacional en el seno de Canadá.[32] Esto puede parecer una preocupación nimia por los símbolos, más que la sustancia del poder político, pero encontramos la misma respuesta en otras federaciones multinacionales. Por ejemplo, antes de la escisión de Checoslovaquia algunas personas propusieron una federación descentralizada compuesta de tres unidades con iguales poderes (Eslovaquia y las dos regiones checas, Moravia y Bohemia). Esto permitiría el autogobierno eslovaco, al tiempo que incorporaría el estatuto histórico de Moravia como una región distinta en el seno de la nación checa. Sin embargo, los nacionalistas eslovacos rechazaron la propuesta, ya que «hubiese significado la equivalencia entre la nación eslovaca y la especificidad histórica y cultural de Moravia, disminuyendo así la especificidad de la nacionalidad eslovaca».[33] Puede considerarse también la respuesta de los nacionalistas vascos y catalanes a la propuesta de proporcionar el mismo nivel de autonomía de sus unidades nacionales a las restantes unidades federales en España, incluyendo las unidades con una base regional (es decir, la propuesta de «generalizar» la autonomía):

> [...] la constitución de 1978 asumió el principio autonómico porque era absolutamente necesario resolver las demandas de autogobierno de Cataluña y el País Vasco si se deseaba implantar un sistema democrático que incluyese, no sólo la libertad y los derechos de las personas, sino también de los pueblos. Cuando los ataques se encauzaron a través de lo que se ha denominado la generalización de las autonomías, los políticos tendieron a olvidar lo que se perseguía originalmente.[34]

Ahora podemos ver por qué las disputas sobre la división de poderes en el seno de un federalismo multinacional son difíciles de resolver. El problema no sólo consiste en que las unidades difieren en sus preferencias con respecto a la amplitud de la autonomía. Entre gente razonable este problema se puede resolver a menudo con dosis de buena voluntad. De hecho, muchos anglo-canadienses estarían dispuestos a aceptar una federación más descentralizada de lo que les gustaría con el fin de dar acomodo a Quebec, al igual que muchos quebequeses están dispuestos a aceptar una federación menos descentralizada de lo que les gustaría con el fin de acomodarse al Canadá inglés. La gente razonable está dispuesta a alcanzar compromisos, dentro de ciertos límites, sobre los poderes precisos que desean para sus unidades federales.

Desgraciadamente, el problema es más profundo que todo esto. Mientras que la mayoría puede estar deseando alcanzar un compromiso sobre el grado preciso de descentralización, no desea compromisos sobre lo que consideran el principio básico del federalismo, es decir, el principio de que todas las unidades federales deben ser iguales en derechos y poderes. Por el contrario, mientras que la minoría nacional puede estar dispuesta a alcanzar compromisos sobre sus exigencias de autonomía, no desea comprometerse en lo que entiende como el

principio básico del federalismo, es decir, el reconocimiento simbólico de su estatus como uno de los pueblos fundadores a través de alguna forma de asimetría entre las unidades de base regional y nacional. Como resultado de todo ello, incluso si ambos tipos de unidades llegan a desear el mismo volumen aproximado de poderes, es probable que subsistan graves conflictos. Cada lado rechaza por principio lo que el otro lado considera una parte de la propia naturaleza y propósito del federalismo. Para la nación mayoritaria, el federalismo es un acuerdo entre unidades territoriales equivalentes, lo cual excluye la asimetría. Para la minoría nacional, el federalismo es un pacto entre pueblos, lo que exige, por consiguiente, una asimetría entre las unidades de índole nacional y regional.

Esto ayuda a explicar por qué ha sido tan difícil negociar la asimetría en el seno de federaciones multinacionales. Pero existen otros problemas que reducen aún más la flexibilidad del federalismo con respecto a la adopción de la asimetría. Supongamos que los conflictos sobre los que hemos venido hablando han sido solucionados de alguna manera y que se acepta ampliamente la necesidad de conceder alguna forma de asimetría a las unidades de base nacional. Aún quedarían algunos problemas prácticos por resolver, en particular los concernientes a la representación de la unidad de índole nacional en el gobierno federal. Estos problemas son, en mi opinión, formidables, y tenemos muy pocos modelos en el mundo sobre cómo resolverlos. Imaginemos que tuviese lugar una transferencia asimétrica de poderes del gobierno federal canadiense a Quebec, de manera que el gobierno federal aprobase leyes que se aplicasen en todas las provincias excepto en Quebec. En esas circunstancias, parecería justo que los quebequeses careciesen de voto en tal legislación (particularmente si pudiesen decantar el resultado de una votación). Por ejemplo, parecería injusto que los representantes electos de Quebec votasen sobre la legislación federal de inmigración si esa legislación no fuese a aplicarse en Quebec. En resumen, la reducción de la jurisdicción del gobierno federal sobre una minoría nacional en comparación con otras unidades de base regional debería aparentemente comportar una reducción similar de la influencia de esa minoría en el ámbito federal (al menos sobre determinadas cuestiones).

Algunas minorías nacionales tienen este tipo de influencia reducida en el nivel federal. Por ejemplo, puesto que los residentes de Puerto Rico poseen poderes especiales de autogobierno que les eximen de determinada legislación federal, tienen una reducida representación en Washington. Ayudan a seleccionar a los candidatos presidenciales en las primarias, pero no votan en las elecciones presidenciales y sólo poseen un representante en el Congreso, un «comisionado» que tiene voz, pero no voto. Esta reducida representación ha sido interpretada por muchos como una evidencia de que Puerto Rico está «colonizado» por los Estados Unidos. Sin embargo, mientras que los detalles del acuerdo vigente están sujetos a crítica, la existencia de una representación reducida puede ser vista como un corolario del autogobierno de Puerto Rico, no sólo

como subyugación colonial. Cuanto menos sometido está un grupo al gobierno federal, menos derecho tiene a la representación en ese gobierno. La asimetría de poderes comporta una asimetría en la representación.

¿Pero cómo exactamente debería reflejarse la asimetría en los poderes de las subunidades en términos de representación a nivel federal? Si una subunidad particular tiene mayores poderes cabría esperar que sus representantes fuesen menores en número y/o tuviesen restringida su capacidad de voto. Ambas cuestiones se dan en el caso de Puerto Rico. Pero el modelo puertorriqueño tiene obvias debilidades. Mientras que Puerto Rico tiene una representación federal muy limitada, se encuentra considerablemente sometido a la autoridad del Congreso en algunas áreas. Parecería preferible, por consiguiente, reducir su influencia limitándola a cuestiones específicas (por ejemplo, permitiendo a su representante en el Congreso tener voto en la legislación que afecta a Puerto Rico, careciendo del mismo en la legislación de la que Puerto Rico esté exenta). Desgraciadamente, esto es más fácil de decir que de hacer. Muchos elementos de la legislación tienen que ver con áreas jurisdiccionales de las que Puerto Rico está parcialmente exento y parcialmente sometido. No hay forma de dividir la tarea del gobierno en semejantes conjuntos nítidos. Además, esto deja sin respuesta la cuestión de cuántos representantes debería tener una unidad de base nacional en la unidad federal. Una fuerte asimetría de poderes entre las subunidades federales sugiere que debería existir una reducción compensatoria en el número de representantes, pero ¿cuál es el intercambio justo en este caso?

Este ha sido un serio obstáculo para el desarrollo de un modelo viable de federalismo asimétrico en Canadá. Progresivamente se ha llegado a admitir que un estatuto fuertemente asimétrico para Quebec exigiría reducir la influencia de los representantes electos de Quebec en el legislativo federal. Sin embargo, no existe un modelo disponible que nos diga cómo hacerlo.[35] Por supuesto, este problema está vinculado con el anterior de las diferentes concepciones del federalismo. Puesto que los miembros de la mayoría se inclinan a considerar cualquier forma de asimetría como un privilegio injusto para la minoría, serán extremadamente sensibles a cualquier evidencia de que la minoría está ejerciendo un poder indebido en el nivel federal (por ejemplo, votando sobre legislación de la que está exenta). Sin embargo, podemos esperar que la minoría nacional se resista a cualquier reducción seria de su representación en el nivel federal. Después de todo, ya son por definición una minoría al nivel federal, y reducir aún más su influencia hará que el gobierno federal sea visto como algo más remoto y, de hecho, más amenazante. Parecerá, cada vez más, un gobierno «ajeno». Cuanto más se reduzca la influencia de Quebec a nivel federal, más tentador les resultará a los quebequeses decidir simplemente continuar por sí solos y perseguir la secesión. ¿Por qué permanecer en la federación si la influencia sobre el gobierno federal se está erosionando gradualmente? El peligro de que la asimetría conduzca eventualmente a la secesión es serio, puesto que existen otros

factores que presionan en favor de la misma, como discutiré en el próximo apartado. Existen, por tanto, muchas razones por las que los sistemas federales tienen dificultad en adoptar acuerdos asimétricos. En realidad, estos problemas son tan graves que algunos han mantenido que un sistema federal no puede sobrevivir por mucho tiempo si adopta la asimetría. Esto es una exageración, pero existen grandes limitaciones en la flexibilidad del federalismo que incluso muchos de sus defensores admiten.[36]

La incapacidad del federalismo para asumir la asimetría ha sido exacerbada por el hecho de que el procedimiento para la enmienda de la constitución en un sistema federal resulta sumamente complejo. Por ejemplo, la reforma de la constitución de los Estados Unidos exige el consentimiento de 35 estados y dos tercios de los miembros del Congreso. En Canadá, dependiendo de la naturaleza del cambio propuesto, una reforma constitucional requiere el consentimiento de ambas cámaras federales junto con el de siete provincias que sumen más del 50 % de la población o, en su defecto, el de las diez provincias en su totalidad. La reciente experiencia de la Enmienda de Iguales Derechos en los Estados Unidos o de los acuerdos del Lago Meech y Charlottetown en Canadá indica que el logro de este tipo de consenso es muy difícil. Si la realización del federalismo asimétrico exige la reforma de los poderes de las subunidades nacionales o del sistema de representación federal, los obstáculos son enormes. Mientras que un estado unitario puede modificar su constitución por mayoría simple o por una mayoría cualificada, el federalismo exige el consentimiento de las mayorías concurrentes, es decir, de las mayorías en el conjunto del país y de la mayoría en cada una de sus unidades constitutivas. Esto sitúa el listón tan alto que incluso una propuesta de asimetría ampliamente respaldada puede ser insuficiente.

b) La delimitación de las lindes en una federación multinacional

Una limitación de la capacidad del federalismo para acomodar a las minorías nacionales consiste, pues, en que puede resultar difícil lograr la división de poderes deseada. Pero además de la división de poderes, debemos delimitar también las fronteras, y esto fija otro límite a la flexibilidad del federalismo multinacional. Para que el federalismo sirva como mecanismo de autogobierno debe ser posible delinear las subunidades de tal manera que las minorías nacionales constituyan una mayoría en el seno de una subunidad particular, como lo son los quebequeses en Quebec. Esto sencillamente no es posible para algunas minorías nacionales, incluyendo a la mayoría de los pueblos indígenas en Estados Unidos o en Canadá, pocos en número y desposeídos de buena parte de sus territorios históricos, puesto que sus comunidades se encuentran a menudo dispersas, incluso a través de los bordes estatales o provinciales. Con pocas excepciones, los pueblos indígenas constituyen a menudo una pequeña minoría en el seno de las unidades federales existentes, y ninguna reformulación de los límites de esas subunidades federales crearía un estado, provincia o territorio con una mayoría indígena.[37] En el siglo XIX hubiera sido posible crear un estado o provincia dominado por una tribu india, pero debido al masivo flujo de colonos desde entonces resulta ahora virtualmente inconcebible.

Para la mayoría de los pueblos indígenas en los Estados Unidos o en Canadá, por consiguiente, el autogobierno sólo puede ser alcanzado fuera del sistema federal. El autogobierno ha estado vinculado fundamentalmente al sistema de territorios reservados (conocidos como *reservations* en los Estados Unidos y como *reserves* para las tribus en Canadá). Los consejos tribales que gobiernan cada reserva ejercen considerables poderes. Las tribus indias han ido adquiriendo un paulatino control sobre las áreas de salud, educación, derecho familiar, policía, justicia y desarrollo de recursos naturales (o más exactamente, han recuperado esos poderes, ya que se autogobernaban en estas materias antes de que fuesen involuntariamente incorporados a la comunidad política canadiense o americana). Se están convirtiendo, en efecto, en una especie de «federacía» (*federacy*), por emplear el término de Daniel Elazar, con una serie de poderes arañados de las jurisdicciones federal y provincial/estatal.[38]

En principio, podría definirse cada uno de los territorios reservados como un estado o una provincia del sistema federal. Pero esto no es práctico, dada la multitud de tribus y grupos separados existente en los Estados Unidos y en Canadá (unos seiscientos sólo en Canadá), el hecho de que muchos de esos grupos son muy reducidos en población y en territorio y de que están emplazados en subunidades federales ya existentes. Además, los pueblos indios no desean ser tratados como subunidades federales, puesto que el tipo de autogobierno que persiguen comporta un conjunto de poderes muy distinto del ejercido por las provincias. Sólo aceptarían el estatuto de subunidad federal si éste fuera fuertemente asimétrico, lo que incluiría poderes tradicionalmente ejercidos a nivel federal y provincial. Además, las tribus indias difieren enormemente en el tipo de poder que desean. No sólo quieren asimetría, sino diversos grados de asimetría. Sin embargo, por las razones que he apuntado, es extremadamente difícil lograr ese tipo de flexibilidad en el seno del sistema federal. De ahí que los indios hayan perseguido el autogobierno a través de una especie de «federacía», una relación que existe al margen del sistema federal ordinario.

Como el propio término sugiere, una «federacía» tiene importantes analogías con el federalismo —por ejemplo, ambos implican una división territorial de poderes—. Sin embargo, puesto que la mayoría de tribus indias forman ahora una minoría en sus propios territorios históricos y están situadas en estados o provincias ya existentes, su autogobierno tiene lugar al margen de, y en algunos casos en oposición al sistema federal. Más que poseer los derechos y poderes de las subunidades federales y gobernarse por las mismas reglas que valen para éstas, las federacías poseen un conjunto de competencias y exenciones específicas de grupo que parcialmente las apartan del proceso federal, reduciendo la

jurisdicción de los gobiernos federal y provincial/estatal sobre las mismas. Tal y como señalé con anterioridad, el federalismo en los Estados Unidos y en Canadá, lejos de haber dado poder a los pueblos indios, ha incrementado su vulnerabilidad, sometiendo su autogobierno a las intromisiones de los gobiernos federal y estatal/provincial. La consecución del autogobierno indígena mediante la «federacía» conlleva, por tanto, un grado de protección frente al sistema federal.

El hecho de que los indios en los Estados Unidos no controlen gobiernos estatales ha tendido a hacerlos más vulnerables, ya que sus competencias de autogobierno no tienen la misma protección que los derechos de los estados. Por consiguiente, están sometidos en mayor grado al «poder plenario» del Congreso, que a menudo ha sido ejercido para satisfacer las necesidades y prejuicios de la sociedad dominante, no de la minoría nacional. Sin embargo, el hecho de que se encuentren fuera de la estructura federal, tiene ventajas compensatorias. Concretamente, ha proporcionado una mayor flexibilidad a la redefinición de esos poderes para adaptarlos a las necesidades e intereses de la minoría. Mientras que en los sistemas federales existe una presión para igualar a todas las subunidades en sus competencias y grado de representación federal, los arreglos del tipo «federacía» permiten mayores variaciones. Además, es más fácil negociar nuevos contingentes de competencias con los navajos que modificar las competencias de los estados individuales. Lo mismo vale para otras minorías nacionales en los Estados Unidos. Por ejemplo, puesto que Puerto Rico es una «comunidad asociada» y no un estado, ha sido más fácil modificar sus poderes de autogobierno y negociar un estatuto asimétrico en términos de competencias y de representación federal. Esto hubiese sido imposible en el caso de que se le hubiese concedido la estatalidad cuando fue incorporado a los Estados Unidos en 1898.[39]

Por múltiples razones, el federalismo puede carecer de la flexibilidad necesaria para acomodar a las minorías nacionales. A una minoría nacional le puede resultar imposible constitutir una mayoría en una de las subunidades federales. Para estos grupos, sólo es posible alcanzar el autogobierno al margen del sistema federal, a través de determinados estatutos políticos de carácter no federal o cuasi-federal. Incluso si los límites pueden ser diseñados de manera que la minoría nacional forme una mayoría en el seno de una subunidad federal, puede resultar imposible negociar una división de poderes satisfactoria, particularmente si la federación incluye subunidades de base nacional y regional. Por consiguiente, en muchos casos, las aspiraciones de las minorías nacionales pueden alcanzarse mejor a través de instituciones políticas que operan al margen del sistema federal —como «comunidades asociadas», «federacías», «protectorados» o «estados asociados»— más que mediante el control de una subunidad federal ordinaria. Los modelos federales homogéneos, con su asunción implícita de poderes igualitarios y unidades de índole regional y sus complejos procedimientos de enmienda, pueden no ser capaces de dar respuesta a los distintos intereses y deseos de las unidades de base nacional.

5. Federalismo, secesión y unidad social

Hasta aquí he discutido las limitaciones del federalismo para dar acomodo a las necesidades de las minorías nacionales. Imaginemos, sin embargo, que estos problemas han sido superados. Supongamos que las minorías nacionales están satisfechas con los límites de su subunidad, que poseen suficientes competencias de autogobierno para mantenerse como sociedades culturalmente distintas y que determinadas formas de asimetría han sido, bien aceptadas, bien consideradas innecesarias. En definitiva, supongamos que el federalismo funciona y que sus defensores se proponen combinar el gobierno compartido con el respeto por las diferencias etnoculturales. Existe todavía un problema que merece la pena considerar. El éxito del federalismo al asumir el autogobierno puede sencillamente animar a las minorías nacionales a buscar la secesión. Cuanto mayor sea el éxito del federalismo para responder al deseo de autogobierno, mayor será el grado de reconocimiento y de afirmación del sentimiento de unidad nacional entre el grupo minoritario, fortaleciendo así su confianza política. Allí donde las minorías nacionales se movilicen políticamente en este sentido, más probable se hará la secesión, incluso en las instituciones federales mejor diseñadas.

Una forma de describir el problema es decir que existe una disyunción entre la forma legal del federalismo multinacional y sus fundamentos políticos subyacentes. En *términos legales*, como he señalado con anterioridad, el federalismo considera los dos niveles de autogobierno como poseedores de una inherente autoridad soberana. Esto lo distingue de la confederación, en donde los estados soberanos delegan ciertos poderes en un cuerpo supranacional, unos poderes que pueden reclamar. En un sistema federal, sin embargo, el gobierno general posee un poder inherente, y no meramente delegado, para gobernar a sus ciudadanos. Así como la provincia de Quebec tiene la autoridad inherente para gobernar a todos los quebequeses —una autoridad que el gobierno federal no delegó y que no puede revocar unilateralmente— el gobierno federal de Canadá posee la autoridad inherente para gobernar a todos los canadienses (incluyendo a los quebequeses), una autoridad que los gobiernos provinciales no delegaron y no pueden revocar unilateralmente.

Esta es la forma legal del federalismo, pero es probable que las *percepciones políticas* sean distintas. Las federaciones multinacionales son a menudo consideradas por las minorías nacionales como si fueran confederaciones. Las minorías nacionales se consideran típicamente a sí mismas como «pueblos» distintos cuya existencia antecede a la del país al que actualmente pertenecen. Como «pueblos» separados, poseen derechos inherentes de autogobierno.[40] Mientras que actualmente son parte de un país más amplio, esto no se considera como una renuncia a su derecho original de autogobierno. Más bien es visto como una transferencia de algunos de sus poderes de autogobierno a la comunidad política más amplia, con la condición de que otros poderes permanezcan en sus manos. En países formados

por la federación de dos o más grupos nacionales, la autoridad (moralmente legítima) del gobierno central está limitada por los poderes que cada nación constituyente acordó transferir. Estos grupos nacionales a menudo consideran que tienen el derecho (moral) a recuperar esos poderes y salirse de la federación si se sienten amenazados por la comunidad mayoritaria.[41]

Hablando en términos legales, por supuesto, las unidades federales con una base nacional no tienen derecho a reclamar los poderes ejercidos por el gobierno federal. Legalmente, esos poderes están inherentemente investidos en el gobierno federal y las subunidades no pueden «reclamar» lo que nunca fue suyo. Pero las percepciones políticas de las minorías nacionales es improbable que coincidan con estas sutilezas legales. El país al que pertenecen es sentido por ellas más como una confederación que como una federación, así que su existencia se hace depender moralmente del consentimiento revocable de las unidades nacionales constitutivas. Como resultado de ello, la comunidad política mayoritaria tiene una existencia más condicionada que el estado unitario o que un federalismo territorial. En resumen, la reivindicación básica de las minorías nacionales no consiste simplemente en que la comunidad política es culturalmente diversa (como reivindican típicamente, por ejemplo, los inmigrantes).[42] La reivindicación es, en realidad, que existe más de una comunidad política y no se acepta que la autoridad del estado tenga preferencia frente a la autoridad de las comunidades nacionales que lo constituyen. Si la democracia es el gobierno del «pueblo», las minorías nacionales denuncian la existencia de más de un pueblo, cada uno de ellos con derecho a gobernarse a sí mismo. El federalismo multinacional divide al pueblo en «pueblos» separados, cada uno de ellos con sus propios derechos históricos, territorios y poderes de autogobierno. Cada cual, por consiguiente, con su propia comunidad política. Estos pueblos pueden considerar su comunidad política como primaria, y el valor de la autoridad de la federación como algo derivado.[43]

Las razones por las que los federalismos multinacionales tienden a ser inestables debería resultar obvia ahora. Cuanto más genuinamente multinacional sea un sistema federal —es decir, cuanto más reconozca y afirme las exigencias de autogobierno— más fortalecerá la percepción entre las minorías nacionales de que el sistema federal es *de facto* un sistema confederal. En otras palabras, cuanto más éxito tenga un sistema federal multinacional en acomodar a minorías nacionales, tanto más impulsará el sentimiento entre esas minorías de que son pueblos separados con sus derechos inherentes al autogobierno y cuya participación en el país-marco es condicional y revocable. Si la adscripción de las minorías nacionales al estado compuesto es condicional, más pronto o más tarde es de esperar que cambien las condiciones, de manera que la permanencia en la federación no parezca ya beneficiosa. El federalismo también proporciona experiencia de autogobierno a las minorías nacionales, haciéndolas sentirse más seguras sobre su capacidad de desenvolverse por sí solas y dotándolas de un territorio reconocido sobre el que se asume que tienen *prima facie* algún tipo de reivindicación histórica.[44] Además, los

costes de la secesión han caído dramáticamente. En el pasado, las minorías nacionales necesitaban unirse a países mayores con el fin de tener acceso a los mercados económicos y/o dotarse de seguridad militar. Estos beneficios del federalismo pueden adquirirse ahora a través de acuerdos confederales (como la Comunidad Económica Europea o el Tratado de Libre Comercio para América del Norte) y mediante el gradual fortalecimiento del derecho internacional. Si los quebequeses o los catalanes se separasen, todavía serían capaces de participar en el libre comercio y en los acuerdos de seguridad continentales o internacionales.[45]

En cualquier caso, la posibilidad de la secesión siempre estará presente. En cierto sentido, se convierte en la posición de rebeldía o en el fondo contra el que se mide la participación en la federación. Entre las minorías nacionales, el punto de partida no será «¿por qué debiéramos buscar mayor autonomía?», sino «¿debiéramos seguir aceptando estos límites a nuestro autogobierno inherente?». Después de todo, parece no existir un punto natural de saturación para las exigencias de mayor autogobierno. Si se concede una limitada autonomía, esto puede alimentar las ambiciones de los líderes nacionalistas, que no se satisfarán con nada distinto a la obtención de su propio estado-nación. Cualquier restricción en el autogobierno —cualquier cosa que no sea un estado independiente— necesitará justificación. Por todas estas razones, parece probable que el federalismo multinacional se vea minado por la inestabilidad y degenere en una confederación o, sencillamente, termine por romperse. ¿Qué puede, entonces, mantener unida a una federación multinacional? Puesto que los principales argumentos instrumentales para la federación (mercados económicos y seguridad militar) han perdido buena parte de su fuerza, parece que deberemos concentrarnos más en los beneficios inherentes a la pertenencia a una federación —es decir, al valor de pertenecer a un país que contiene una diversidad nacional. En algunos casos creo que esto puede constituir un poderoso argumento. Por ejemplo, Petr Pithart, antiguo primer ministro de Checoslovaquia, al reflexionar sobre su disolución, afirmó:

> En los últimos 55 años los checos han perdido —como cohabitantes en un hogar común— a los alemanes, judíos, rutenos, húngaros y eslovacos. Ahora son, en efecto, un país étnicamente depurado, aun cuando ésta no era su voluntad. Esto constituye una gran pérdida intelectual, cultural y espiritual y es particularmente cierto si consideramos la Europa central, que es una especie de mosaico. Turísticamente todavía vivimos de la gloria de Praga, que era una ciudad checo-germano-judía y una linterna que alcanzaba las estrellas. Pero no se puede ganar elecciones con esta clase de argumentos.[46]

Creo que, con frecuencia, la disolución de un estado multinacional es, en efecto, una «gran pérdida intelectual, cultural y espiritual», pero no es fácil articular estas pérdidas y, como señala Pihart, estos argumentos no han sido políticamente efectivos hasta la fecha.

6. Conclusión

En este artículo he esbozado diversas razones por las que no es probable que el federalismo proporcione una solución duradera a las diferencias etnonacionales en un estado multinacional. Debo hacer énfasis, una vez más, en que no por ello debemos rechazar las soluciones federales. De hecho, como he repetido, a menudo constituyen la única opción disponible para acomodar las identidades nacionales en conflicto en el seno de un estado multinacional. Incluso si un sistema federal eventualmente se disuelve puede legar importantes lecciones sobre la naturaleza y el valor de la tolerancia democrática.[47] Por ello merece la pena intentarlo. Aun así, no deberíamos ser excesivamente optimistas sobre la flexibilidad o la estabilidad de los federalismos multinacionales. Creo que es erróneo suponer que el federalismo proporciona una fórmula probada y certera para el acomodo duradero y con éxito de las diferencias nacionales. En el mejor de los casos proporciona una esperanza para ese acomodo, pero hacerlo funcionar requiere un enorme grado de sinceridad, buena voluntad y buena suerte. Incluso con la mejor fortuna del mundo es poco probable que las federaciones multinacionales existan a perpetuidad. No es de esperar que los ciudadanos de una federación multinacional se autoconciban como miembros de «un esquema cooperativo a perpetuidad», por decirlo con las palabras de John Rawls.[48] Exigir semejante tipo de fidelidad incondicional supone fijar un criterio que es improbable que las federaciones multinacionales puedan cumplir.

NOTAS

1. Cfr. por ejemplo, Daniel Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston, Institute for Intergovernmental Affairs, Queen's University, 1994, y *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama, 1987.

2. Con la expresión «institucionalmente completa» quiero decir que contenga un conjunto de instituciones, tanto públicas como privadas, que les proporcionen a sus miembros formas significativas de vida en toda una gama de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, económica y recreativa. Para un discusión más detallada de este concepto, cfr. mi *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1995, cap. 5.

3. Para una revisión de los derechos de las minorías nacionales en los Estados Unidos, cfr. Sharon O'Brien, «Cultural Rights in the United States: a Conflict of Values», *Law and Inequality Journal*, vol. 5 (1987), pp. 267-358; Judith Resnik, «Dependent Sovereigns: Indian tribes, States, and the Federal Courts», *University of Chicago Law Review*, vol. 56 (1989), pp. 671-759; Alexander Aleinikoff, «Puerto Rico and the Constitution: Conundrums and Prospects», *Constitutional Commentary*, vol. 11 (1994), pp. 15-43.

4. Sobre el lenguaje de la nacionalidad por parte de los aborígenes y los quebequeses, cfr. Jane Jenson, «Naming Nations: Making Nationalist Claims in Canadian Public Discourse», *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 30, n.º 3 (1993), pp. 337-358. Debo advertir que los pueblos nativos no constituyen una única nación. Los aborígenes en Canadá pueden

dividirse en 11 grupos lingüísticos descendientes de una variedad de sociedades cultural e históricamente distintas. Se ha estimado que existen unos 30-50 «pueblos» distintos entre la población nativa; cfr. Paul Chartrand, «The Aboriginal Peoples in Canada and the Renewal of the Federation», en Karen Knop *et al.* (eds.), *Rethinking Federalism*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995.

5. Sobre el mundo comunista, cfr. June Dreyer, *China's Forty Millions: Minority Nationalities and National Integration in the People's Republic of China*, Cambridge, Harvard University Press, 1979; Walker Connor, *The national Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 1984. Sobre el Tercer Mundo, cfr. Alemante Selassie, «Ethnic Identity and Constitutional Design for Africa», *Stanford Journal of International Law*, vol. 29, n.º 1 (1993), pp. 1-56; Basil Davidson, *The Black's Man Burden: Africa and the Curse of the Nation-State*, Nueva York, Times Books, 1992.

6. John Porter, *The Measure of Canadian Society*, Ottawa, Carleton University Press, 1987, 154; cfr. Jeffrey Retiz y Raymond Breton, *The Illusion of Difference: Realities of Ethnicity in Canada and the United States*, Ottawa, C.D. Howe Institute, 1994.

7. Gerald Johnson, *Our English Heritage*, Westport, Greenwood Press, 1973, p. 119. Sobre la historia de los derechos lingüísticos en los Estados Unidos, cfr. Glenn Kloss, *The American Bilingual Tradition*, Rowley, Newbury House, 1977; Edward Sagarin y Robert Kelly, «Polylingualism in the United States of America: a Multitude of Tongues amid a Monolingual Majority», en William Beer y James Jacob (eds.), *Language Policy and National Unity*, Totowa, Rowman and Allenheld, 1985, pp. 21-44. Como ambos señalan, la imposición del inglés fue más «implacable» para las minorías nacionales que para los inmigrantes, ya que los últimos esperaban integrarse, mientras que imponer el inglés a las minorías nacionales exigía el desmantelamiento coercitivo de añejas instituciones educativas, políticas y judiciales en las que se empleaba la lengua materna de la minoría.

8. M. Combs y L. Lynch, citado en Rodolpho de la Garza y A. Trujillo, «Latinos and the Official English Debate in the United States», en David Schneiderman (ed.), *Language and the State: the Law and Politics of Identity*, Cowansville, Les Editions Yvon Blais, 1991, p. 215; cfr. Linda Chavez, *Out of the Barrio: toward a New Politics of Hispanic Assimilation*, Nueva York, Basic Books, 1991, p. 42. Los grupos de inmigrantes hispánicos han hecho patente su interés por la educación bilingüe, pero consideran la educación en español como complementaria, no como sustitutoria del aprendizaje del inglés. Por lo general, se espera que los inmigrantes en los Estados Unidos que hablan español se integren en la sociedad anglófona lo mismo que los inmigrantes que hablan portugués, o urdu, o cualquier otra lengua. Para una discusión de este punto, cfr. el artículo de De la Garza y A. Trujillo anteriormente mencionado.

9. He discutido esta y algunas otras confusiones vinculadas al término «multiculturalismo» en el segundo capítulo de mi *Multicultural Citizenship*.

10. Algunos grupos nacionales emplean una definición de pertenencia basada en la descendencia (como Alemania o los Afrikaners). Esto solía ser así también en el Canadá francés, y un 20 % de los quebequeses todavía mantiene que los inmigrantes no pueden llamarse a sí mismos quebequeses (Jean Crête y Jacques Zylberberg, «Une problématique floue: l'autoreprésentation du Citoyen au Québec», en Dominique Colas *et al.* [eds.], en *Citoyenneté et nationalité: perspectives en France et au Québec*, París, Presses Universitaires de France, 1991, pp. 425-430). Sin embargo, la mayoría de los quebequeses, al igual que la mayoría de los grupos nacionales en Occidente, define la ciudadanía en términos de participación en una cultura societaria, no en virtud de la descendencia. Sobre la creciente disyunción entre el origen étnico y la pertenencia a un grupo lingüístico, cfr. Leslie Laczko, «Canada's Pluralism in Comparative Perspective», *Ethnic and Racial Studies*, vol. 17, n.º 1 (1994), p. 29.

11. Los afroamericanos son un importante ejemplo de un grupo etnocultural que no se

ajusta a estas categorías. No se ajustan al patrón de los inmigrantes voluntarios, no sólo porque en su mayoría fueron traídos a América involuntariamente como esclavos, sino porque cuando llegaron se les impidió (en lugar de apoyarles) integrarse en las instituciones de la cultura mayoritaria (por ejemplo, con la segregación racial, las leyes contra el mestizaje y contra la alfabetización). Tampoco se ajustan al patrón de las minorías nacionales, puesto que no tienen un territorio propio en América o una lengua histórica común. Provenían de una pluralidad de culturas africanas, con lenguas diferentes, y no se intentó mantener agrupados a aquellos con una procedencia étnica común. Por el contrario, las personas con la misma cultura (incluso de la misma familia) fueron a menudo separadas una vez que llegaron a América. Incluso si compartían la misma lengua africana, los esclavos tenían prohibido hablarla, ya que los propietarios de esclavos temían que esa lengua pudiese ser usada para fomentar la rebelión. Además, antes de la emancipación tenían legalmente prohibido intentar recrear su propia cultura (toda forma de asociación entre negros, excepto las iglesias, era ilegal). La situación histórica de los afroamericanos es, por consiguiente, muy inusual. No se les permitió integrarse en la cultura principal, ni se les permitió mantener sus lenguas y culturas originales o crear nuevas asociaciones o instituciones culturales. Carecían de una reserva o territorio propio, aunque fueron segregados físicamente. Por consiguiente, no es de esperar que las políticas adecuadas para los inmigrantes voluntarios o para las minorías nacionales sean válidas para los afroamericanos, o viceversa. Para una discusión de su estatuto excepcional y el de otros grupos anómalos, cfr. mi *Multicultural Citizenship*, caps. 2 y 5. Sin embargo, un reciente análisis de los conflictos etnoculturales en todo el mundo sugiere que las dos categorías que he señalado abarcan a la mayoría de los grupos implicados en estos conflictos. Cfr. Ted Gurr, *Minorities at Risk: a Global View of Ethnopolitical Conflict*, Washington, Institute of Peace Press, 1993.

12. Otro de los rasgos característicos del federalismo incluye la existencia de una doble cámara legislativa a nivel federal, estando la segunda cámara destinada a asegurar la representación efectiva de las subunidades federales en el gobierno central. De esta manera a cada subunidad federal se le garantiza la representación en la segunda cámara, tendiendo las subunidades más pequeñas a estar sobrerrepresentadas. Además, cada subunidad tiene derecho a intervenir en el proceso de reforma de la constitución federal, pero puede reformar unilateralmente su propia constitución. Al definir el federalismo de esta manera sigo la descripción clásica de Wheare (K.C. Wheare, *Federal Government*, Nueva York, Oxford University Press, 1964, caps. 1-2; cfr. Jonathan Lemco, *Political Stability in Federal Governments*, Nueva York, Praeger, 1991, cap. 1). Para una tipología de los diversos acuerdos de «tipo federal» —que distingue las federaciones de las confederaciones, consociaciones, federacías, uniones legislativas, asociaciones de estados y condominios— cfr. Elazar, *Exploring Federalism*, cap. 2.

13. Sobre otras formas no-territoriales de derechos de minorías, cfr. J.A. Laponce, «The Government of Dispersed Minorities: from Constantinople to Ottawa», en Tamas Kozma y Peter Drahos (eds.), *Divided Nations*, Budapest, Educatio Publishing, 1993. Sobre el sistema *millet*, cfr. mi «Two Models of Pluralism and Tolerance», *Analyse & Kritik*, vol. 14/1, 1992, pp. 33-56.

14. Desarrollo este punto de forma más prolija (y discuto las pocas excepciones) en *Multicultural Citizenship*, cap. 5, y en «Social Unity in a Multiethnic State», *Social Philosophy and Policy*, vol. 13/1. Las excepciones a esta generalización incluyen a ciertas sectas religiosas con base en la inmigración que persiguen disociarse de la sociedad principal.

15. Para una defensa de este punto, cfr. Joseph Carens, «Membership and Morality: Admission to Citizenship in Liberal Democratic States», en William Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, University Press of America, 1989, pp. 31-49.

16. Ver la discusión de la «revolución federalista» en Elazar, *Exploring Federalism*, cap. 1.

17. Para una discusión de por qué la identidad nacional ha sido tan persistente y por qué las

minorías nacionales difieren en este aspecto de los inmigrantes, cfr. *Multicultural Citizenship*, caps. 5-6.

18. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *The Federalist Papers*, Nueva York, Bantam, 1982. Jay no sólo ignora la considerable población negra, sino que también hurta de su consideración a los inmigrantes no ingleses (en particular a los alemanes) y a los restos de las tribus indias que habían sido desposeídas de sus tierras.

19. De ahí que Natan Glazer se equivoque palpablemente cuando afirma que la división de los Estados Unidos en unidades federales antecede a su diversidad étnica. N. Glazer, *Ethnic Dilemmas: 1964-1982*, Cambridge, Harvard University Press, 1983, pp. 276-277. Esto es cierto en el caso de las primeras 13 colonias, pero las decisiones sobre la admisión y los límites de los nuevos estados fueron tomadas después de la incorporación de las minorías nacionales y deliberadamente evitaron crear estados dominados por minorías nacionales.

20. Madison, *Federalist*, n.º 10, pp. 54 y 61. La creencia de que el federalismo ayuda a prevenir la tiranía fue una de las razones por las que los aliados impusieron un modelo federal en Alemania tras la segunda guerra mundial. Se suponía que ayudaría a impedir la reemergencia de movimientos nacionalistas o autoritarios. Para una crítica de la suposición de que el federalismo protege inherentemente mejor la libertad individual, véase Martha Minow, «Putting Up and Putting Down: Tolerance Reconsidered», en Mark Tushnet (ed.), *Comparative Constitutional Federalism: Europe and America*, Nueva York, Greenwood, 1990, pp. 77-113; Franz Neumann, «Federalism and Freedom: A Critique», en Arthur MacMahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, Nueva York, Russell and Russell, 1962, pp. 44-57.

21. Tal y como señaló, «la fuente más común y perdurable de facciones ha sido la distinta y desigual distribución de la propiedad». Una preocupación menor se refería a los cismas periódicos entre las iglesias protestantes, lo que a menudo daba lugar a estallidos de conflictos religiosos.

22. Philip Resnick, «Toward a Multinational federalism», en Leslie Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership: Asymetrical and Confederal Options*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1994, p. 71.

23. Si los Estados Unidos constituye el paradigma del federalismo territorial, ¿cuál es el prototipo del federalismo multinacional? Elazar mantiene que Suiza es la «primera federación moderna construida sobre diferencias étnicas y lingüísticas que fueron consideradas como permanentes y merecedoras de ser acomodadas». Elazar, «The Role of Federalism in Political Integration», en D. Elazar (ed.), *Federalism and Political Integration*, Ramat Gan, Turtledove Publishing, 1987, p. 20. Sin embargo, como señala Murray Forsyth, la antigua confederación suiza, que existió durante casi 500 años, estaba enteramente compuesta de cantones germánicos, en términos de origen étnico y lingüístico. Mientras que los cantones franco e italohablantes fueron añadidos en 1815, la decisión de adoptar una estructura federal no lo fue primordialmente para integrar esas diferencias etnolingüísticas. De acuerdo con Forsyth, la federación canadiense de 1867 fue el primer caso en el que una estructura federal fue adoptada con el fin de acomodar las diferencias etnolingüísticas. Esto se refleja en el hecho de que la constitución de 1867 no sólo unía en un solo país a una serie de provincias separadas, sino que también dividía la mayor provincia en dos unidades políticas separadas (el Ontario anglófono y el Quebec francófono) a fin de dar una respuesta a las divisiones etnoculturales; cfr. Murray Forsyth, «Introduction», en M. Forsyth (ed.), *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989, pp. 3-4.

24. Algunas de las restantes 14 comunidades no son meras divisiones regionales, sino que pese a formar sociedades culturalmente distintas, no se han autodefinido como «naciones» distintas. Este es el caso, por ejemplo, de las Islas Baleares, Valencia y Asturias, en los que se hablan distintas lenguas y dialectos. Sin embargo, muchas de las Comunidades Autónomas no reflejan

grupos etnoculturales o lingüísticos distintos. Para una discusión de las Comunidades Autónomas españolas y de los distintos grados de diferencia etnocultural, véase Audry Brassloff, «Spain: the state of the autonomies», en Forsyth (ed.), *Federalism and Nationalism*, pp. 24-50.

25. Cfr. *Citizens Forum on Canada's Future, Report to the People and Government of Canada*, Ottawa, Supply and Services, 1991, cuadro 2, p. 158. Véase también Resnick, p. 73 y las referencias en la nota 28.

26. Ver las referencias en la nota 3.

27. Sobre la posición anglo-canadiense, ver Alan Cairns, «Constitutional Change and the Three Equalities», en Ronald Watts y Douglas Brown (eds.), *Options for a New Canada*, University of Toronto Press, 1991, pp. 77-110; David Milne, «Equality or Asymmetry: Why Choose?», en *ibid.*, pp. 285-307; Andrew Stark, «English-Canadian Opposition to Québec nationalism», en R. Kent Weaver (ed.), *The Collapse of Canada?*, Washington, Brookings Institute, 1992, pp. 123-158; Stephane Dion, «Le fédéralisme fortment asymétrique», en Seidle (ed.), *Seeking a New Canadian Partnership*, pp. 133-152, quien cita una encuesta que muestra un 83 % de oposición a un estatuto especial. Ver también los artículos de Resnick y Milne en *ibid.* Una cierta asimetría *de facto* en poderes ha sido uno de los aspectos más persistentes del federalismo canadiense, pero tal y como discuten estos autores, la mayoría de los anglo-canadienses han sido reacios a reconocer esto formalmente o a introducirlo en la Constitución, por no mencionar la mera posibilidad de ampliar esa asimetría.

28. Brassloff, p. 44.

29. Charles Taylor, «Shared and Divergent Values», en Ronald Watts y D. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, Toronto University Press, 1991, pp. 53-76.

30. Los anglo-canadienses a menudo preguntan a los quebequeses «¿por qué no podemos ser todos canadienses en primer lugar y miembros de las provincias después?», sin darse cuenta de que esto supone pedir a los quebequeses que subordinen su identidad nacional, mientras que para los anglo-canadienses sencillamente significa fortalecer su identidad nacional frente a su identidad regional.

31. Resnick, p. 77.

32. Como señalo más adelante (nota 37), las modificaciones fronterizas en los territorios del Noroeste muy pronto crearán una nueva unidad de base nacional controlada por los inuit y que será conocida como «Nunavut».

33. Petr Pithard, «Czechoslovakia: the Loss of the Old Partnership», en *Seeking a New Canadian Partnership*, p. 164.

34. M. Fernández, citado en Brassloff, p. 35.

35. Un intento de desarrollar un modelo viable de federalismo asimétrico de representación federal ha sido llevado a cabo por Resnick, «Toward a Multinational Federalism»; cfr. mi «Group Representation in Canadian Politics», en Leslie Seidle (ed.), *Equity and Community: the Charter, Interest Advocacy and Representation*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1993, pp. 61-89.

36. Para una revisión de las distintas formas de federalismo asimétrico, ver Elazar, *Exploring Federalism*, pp. 54-57, y Dion, «Le fédéralisme fortement asymétrique».

37. Dos excepciones serían los navajos en el Suroeste americano y los inuit en el Noroeste de Canadá. De hecho, las fronteras de los territorios del Noroeste en Canadá están siendo rediseñadas con el fin de crear una unidad mayoritariamente inuit en el seno de la federación.

38. Elazar, *Exploring Federalism*, p. 229. Sobre la relación del autogobierno indio con el federalismo, cfr. Frank Cassidy y Robert Bish, *Indian Government: its Meaning in Practice*, Halifax, Institute for Research on Public Policy, 1989; J.A. Long, «Federalism and Ethnic Self-determination: Native Indians in Canada», *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 29/2 (1991), pp. 192-211; Resnik, «Dependent Sovereigns»; David Elkins, *Where Should the*

Majority Rule? Reflections on Non-Territorial Provinces and Other Constitutional Proposals, University of Alberta, Centre for Constitutional Studies, 1992.

39. Sobre el estatuto de Puerto Rico y los límites de su potencial estatalidad, ver Alvin Rubinstein, «Is Statehood for Puerto Rico in the National Interest?», en *In Depth: a Journal for Values and Public Policy* (primavera 1993), pp. 87-99; Aleinikoff, «Puerto Rico and the Constitution».

40. El derecho de los grupos nacionales a la autodeterminación está reconocido en el derecho internacional. De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo, «todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación». Sin embargo, la ONU no ha definido los «pueblos» y, en general, sólo ha aplicado el principio de autodeterminación a las colonias de ultramar, no a las minorías nacionales internas, aun cuando éstas estuviesen sujetas al mismo tipo de colonización o conquista que las anteriores. Esta limitación de la autodeterminación a las colonias de ultramar (conocida como la tesis del «agua salada») ha sido ampliamente calificada de arbitraria, y muchas minorías nacionales insisten en que también son «pueblos» o «naciones» y que, como tales, tienen derecho a la autodeterminación.

41. Quisiera enfatizar que estoy hablando de percepciones políticas, no de hechos históricos. Un riguroso examen histórico puede mostrar que la existencia de una minoría nacional como pueblo separado no antecedió a la del país al que pertenece. En algunos casos, el sentido de diferencia nacional surgió a la vez que el desarrollo de la federación, no antes que ella, de manera que la formación original del país no fue, en términos históricos, una «federación de pueblos». Mientras que los líderes nacionalistas a menudo mantienen que su nación ha existido desde tiempos inmemoriales, los historiadores han demostrado que ese sentimiento de particularidad nacional es bastante reciente y, de hecho, ha sido deliberadamente inventado (véase Benedict Anderson, *Immagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, New Left Books, 1983; Ernst Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983). Lo que importa, sin embargo, no es la realidad histórica, sino las percepciones contemporáneas. Si un grupo minoritario en la actualidad tiene un fuerte sentimiento de identidad nacional y una profunda creencia en su derecho al autogobierno, tenderá a considerar la autoridad de la federación como meramente derivada, cualesquiera que sean los datos históricos.

42. He señalado anteriormente que los inmigrantes están reivindicando cada vez más un reconocimiento político especial en la forma de ciertos derechos «poliétnicos», pero esto raramente constituye una amenaza a la estabilidad política, ya que al plantear esas demandas los inmigrantes, por lo general, dan por supuesta la autoridad de la comunidad política mayor. Asumen, tal y como ha expuesto Rawls, que los ciudadanos son miembros de un «esquema cooperativo a perpetuidad». Los inmigrantes dan por supuesto que van a trabajar en el seno de las instituciones económicas y políticas de la sociedad mayoritaria. Tan sólo exigen que esas instituciones se adapten para reflejar la creciente diversidad cultural de la población a la que sirven. Las minorías nacionales, por el contrario, cuestionan la permanencia y la legitimidad del país en que se inscriben.

43. Para reducir este peligro, los gobiernos federales han animado a las minorías nacionales a identificarse y a sentir lealtad hacia el gobierno federal. Esta nueva identificación se espera que compita con y supere, si es posible, a la identidad nacional original. Sin embargo, los datos históricos sugieren que este tipo de esfuerzos tienen un éxito limitado. Sobre este tema véase Kenneth Wheare, «Federalism and the Making of Nations», en A. McMahon (ed.), *Federalism Mature and Emergent*, pp. 28-43; Robert Howse y Karen Knop, «Federalism, Secession and the Limits of Ethnic Accomodation: A Canadian Perspective», *New Europe Law Review*, vol. 1/2 (1993), pp. 269-320; Wayne Norman, «Towards a Normative Theory of federalism», en Judith Baker (ed.), *Group Rights*, University of Toronto Press, 1994, y mi *Multicultural Citizenship*, cap. 9.

44. Por supuesto, esto es sólo una reivindicación *prima facie*, ya que el territorio abarcado por la subunidad federal puede incluir al territorio de otros grupos nacionales. Esta es una cuestión grave en Quebec, donde la parte septentrional de la provincia se corresponde con los territorios históricos de varios pueblos indígenas. Estos pueblos mantienen que su derecho a la autodeterminación es tan fuerte como el de los quebequeses, y que si éstos votan por la secesión, ellos pueden decidir seguir perteneciendo a Canadá, de manera que un Quebec independiente sólo incluiría la parte meridional de la provincia. Sobre esta cuestión, cfr. Mary Ellen Turpel, «Does the Road to Quebec Sovereignty Run Through Aboriginal Territory», en D. Drachm y R. Perin (eds.), *Negotiating with a Sovereign Quebec*, Toronto, Lorimer, 1992.

45. Sobre la importancia de las amenazas externas en la formación y el mantenimiento de las federaciones, cfr. Lemco, *Political Stability*, cap. 8. Esto es particularmente importante para entender la confederación suiza. Suiza es citada a menudo como ejemplo de una federación multinacional estable con un fuerte sentimiento de lealtad compartida, pero lo que hizo posible el desarrollo de un patriotismo suizo fue la experiencia compartida durante 500 años de enfrentarse a enemigos comunes y de tener que confiar en el recíproco apoyo militar. En la medida en que las alianzas internacionales reducen la amenaza de guerra, el paradójico resultado puede ser el socavamiento de uno de los pocos factores que respaldaron el desarrollo de federaciones multinacionales estables.

46. Pithard, «Czechoslovakia», p. 198.

47. Por ejemplo, incluso si el federalismo canadiense llega a fracasar, no habrá sido un fracaso moral. Por el contrario, creo que habrá sido un memorable éxito moral, cualquiera que sea el destino de Quebec, ya que ha permitido a los canadienses alcanzar la prosperidad y la libertad con una ausencia casi completa de violencia. Además, el federalismo ha hecho posible el desarrollo de vigorosas tradiciones democráticas y liberales en el Canadá inglés y francés. Como resultado de ello, si el federalismo canadiense fracasase, su producto sería casi con toda seguridad dos pacíficas y prósperas democracias liberales en el lugar donde anteriormente sólo existió una. El federalismo multinacional en Canadá puede mostrarse tan sólo como una fase transitoria entre la colonización británica y el nacimiento de dos estados liberal-democráticos independientes, pero si esto es así, habrá sido una buena partera.

48. Al desarrollar su conocida teoría contractual de la justicia distributiva, John Rawls sostuvo que las partes del contrato social deberían verse a sí mismas como miembros de «un esquema cooperativo a perpetuidad». Esta podría ser una suposición razonable en el caso de los estados unitarios o de las federaciones territoriales, pero no es una asunción plausible, ni sociológica ni moralmente, en el caso de las federaciones multinacionales.

Will Kymlicka es director de investigación del Canadian Centre for Philosophy and Public Policy de la Universidad de Ottawa. Sus líneas de trabajo se centran en la teoría liberal, los modelos de ciudadanía y los derechos de minorías. Es autor de «Liberalism, Community and Culture» (1991), «Contemporary Political Philosophy» (1990) y «Multicultural Citizenship» (1995). Recientemente ha editado la obra colectiva «The Rights of Minority Cultures» (1996).

La construcción de una Unión Federal Europea*

Una perspectiva filosófico-política

WAYNE J. NORMAN
Universidad de Ottawa, Canadá

Introducción

Los ciudadanos de estados y superestados multinacionales debaten los términos de las estructuras federales con un lenguaje moral rico y complejo. Les preocupa si esos términos —que fijan, entre otras cosas, la división de las responsabilidades legislativas y administrativas y la representación de las subunidades y otros grupos en las instituciones centrales— son justos, legítimos, democráticos, consistentes con los derechos nacionales de autodeterminación y de supervivencia cultural, etc., es decir, no simplemente si son factibles o eficientes o si benefician al interés particular de un grupo. Sin embargo, los filósofos políticos han ignorado casi por completo la pregunta de cómo evaluar y justificar las estructuras federales.[1] En este trabajo daré algunos pasos preliminares en la dirección de una moralidad liberal-democrática del federalismo para estados multinacionales y superestados y concluiré con algunas observaciones acerca de las implicaciones de tal teoría respecto a la posibilidad de una unión federal justa y factible en Europa.

El federalismo es uno de los arreglos posibles para hacer frente a la diversidad en una comunidad política de grandes dimensiones. Se emplea típicamente, y se recomienda, para estados caracterizados por la diversidad étnica, religiosa o regional, donde los diversos grupos están más o menos concentrados territorialmente.[2] (Por motivos de simplicidad, me referiré normalmente tan sólo a minorías *nacionales* dentro de estados, al objeto de no tener que catalogar a cada mención todas las formas relevantes de diversidad.) Los arreglos federales, por tanto, permiten a una minoría dentro de un dominio mayor el ser mayoría dentro de una subunidad menor (por ejemplo, una provincia o un *land*). Los términos de la federación están casi siempre trazados en una constitución o en un tratado fundacional y especifican típicamente, a menudo con un cierto grado de flexibilidad, los siguientes arreglos: *a*) la división de los poderes legislativo y administrativo entre el gobierno central y las subunidades de gobierno; *b*) la

* Traducción del inglés de Ángel Rivero Rodríguez a partir del original escrito especialmente por el autor para este número de la *RIFP*.

representación de los ciudadanos y de las subunidades en las instituciones centrales, tales como un parlamento bicameral, el ejecutivo, la corte suprema, el banco central y el ejército; *c*) la integración de los sistemas de mercados y del sistema legal; *d*) una fórmula de enmienda que incluye (en las federaciones ilustradas) un procedimiento legal de secesión.

El propósito legal de la teoría normativa del federalismo es proporcionar criterios morales para la determinación de los arreglos apropiados para los cuatro tipos recién mencionados. Más aún, debe permitirnos hacer recomendaciones sobre diversas facetas extraconstitucionales de una cultura federal sana, tales como el sistema educativo, el sistema de partidos y los medios de comunicación (por supuesto, es de esperar que los arreglos constitucionales y extraconstitucionales apropiados varíen mucho de una federación a otra). Para descubrir (o inventar) tales criterios merece la pena preguntarse en primer lugar el porqué de los arreglos federales. ¿No sería mejor y más sencillo un conjunto de estados unitarios pequeños por cada una de las subunidades federales o minorías nacionales, o grandes estados unitarios que gobiernen las subunidades desde el centro? Ahora sabemos que, en las federaciones existentes, las subunidades obtienen el poder y la autonomía porque sus élites políticas perseveran en ello —tanto como condición para sumarse a la federación, como en los EE.UU. y Canadá, o como condición para la paz política, como por ejemplo en Nigeria o más recientemente en Bélgica. Nuestra pregunta aquí es, sin embargo, no cómo surgen en realidad las federaciones, sino cuándo deben surgir y en qué forma.

Las razones morales para la federación

La razón básica en favor de la federación —tal como pensadores federales tan distintos como Althusio, Pufendorf, Montesquieu, Madison, Tocqueville y J.S. Mill han enfatizado— es la de que proporciona las ventajas de los grandes estados y también las ventajas de las comunidades nacionales autogobernadas y pequeñas. ¿Cuáles son las ventajas de estos dos tipos de comunidades políticas? Los estados multinacionales grandes tienen ventajas para todos los ciudadanos y grupos nacionales en, al menos, dos tipos de casos. Primero, cuando cada grupo nacional disfruta de los beneficios de una mayor seguridad militar, eficiencia económica y enriquecimiento cultural (la última es una prima que, en la mayoría de los casos, los grupos que se federan no buscaban originariamente, pero que muchos de sus ciudadanos aprecian posteriormente). Y segundo, los estados multinacionales constituyen una ventaja cuando, simplemente, sería muy costoso o impracticable intentar desmembrarlos: por ejemplo, porque los grupos nacionales están demasiado entremezclados, porque los estados que se separasen no serían viables o porque no podrían separarse sin un baño de sangre.

Me apresuro a mencionar una tercera razón derivada a favor de los estados

multinacionales en determinadas situaciones. Estoy pensando en el caso de los países desarrollados que están bien integrados en los mercados continentales y globales y que podrían separarse formalmente con poco o ningún riesgo de ineficiencia a largo plazo, de vulnerabilidad militar y de aislamiento cultural. En suma, países como Canadá y Bélgica. Parece que hay una razón moral para que tales federaciones permanezcan unidas, aunque reconociendo que es improbable que ésta impresione en absoluto a los nacionalistas pertenecientes a minorías. Esa razón es la de que las federaciones multinacionales saludables, estables y democráticas —libres de odio étnico— son necesarias como faros para aquellos estados que no pueden desmembrarse en la práctica o de forma pacífica. El mundo necesita saber que es posible que pueblos libres, de forma autoconsciente, cooperen fructíferamente dentro de un espacio político común; esto es, que el principio nacionalista —«la unidad política y nacional debe ser congruente»—[3] no está predestinado por la imposibilidad sociológica de la autodeterminación dentro de un estado compartido.

Esta tercera razón parecerá más convincente a aquellos que ansían la extensión de la democracia a todo el globo. Esto es así porque con mucha frecuencia los estados no democráticos están en una situación como la yugoslava y han permanecido unidos sólo mediante el uso opresivo del poder central. Quizá tenga justificación nuestra leve y noble esperanza de que la democracia tiene menos posibilidades de ser secuestrada por fervientes minorías nacionalistas si sus más dignos estadistas, y la entera comunidad mundial, pudieran seguir señalando diversos ejemplos de democracias multinacionales civilizadas y prósperas.

Estas tres razones a favor de los estados multinacionales (en determinadas circunstancias) no dan cuenta aún de una razón a favor del federalismo, pero el federalismo es usualmente citado como algo parecido a una condición necesaria para el funcionamiento apacible de tales estados (o superestados). Esto es, los grupos nacionales estarán deseosos de unirse o de permanecer en estados multinacionales sólo si pueden tener un cierto grado de control sobre sus propios asuntos —particularmente en cuestiones culturales y lingüísticas— y si pueden tener un papel significativo en, y quizás poder de veto sobre, la toma central de decisiones. Esto nos proporciona una razón moral para la federación: a saber, que es necesaria para el beneficio de los estados multinacionales. Hay, sin embargo, razones más directas para la federación en estados multinacionales. Estas pueden demostrarse de dos formas interrelacionadas. Primero, mostrando que los grupos nacionales realmente tienen derecho a un cierto grado de autonomía y autogobierno dentro de un estado mayor, o que negándoles estos derechos serían tratados de forma injusta en una democracia mayoritaria más amplia.[4] Y segundo, señalando el surtido de ventajas de la toma de decisiones a nivel local frente al federal (esta segunda razón también es aplicable para estados-nación federales como Australia y los EE.UU.). Ahora bien, ambos tipos de argumentos han sido ampliamente discutidos en la historia del pensamiento democrático

y no hay necesidad aquí de entrar en detalles, excepto hacer notar que los arreglos federales son una forma obvia, aunque no siempre suficiente,[5] para proteger determinados derechos minoritarios y para coordinar los distintos niveles de la toma gubernamental de decisiones.

Hacia una teoría normativa de la federación

El propósito básico de una teoría normativa de la federación, de nuevo, es proporcionar criterios para evaluar y determinar los términos del arreglo federal, esto es: *a*) la división de poderes, *b*) la representación en las instituciones centrales, *c*) la integración de los mercados y del sistema legal, y *d*) una fórmula de enmienda constitucional. Al hacer esto ha de proveernos también de guías para la evaluación de una amplia panoplia de factores extraconstitucionales que son vitales para el éxito de la federación (ha de decir también algo acerca de cómo determinar las fronteras de las subunidades, pero no discutiré aquí este problema).

La forma en la que propongo que nos concentremos en los términos apropiados de la federación es tomando en consideración el modelo contractual de justicia federal. Se aplicará directamente al caso básico de «naciones pretendientes» que contemplan un matrimonio federal y, de forma indirecta (espero), a las naciones que ya se encuentran dentro de estados multinacionales.[6] Este modelo, que está tomado y adaptado del de John Rawls[7] —quien no lo ha aplicado al problema de la federación— resultará familiar para la mayoría de los lectores de filosofía política, aunque yo lo entiendo como un artilugio expositivo más de lo que él lo hace. La idea básica es que imaginemos a los representantes de naciones pretendientes reales en una situación inicial apropiadamente descrita decidiendo sobre los términos de su federación. Una característica importante de esta situación inicial es que los representantes sean privados, mediante un «velo de ignorancia», de conocer a qué nación pretendiente representan, aunque conocen todos los hechos políticos, sociológicos e históricos relevantes sobre todas las naciones implicadas en tal proceso particular de federación y están bien versados en las teorías sociales relevantes. También podría presuponerse que saben que la constitución fundacional de la federación habrá de ser ratificada en un referéndum por la mayoría de los ciudadanos de cada una de las naciones miembro. Puesto que estos representantes están tratando de obtener el mejor arreglo para su pueblo sin saber a qué pueblo representan, se asegurarán de que ninguna nación haga un mal trato en sus términos de federación. Tal arreglo, podemos presumir, será justo.

Una estructura contractual como esta tiene la virtud de derivar recomendaciones normativas realistas de consideraciones mayormente empíricas: la justicia federal del autointerés nacional mutuo. Esto es así, dicho en breve, porque los arreglos federales injustos están predispuestos a resultar inestables a largo plazo: las naciones minoritarias que se perciben a sí mismas como explotadas o

marginadas proporcionarán siempre un fértil territorio para los movimientos nacionalistas. La estabilidad es un criterio importante porque ninguna nación tiene mucho que ganar de la participación en un arreglo federal inestable. La integración inicial de economías en una federación (o incluso en una zona de libre comercio) requiere normalmente grandes costes de ajuste para algunas naciones miembros que son normalmente amortiguados parcialmente por la transferencia de pagos desde las naciones más ricas. Y ni las naciones ricas ni las pobres desean acometer estos dolores transitorios sin la garantía razonable de ganancias a largo plazo. Ni querrán dedicar cantidad alguna de la energía política que se precisa normalmente para sostener una federación en funcionamiento si esta es incierta. Y por supuesto, nadie desea contemplar la posibilidad del baño de sangre que acompaña a menudo las fisiones federales.

Por todas estas razones, las partes hipotéticamente contratantes, así como los negociadores federales reales razonablemente ilustrados, estarán preocupados por la justicia y la estabilidad al decidir los términos de la federación. Esto exige que presten atención a algo más que a la «fontanería» aneja a los detalles de la división de poderes y de la coordinación de la toma de decisiones. Importa no sólo *qué* términos aceptan las naciones, sino también *cómo* y *por qué* ellas y sus ciudadanos los aceptan. Una comunidad política estable del tamaño de un estado multinacional o de un superestado necesita lazos de algún tipo de identidad común o superpuesta. Más aún, estos lazos han de ser capaces de resistir los embates muy reales, en dirección opuesta, de ligaduras a identidades nacionales anteriores.

Llegados a este punto parece apropiado considerar un elemento más de la teoría del contrato de Rawls, especialmente tal y como ha evolucionado en la última década.[8] Para Rawls, la unidad social en una sociedad plural (aunque, de nuevo, no considera las formas específicas de pluralismo de un estado multinacional) ha de estar basada en la aceptación común de los principios fundamentales de la justicia. Pero es crucial, añade, la cuestión de cómo y por qué distintos grupos de la sociedad llegan a aceptar estos términos. Él considera tres formas posibles de compromiso con tales principios comunes. Primero, pueden ser aceptados por cada grupo simplemente sobre la base del autointerés mutuo; esto es, como *modus vivendi*. Segundo, pueden ser aceptados por cada grupo sobre la base de una *teoría moral general* mediante la cual cada grupo acepta no sólo los principios de la justicia, sino que ve éstos como conclusiones del mismo argumento moral de primeros principios y concepciones del bien comúnmente aceptadas. De acuerdo con Rawls, ninguno de estos proporciona fundamentos estables para la unidad social en una sociedad plural. En el primer caso porque los arreglos de modus vivendi es probable que se rompan cuando las circunstancias cambien y el arreglo ya no sea del interés de alguna de las partes. En el segundo caso porque casi por definición, en una sociedad plural es imposible encontrar compromisos morales generales y compartidos. La solución

de Rawls al problema de la unidad social en las sociedades plurales es insistir en una tercera forma de compromiso con los principios comunes: donde los grupos buscan un *consenso por superposición* que, al contrario que el modus vivendi, es un compromiso moral, pero que a diferencia de una teoría moral general, no necesita de primeros principios compartidos. En su lugar, permite que diferentes grupos justifiquen sus propios compromisos en sus propios términos morales.

Al igual que Attracta Ingram,[9] recomiendo que se adapte este aspecto del modelo de Rawls al problema de los compromisos federales. La idea aquí es que las naciones miembro de una federación, y sus ciudadanos, han de llegar a aceptar los términos básicos de la federación como algo más que un modus vivendi. Esto es, han de ver la federación como algo más que un medio para beneficiar a su propia nación minoritaria dentro de ella. De lo contrario, la federación se volverá inestable siempre que el cambio de condiciones no vaya en línea con lo que se percibe como el autointerés de una o más naciones miembros. Debe haber un lazo o compromiso moral o semimoral más fuerte entre la federación y sus miembros; llámeselo sentimiento de fraternidad, solidaridad o identidad pan-nacional o federal. En cualquier caso, no sería razonable esperar que este lazo moral o identidad deba ser «general», esto es, el mismo para los ciudadanos de todas las naciones miembros. Es natural esperar que interpretarán el significado de su papel en la federación a través de sus propias tradiciones históricas particulares y de sus propias interpretaciones. Por tanto, una teoría normativa adecuada de la federación ha de proporcionar alguna comprensión del contenido de la noción de consenso superpuesto federal.

Resulta obvio que tal noción no puede ser derivada solamente de argumentos morales a priori. Como ha insistido Charles Taylor en su respuesta a Habermas y sus seguidores,[10]

> [...] il faut considérer qu'il ne s'agit pas d'une forme d'unité définie *a priori* par le philosophe comme étant théoriquement légitime ou admissible, mais qu'il s'agit d'une unité que paraisse significative pour les gens eux-mêmes. Autrement, ça ne marchera pas...[11]

Los teóricos del federalismo, y los constructores ilustrados de federaciones, han de confiar en cuantas intuiciones momentáneas de la historia y de la psicología política puedan serles de beneficio para diseñar los arreglos federales que probablemente engendrarán identidades federales superpuestas capaces de resistir el empuje local de las identidades nacionales minoritarias. Esta no es tarea pequeña. Por una parte, es posible comenzar con explicaciones acerca de por qué tales identidades federales se las han arreglado para desarrollarse en algún país particular, como Suiza, por ejemplo, pero estas explicaciones posiblemente serán demasiado históricas, específicas y no fácilmente generalizables.[12] Por otra parte, es posible empezar a enumerar largas listas de factores interrelacionados positiva y negativamente con la estabilidad federal,[13] pero es difícil predecir la relevancia causal de tales factores en un caso particular. Si la tarea no parece lo bastante difícil desde el punto de vista teórico, desde el punto de vista práctico parece a veces irresoluble. Hay tan pocos ejemplos de federaciones multinacionales democráticas que hayan tenido éxito (en algunas descripciones Suiza sería el único caso), que es fácil caer en el pesimismo respecto a la posibilidad misma de la existencia de identidades federales enriquecedoras en competición con las identidades de minorías nacionales. Hay, no obstante, algo de espacio para la esperanza. Primero, pocas si es que alguna de las federaciones multinacionales empezó a andar con buen pie. Esto es, no surgieron de tratados entre líderes ilustrados completamente conocedores de la necesidad de desarrollar una identidad federal superpuesta distinta de un modus vivendi. De hecho, la mayoría de las federaciones no surgen en realidad de negociaciones de ese tipo, sino del distanciamiento y de las luchas de poder entre pueblos que, por razones de conquista, de emigración en masa, de matrimonios reales, etc., se encuentran enfrentados en el seno de un único estado. En muchos de tales estados —y me parece que Canadá es un buen ejemplo de ello— se pueden señalar deficiencias específicas en los términos fundacionales de la federación que han sido de forma continua fuente de fricciones y desunión. La esperanza, en suma, es que combinando las intuiciones históricas, el gobierno comparado, la sociología política y la filosofía, una teoría normativa del federalismo pueda ayudar a señalar puntos de partida más justos y estables para futuras federaciones multinacionales.

Para empezar, los negociadores ilustrados deben esforzarse por encontrar términos de federación —esto es, «la fontanería»— que puedan ser percibidos como equitativos y justos por la mayoría de los ciudadanos de todas las naciones miembros. Por tanto, habrán de proporcionar probablemente algún grado de sobrerrepresentación a los miembros de las subunidades menores o de las naciones minoritarias en las instituciones centrales; típicamente, por ejemplo, en la cámara baja de un parlamento bicameral. Querrán, usualmente, conseguir un sistema de transferencias de las regiones ricas a las pobres y, en particular, a las regiones que necesitan ajustes especiales para competir en mercados más integrados. Segundo, y en relación con esto, deberán preocuparse por asegurar la eficiencia económica de manera que pueda razonablemente esperarse beneficie a todas las regiones a medio-largo plazo. Estos dos tipos de objetivos son esenciales, porque sin ellos el matrimonio federal es probable que no llegue ni a consumarse, y mucho menos que dure. En cualquier caso, hay un tercer tipo de consideraciones que son esenciales si el matrimonio ha de ser algo más que una aventura breve e impetuosa: esto es, si ha de desarrollarse como algo más profundo que un mero modus vivendi. Algunas de estas consideraciones se reflejarán en los términos básicos de la constitución federal y otras habrán de gestio-

narse legislativamente y a través de la cultura política federal emergente. Tienen que ver con los pasos necesarios para equilibrar los propósitos aparentemente contradictorios de promover la seguridad cultural de las naciones minoritarias y también la integración cultural de los miembros de estos grupos en una cultura federal más amplia. Uno de los propósitos aquí es el de asfixiar a los movimientos minoritarios nacionalistas ocupándose de los miedos *genuinos* y de las inseguridades culturales que les proporcionan oxígeno. Por supuesto, esto es más fácil de decir que de llevar a la práctica, puesto que el nacionalismo, al igual que otras formas de populismo, puede sobrevivir durante cierto tiempo con el oxígeno artificialmente proporcionado por miedos e inseguridades *infundados* o *manipulados*, como por ejemplo, presuntas amenazas a la supervivencia de lenguajes minoritarios o demandas de oportunidades desiguales para los miembros de las naciones minoritarias. Sin embargo, la única esperanza para las federaciones multinacionales es que el nacionalismo minoritario no sea capaz de prosperar indefinidamente frente a arreglos transparentemente justos en los cuales las culturas minoritarias no estén de hecho amenazadas.

Otra dificultad al enfrentar este tercer desafío es que muchas de las medidas que ayudarían a aplacar los miedos culturales y las inseguridades de las naciones minoritarias también pueden servir para impedir su integración en una cultura federal emergente. Considérense los dilemas de utilizar la división de los poderes legislativos para satisfacer ambos fines. Los miedos culturales pueden atajarse entregando el control sobre la educación a los gobiernos de las subunidades. Sin embargo, esto puede dar como resultado el predominio de la enseñanza de las historias subnacionales en lugar de la historia de la federación, perpetuando las identidades subnacionales en lugar de las identidades federales. De forma parecida, si la política lingüística es abandonada a las subunidades esto puede calmar sus miedos de perder el control sobre sus lenguas y culturas, pero puede evitar también el surgimiento de una lingua franca o del multilingüismo, y así apagar la posibilidad de cualquier cosa parecida a una cultura pan-nacional. Una respuesta simple al problema parece ser la de que poderes como esos deben ser compartidos por los gobiernos federal y el de la subunidad. Pero esta «solución» meramente transfiere el problema del dilema al reino de la política diaria y supone que los políticos, incluidos los nacionalistas (por interés personal en los niveles de la subunidad y nacional), se pondrían fácilmente de acuerdo sobre el equilibrio óptimo entre la construcción de la identidad minoritaria nacional y la pan-nacional.

Por supuesto, no puedo proponer una solución alternativa a este problema en el espacio que queda, ni podría aunque tuviera más espacio. La ingeniería de la construcción de naciones y de la creación de identidad nunca será una ciencia exacta. Lo mejor que los constructores ilustrados de federaciones pueden esperar normalmente es ser capaces de manejar los asuntos del estado de forma que se eviten los tipos de fricciones, malentendidos mutuos y disputas que amenazan la integridad de una comunidad política multinacional. La esperanza es que si los miembros de diferentes grupos nacionales pudieran trabajar juntos el tiempo suficiente en el mismo proyecto político se desarrollaría un consenso político superpuesto a partir de un modus vivendi.[14]

Evaluación de los acuerdos federativos en la Unión Europea

La aproximación al federalismo que he bosquejado antes es menos abstracta que la mayoría de las teorías normativas en filosofía política. Se centra en las razones concretas que los estados pueden tener para federarse o seguir siendo federales y busca ocuparse de cuestiones de justicia, en parte, concentrándose en el problema de la estabilidad de las instituciones políticas donde la soberanía y las identidades están divididas. En cualquier caso, este tipo de teoría normativa sigue siendo abstracta en el sentido de que no se pueden deducir de ella, de manera simple, recomendaciones acerca de qué arreglos institucionales son apropiados para una federación dada. De hecho, se asume que no debemos esperar este tipo de precisión a priori de una teoría pensada para ser aplicable a una amplia variedad de culturas políticas federales.

¿Qué uso tiene, pues, esta moralidad del federalismo? En particular, ¿cómo puede ser aplicada para ayudarnos a evaluar o recomendar cambios institucionales en la Unión Europea?[15] Recapitulemos primero. La teoría del consenso superpuesto del federalismo nos dice, por una parte, que es probable que los arreglos federales no sean estables a la larga si están basados únicamente sobre un modus vivendi y, por otra, que no precisan de una identidad general compartida ni de la identificación con las instituciones y símbolos centrales. En otras palabras, las consideraciones sobre la estabilidad y la justicia exigen que los ciudadanos sean capaces de ver más allá de su propio estado o subunidad dentro de la federación, pero también que no se ha de esperar que hayan de ignorar sistemáticamente esos intereses e identificaciones. Los individuos participan en la federación en parte como ciudadanos iguales y en parte como miembros de una comunidad política y cultural distinta. En un estado multinacional o superestado, una moralidad del federalismo ha de intentar dar sentido a las demandas de esta forma de ciudadanía dual.

Al margen de los nobles ideales de sus visionarios fundadores, la evolución desde la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1952 hasta la Unión Europea en los años noventa puede explicarse casi por completo en términos de un modus vivendi: la integración constante ha tenido lugar en gran medida porque la clase política de cada estado miembro creía que era en interés de su propio país. No hay nada inusual en esto; por el contrario, sería raro que estados independientes estuvieran deseosos, a primeras, de negociar su soberanía en favor de arreglos federativos sobre una base distinta del interés nacional. Sin embargo, es importante reconocer tanto *a*) el grado en que la Unión Euro-

pea ha evolucionado en gran medida sobre la base de un modus vivendi, y *b*) la naturaleza inherentemente inestable de tal base para la unión. Diré aquí unas pocas palabras acerca de *a*, en parte como ilustración de la lógica del modus vivendi. Terminaré con algunas observaciones acerca de la forma en que las tensiones en curso en la UE pueden retrotraerse a la naturaleza del compromiso de tipo modus vivendi. En efecto, argumentaré que el desafío de la Conferencia Intergubernamental de 1996 es continuar el proceso de replanteamiento de las instituciones centrales de la UE desde la lógica del consenso superpuesto.

¿En qué sentido podemos decir que la UE, hasta la fecha, es en gran medida el producto de un modus vivendi? Hay, obviamente, preguntas filosóficas acerca de los criterios apropiados para juzgar la naturaleza del compromiso con la Unión Europea dentro de diferentes culturas políticas nacionales. Las naciones no hablan con una sola voz o sienten con un solo corazón. Ha estado bastante de actualidad en los últimos años, por ejemplo, que se ha desarrollado en todos los estados miembros una clase intelectual, política y financiera que se identifica casi de forma patriótica con el proyecto europeo. En estos círculos, el consenso superpuesto ha reemplazado ahora claramente al modus vivendi como base de las instituciones y políticas europeas. Ha quedado también meridianamente claro, sin embargo, que durante los debates nacionales sobre el tratado de Maastricht a principios de los noventa, la mayoría de los ciudadanos europeos no habían sufrido aún esta transformación. Estos debates estaban tan abrumadoramente dominados por la lógica del modus vivendi que la propia lógica apenas se percibía. Tanto los partidarios del «sí» como los del «no» tomaron voluntariosamente como carga del argumento si los cambios propuestos al Tratado de Roma iban en el sentido del interés nacional de su país. De hecho, los debates estaban basados en cosas aún más mezquinas que esta, concentrándose en si el tratado iba en favor del interés de diferentes regiones o clases sociales dentro del país.

Hay un llamativo contraste entre estos debates y aquellos que acontecieron en Canadá casi en la misma época respecto de propuestas constitucionales de alcance similar. En Canadá (especialmente en el Canadá de habla inglesa) prácticamente todos los argumentos a favor o en contra del llamado Acuerdo de Charlottetown de 1993 intentaban elucidar las implicaciones de los cambios constitucionales propuestos en términos de los principios universales de democracia y soberanía —y esto vale incluso para aquellos que intentaban argumentar a favor de derechos especiales o estatutos de diferencia cultural o de grupos étnicos tales como los quebequeses o los pueblos aborígenes. En Canadá, en efecto, el debate se daba, en gran medida, entre la gente que creía en una concepción rígida, general, de la ciudadanía canadiense y aquellos en favor de la idea de un enfoque de consenso superpuesto. En Europa, los debates aconte-

cen en gran medida en el polo opuesto del espectro, entre aquellos comprometidos con alguna forma de la Unión Europea como modus vivendi y aquellos que ven el futuro en un consenso superpuesto.[16]

El genio del proyecto europeo hasta la fecha radica en la forma en que ha explotado la lógica del modus vivendi hasta sus límites: el proyecto ha tenido éxito haciendo que funcionen unas bases inherentemente inestables para la unión, salvaguardando cuidadosamente que la unión siga siendo algo que interese a cada uno de los estados miembros. Ha habido, sin embargo, en los últimos años un creciente malestar sobre la estructura política de la Unión Europea tanto entre sus defensores como entre sus críticos. Este malestar se ha atribuido a muchas de las características de la Unión Europea: su infamante déficit democrático, el llamado déficit de transparencia, que hace que los ciudadanos ignoren cómo funcionan y qué hacen las instituciones de la Unión Europea, la naturaleza tecnocrática de la legislación y las regulaciones europeas y la impersonal y a menudo irracional «burocracia de Bruselas», entre otras cosas. La teoría normativa del federalismo que he bosquejado aquí nos proporciona otra manera, quizás más fundamental, de describir lo que está mal en las instituciones y en la cultura política de la Unión Europea. La estructura actual de toma de decisiones de la Unión Europea refleja fuertemente el modus vivendi que produjo su existencia: el papel predominante del Consejo de Ministros y de la Comisión sobre el Parlamento, los poderes de veto de los estados miembros sobre las áreas de legislación más importantes y la falta de voluntad para que la Unión Europea suplante a los estados miembros en ámbitos tales como los asuntos exteriores y las fuerzas armadas. Todos ellos son ejemplos de la reluctancia de muchos gobiernos nacionales a someterse a un gobierno de la Unión Europea que pudiera actuar contra lo que perciben como sus intereses nacionales. Desafortunadamente, tanto los amigos como los enemigos de la Unión Europea argumentan ahora que son estas constricciones sobre el gobierno de la Unión las que impiden que pueda desarrollar efectivamente sus funciones. Esto, podría argumentarse, revela la paradoja de un modus vivendi empujado hasta sus límites. Las instituciones políticas que son aceptadas por los estados miembros sobre la base de un modus vivendi pudieran no ser las mejores para asegurar que el arreglo federativo pueda de hecho funcionar en el mejor interés de cada uno de los miembros. En suma, en una determinada fase del desarrollo institucional, la lógica del modus vivendi misma puede demandar que las instituciones sean repensadas a través de la lógica del consenso por superposición.

Hacerse cargo de esta paradoja era uno de los objetivos escondidos del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea y de la Conferencia Intergubernamental de 1996 que el tratado demandaba (en el artículo N, parágrafo 2). En teoría, la Conferencia está destinada a reexaminar el papel y la composición de los tres cuerpos centrales de toma de decisiones: el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea. Se ocupará también del proceso

de ampliación de la Unión con las nuevas democracias de Europa central y oriental, de la naturaleza de la ciudadanía europea, de la unión monetaria y de la subsidiariedad y del papel de la UE en seguridad y en política exterior.[17] Resolver diferencias sobre este tipo de instituciones y problemas requiere un debate más profundo, más filosófico que el necesario para ocuparse de los desafíos que entraña la creación de un mercado único. Cuestiones como el comercio interno, las regulaciones laborales y la polución a través de las fronteras son menos complicadas, en un determinado sentido, porque la irracionalidad e ineficiencia causadas por las fronteras nacionales son puestas de relieve por la lógica económica del modus vivendi mismo. En muchos casos los economistas pueden demostrar con claridad que cada estado estaría mejor dentro de un mercado único con armonía ambiental, laboral y regulaciones de consumo. Muchas de las propuestas de reforma que estarán sobre la mesa en 1996, sin embargo, plantearán desafíos directos al compromiso de modus vivendi de algunos de los estados miembros.

Considérese, por ejemplo, la cuestión de la ampliación de la Unión Europea hacia las nuevas democracias del Este. Es, por supuesto, posible que los miembros actuales consideren que la ampliación corre en su propio interés. Esta, por ejemplo, parece la percepción del gobierno británico, que está a favor de una unión más tenue y cree que una unión más tupida será imposible en una Unión Europea ampliada; por tanto, favorecen la ampliación.[18] Pero esto no se aplica ciertamente para otros estados con una concepción distinta de cuán «profunda» deba ser la unión o con miedo a empeorar con los nuevos miembros. En cualquier caso, cualesquiera que sean los intereses nacionales individuales en este asunto, la cuestión de la ampliación se considera ahora una cuestión de principios. Se presupone que los estados europeos tienen derecho a la pertenencia en la medida en que, siguiendo el acuerdo de Copenhague de 1993, posean instituciones estables, democracia y estado de derecho, respeto por los derechos humanos y de las minorías y una economía de mercado en funcionamiento que pueda sobrevivir en el mercado único. Tratar esto como una cuestión de principio es reconocer que hay algo inherente a la idea de la Unión Europea que demanda que los estados que cumplan los requisitos deben ser admitidos, incluso si esto *no* es del interés de todos los demás estados miembros. Ver la cuestión de la ampliación en estos términos significa desplazarse más allá de la lógica del modus vivendi.

Una observación parecida puede hacerse respecto a la reforma de las instituciones centrales de la Unión Europea. Un papel predominante del Consejo de Ministros y poderes de veto para los estados miembros sobre la mayor parte de las decisiones son arreglos que se ajustan a estados que sólo tienen un compromiso de modus vivendi en su pertenencia. Para muchos ciudadanos que ven crecer el papel de la Unión Europea en sus vidas cotidianas, sin embargo, estos tipos de arreglos (entre otros) son ilegítimos. Estarían dispuestos a aprobar instituciones más democráticas basadas en las demandas de igual ciudadanía incluso si tales instituciones aprobaran una legislación que no fuera de su interés nacional. No está claro qué proporción de los ciudadanos europeos piensa de esta manera —por ejemplo, muchos querrían instintivamente más democracia a nivel de la Unión Europea pero podrían no haber considerado la forma en que esto podría dañar los intereses de su estado—. Pero aquellos que sí piensan de esta manera han abandonado claramente el modus vivendi por un consenso superpuesto con sus conciudadanos de otros estados europeos.

No obstante, al considerar la reforma de las instituciones políticas europeas es importante distinguir no sólo entre aquellas instituciones apropiadas para una relación de modus vivendi y aquellas que se ajustan a un consenso superpuesto, sino también entre las demandas de consenso superpuesto y las demandas de una visión general. Ya he hecho notar que la visión general de la ciudadanía y de la identidad europea no es defendida por ningún movimiento político o social serio, ni debe serlo. Debemos reconocer sin embargo sus implicaciones institucionales. En la percepción general los ciudadanos europeos no serían diferenciados sobre la base de su filiación nacional. Las instituciones europeas deberían estar igualmente preocupadas por todos los ciudadanos de la Unión Europea. Tal percepción de la ciudadanía y de la identidad justificaría presumiblemente instituciones democráticas parecidas a aquellas típicas de los estados-nación, con otras palabras, algún tipo de democracia mayoritaria con garantías para los derechos individuales. Por lo que parece ahora, muchas de las propuestas para democratizar las instituciones de la UE —por ejemplo, fortalecer el papel del Parlamento Europeo y extender los dominios del voto de mayorías al Consejo de Ministros— parecen inspiradas por este modelo mayoritario. Este modelo, sin embargo, parece absolutamente inapropiado para una comunidad política caracterizada por sentimientos de consenso superpuesto y modus vivendi (especialmente donde éstos se derivan de diferencias culturales y lingüísticas). En mayor o menor grado, los ciudadanos con tales sentimientos favorecen los intereses de sus compatriotas, al menos en algunos dominios de la vida social y política. Por consiguiente, sienten un desasosiego respecto a instituciones mayoritarias de la Unión Europea que pudieran ser insensibles a sus intereses especiales. Si las instituciones mayoritarias entrasen sistemáticamente en conflicto con los intereses de un estado particular podría predecirse una hostilidad cada vez mayor por parte de sus ciudadanos y, por tanto, una mayor inestabilidad para la unión en su totalidad.

Todo esto sugiere que las instituciones apropiadas para una Europa preparada para desplazarse más allá del modus vivendi serán más democráticas y mayoritarias (por no decir transparentes) de lo que hoy lo son, pero deberían adoptar más de la parafernalia de los estados federales que han tenido éxito. Por ejemplo, como ha argumentado Renaud Dehousse y otros, podemos vislumbrar un Consejo de Ministros haciendo el papel de una segunda cámara en un parla-

mento bicameral.[19] Seguiría compuesto por representantes de los estados miembros y tendría un requisito de doble mayoría para aprobar legislación, esto es, una mayoría de estados representando a una mayoría de la población de la Unión Europea. Entre otras cosas, esto ayudaría a proteger a los estados más pequeños, cuyo poder se vería de lo contrario reducido si, como se espera de la democratización de la Unión Europea, el papel de la Comisión fuese disminuido. La razón subyacente de Dehosse para hacer tal propuesta es completamente consistente con la idea del federalismo como consenso superpuesto: «La legitimidad del estado y la legitimidad democrática son los dos pilares sobre los que debe descansar el sistema institucional de la Comunidad. Sólo un equilibrio entre los dos asegurará la estabilidad de toda la construcción. Los cambios operados en un frente no han de convertirse, por tanto, en una fuente de tensiones en el otro».[20]

Conclusiones

La teoría normativa del federalismo que he presentado aquí no es más que un boceto, y la ilustración de cómo puede aplicarse a una evaluación de la Unión Europea es todavía un borrador. Una lección muy general que puede extraerse de este ejercicio es que estamos mal aconsejados al evaluar la forma y la estructura de las instituciones políticas en una federación al margen de la cuestión sobre el tipo de compromiso que los individuos y los estados miembros tienen con la unión federal o casi federal misma. La relativa falta de entusiasmo por el Tratado de Maastricht pilló por sorpresa a muchos especialistas, bien porque no consideraron seriamente y de forma suficiente la naturaleza del compromiso con la (entonces) Comunidad, o bien porque fueron incapaces de reconocer que este compromiso estaba en gran medida basado en un modus vivendi. También es posible que muchos analistas políticos continúen desestimando el grado en que la Unión Europea ha triunfado precisamente porque satisface las demandas de un modus vivendi: esto es, asegurando que pueda decirse que todos los estados miembros han ganado con la pertenencia. Este logro le ha permitido a la Unión Europea, entre otras cosas, evitarse problemas con las minorías permanentemente descontentas, particularmente las minorías nacionales. No debemos olvidar que, de hecho, la mayoría de las federaciones multinacionales de la historia no han tenido éxito. Los filósofos rey de la Unión Europea deben, por tanto, trazar un sendero peligroso: evolucionar desde un modus vivendi con objeto de reformar las anticuadas e ilegítimas instituciones centrales y encontrar una base más segura para la estabilidad, pero no evolucionar tan rápida o radicalmente que se arrojen por la borda los beneficios reales y la estabilidad que el modus vivendi ha proporcionado desde los días de los primeros fundadores de la Unión.

NOTAS

1. El único estudio contemporáneo con dimensión de libro sobre el federalismo, que yo sepa, que contiene una contribución sustancial de filósofos de habla inglesa es el de Stanley G. French (ed.), *Philosophers Look at Canadian Federation*, Montreal, Canadian Philosophical Association, 1979. Véase también Charles Taylor, *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993, cap. 8. *Secession: the morality of political divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec* (Boulder, CO, Westview Press, 1991), de Allen Buchanan, es una contribución filosófica modélica respecto a un importante aspecto de la teoría normativa de la federación (o de la des-federación). Dos prominentes teóricos políticos escribieron libros sobre el federalismo en los años sesenta: William Riker, *Federalism: origins, operation, significance*, Boston, Little, Brown and Co., 1964; y Carl J. Friedrich, *Trends of federalism in theory and practice*, Nueva York, Praeger, 1968 —aunque de ninguno de ellos puede decirse que sean especialmente filosóficos.

En la historia de la filosofía política moderna, la cuestión del federalismo raramente ha atraído mayor atención que la de una nota a pie de página o un capítulo. Discusiones superficiales pueden encontrarse en Bodino, Grocio, Althusio, Pufendorf, Montesquieu, el abate Saint Pierre, Bentham, Constant, J.S. Mill y Sidgwick, entre otros. Se dice que Rousseau había escrito una importante obra sobre la federación pero que fue destruida durante la Revolución Francesa, quedándonos de él poco más que algunas observaciones en *El contrato social* y en *El gobierno de Polonia*. Kant es responsable de los más extensos escritos federales salidos de la mano de un gran filósofo, y el utopista Proudhon dedicó un libro al «principio federal» en el siglo XIX. El trabajo de Proudhon inspiró a toda una escuela europea de filósofos personalistas, comandados por A. Marc y H. Brugmans, en el período de posguerra. Siempre ha habido, por supuesto, importantes contribuciones filosóficas debidas a sociólogos políticos penetrantes como Madison, Calhoun y Tocqueville. Para la discusión, y para las referencias de estos, véase Daniel J. Elazar, *Exploring federalism* (Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987), pp. 115-153; y Murray Forsyth, *Unions of states: the theory and practice of confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981, pp. 73-159.

2. Cuando los grupos están más entremezclados, los arreglos de reparto del poder sobre base no territorial tienen mayor posibilidad de ser puestos en práctica a través de acuerdos consociativos. Véase A. Lijphart, *Democracy in plural societies*, New Haven, Yale University Press, 1977, y *The politics of accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1986.

3. E. Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983, p. 1.

4. Véase W. Kymlicka, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Oxford University Press, 1989, y *Multicultural Citizenship*, Oxford, Oxford University Press, 1995, así como los artículos de diversos autores recogidos en Judith Baker (ed.), *Groups rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1995.

5. Hay dos claros huecos en la protección que el federalismo ofrece a las minorías. El primero es que al convertir a una minoría dentro de una federación en una mayoría dentro de su subunidad, el sistema crea nuevas minorías dentro de las subunidades mismas. En el mundo moderno las poblaciones están casi siempre entremezcladas, y cada vez más. Segundo, el federalismo mismo no ofrece una protección especial a las minorías que no están territorialmente concentradas o que no son suficientemente grandes para constituir una minoría en una subunidad territorial. Ambos casos demuestran que para el problema de los derechos de las minorías el federalismo no es suficiente. Son necesarias otras formas de derechos de minorías y éstos crearán, con frecuencia, tensiones dentro del sistema federal —por ejemplo, cuando sean percibidos por una minoría nacional que controle una subunidad como una constricción a su justa capacidad para preservar y proteger su cultura o lengua a través de la legislación en el nivel de la subuni-

dad. Estos huecos y tensiones han sido explorados perceptivamente y analizados en el caso canadiense por Alan C. Cairns, *Charter versus Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*, Montreal/Kingston, McGill-Queen's Press, 1992, p. 5.

6. Como en la mayoría de las teorías contractualistas, ésta no presume que alguna de las federaciones existentes se uniera en tales circunstancias de falta de coacción. El propósito es meramente utilizar tal experimento mental para identificar los arreglos contractuales relativamente ideales frente a los cuales pueden ser medidos los reales.

7. John Rawls, *A theory of justice*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1971, caps. 1 y 3.

8. Véase John Rawls, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, cap. IV.

9. Véase Attracta Ingram, «The empire strikes back: liberal solidarity in a *Europe des patries*», en Mikael M. Karlsson (ed.), *Proceedings of the 16th World Congress in Philosophy of Law and Social Philosophy*.

10. Véanse los ensayos de J. Habermas, A. Berten y J.-M. Ferry en J. Lenoble y N. Dewandre, *L'Europe au soir du siècle: identité et démocratie*, París, Éditions Esprit, 1992.

11. «Hay que considerar que no se trata de una forma de identidad definida *a priori* por el filósofo como teóricamente legítima o admisible, sino que se trata de una unidad que ha de parecer significativa a las propias personas. De lo contrario, no funcionará...», Charles Taylor, «Quel principe d'identité collective?», en Lenoble y Dewandre (eds.), *op. cit.*, p. 65.

12. En el caso suizo, por ejemplo, tal explicación se referirá probablemente a largos períodos de presión externa para permanecer juntos, a afiliaciones religiosas y lingüísticas transversales, a la existencia de diversos cantones para cada grupo lingüístico, en lugar de uno solo, a los lazos translingüísticos forjados durante el servicio militar masculino obligatorio, a diversos aspectos fortuitos de la constitución federal, etc.

13. Véase, por ejemplo, Jonathan Lemco, *Political stability in federal governments*, Nueva York, Praeger, 1991, cap. 1.

14. He discutido tanto los factores sociológicos como los normativos en la creación de una identidad superpuesta en un estado multinacional en tres artículos recientes: «Toward a Philosophy of Federalism», en J. Baker (ed.), *Group Rights*, Toronto, University of Toronto Press, 1995; «The Ideology of Shared Values: a myopic vision of unity in the multinational state», en J. Carens (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives From Anglophone Canada*, Montreal/Kingston, McGill-Queens's University Press, 1995; y «Unité, identité et nationalisme libéral», *Lekton* (Université de Québec, Montréal), III/2 (1993).

15. Al plantear esta pregunta no estoy asumiendo que la Unión Europea sea una federación. En muchos aspectos es meramente una confederación de estados independientes. En cualquier caso, tiene lo suficiente de la parafernalia de una federación —por ejemplo, un sentimiento cada vez más robusto de ciudadanía europea— para permitirnos evaluarla mediante los patrones de la moralidad del federalismo.

16. De hecho, nadie digno de ser tomado en serio en Europa defiende lo que he venido denominando un enfoque «general» de la ciudadanía y de la identidad europea. Incluso el patriotismo constitucional de Habermas, que está entre los fundamentos más universalistas del proyecto europeo, permite variaciones en las interpretaciones de los principios constitucionales fundamentales de acuerdo con las tradiciones nacionales y rechaza explícitamente la idea de intentar suplantar las identidades nacionales por una identidad cultural pan-europea.

17. Véase el acuerdo de Corfú, citado en *Rapport du Conseil sur le Fonctionnement du Traité sur l'Union Européenne*, 5082/1/95, mayo de 1995.

18. Véase el argumento en la versión del ministro de Asuntos Exteriores británico, David Davis, «Bâtir l'Europe du XXIe siècle», *Le Monde* (14 de junio de 1995), p. 15.

19. Renaud Dehosse, «Institutional Reform in the European Community: are there alternatives to the majoritarian avenue?», *European University Institute Working Paper*, RSC No.95/4, febrero 1995, p. 25.

20. Dehosse, p. 23.

Wayne Norman es profesor de Filosofía Política en la Universidad de Ottawa. Su trabajo se ha centrado en los modelos epistemológicos de la filosofía política y en los fundamentos normativos del federalismo. Es autor de «Taking freedom too seriously?» (1991).

Modernidad y postmodernidad de las identidades nacionales*

MIKHAËL ELBAZ
Universidad Laval, Quebec, Canadá

DENISE HELLY
INRS, Montreal, Canadá

Introducción

La redefinición de las narraciones y de las identidades nacionales, las transformaciones de la ciudadanía y de la civilidad, el resurgimiento de los etnonacionalismos son inseparables tanto de la globalización económica y cultural como del nuevo trazado de los mapas tras el fin de la guerra fría y la desintegración de las antiguas uniones yugoslava y soviética. Asistimos, de hecho, a un doble proceso. Por un lado, las migraciones de poblaciones de sociedades postcoloniales y la formación de diásporas han obligado a los Estados-nación a reconocer que sus fronteras son porosas y que su imaginada homogeneidad se convierte en realidad en una heterogeneidad pluricultural cuyos efectos sobre los mitos fundadores, las formas del Estado y de la democracia aparecen inciertos. Por otro lado, el tamaño de los Estados fluctúa, se forman mercados ampliados mientras que la nacionalización de los espacios regionales continúa. Estos procesos suscitan diversas interrogantes sobre el Estado y la nación: ¿asistimos al declive de la nación como forma política de la soberanía y de la igual dignidad de los ciudadanos? ¿Qué articulaciones pueden imaginarse entre las ciudadanías supranacionales y las identidades nacionales? ¿Son los regionalismos y los etno-nacionalismos las formas de existencia de las particularidades del futuro? ¿Cuáles son las consecuencias sobre el Estado-nación moderno de la etnización de la cultura y del espacio público? ¿Puede el Estado, sustituto monoteísta, convertirse en un lugar vacío con la afirmación de las singularidades y de las comunidades?

Estas preguntas nos remiten a otras. Hemos optado por distinguir en un primer momento los fundamentos de la identidad nacional tal y como han sido forjados y conceptualizados en los principales Estados del bloque occidental.

* Traducción del francés de José Antonio de Gabriel a partir del original escrito especialmente por los autores para este número de la *RIFP*.

Enunciamos seis interpretaciones complementarias y contradictorias en estos espacios históricos, europeos y americanos. En un segundo momento, analizaremos las transformaciones provocadas por la crisis del Estado del bienestar y la transnacionalización sobre los referentes de la nación, de la sociedad civil y del Estado de derecho. Nos preguntaremos finalmente si la posmodernidad y la globalización marcan el declive del Estado-nación o reabren, por el contrario, el debate sobre el pluralismo democrático, la marginación y la exclusión.

I. Los fundamentos de la identidad nacional

La formación de las identidades nacionales es un terreno de discusión para los analistas del nacionalismo y los teóricos de la nación. A pesar de los persistentes desacuerdos sobre los orígenes etnolingüísticos de las naciones (Smith, 1983, 1992) o el adiestramiento nacional de los ciudadanos por el Estado, lo cierto es que existe un acuerdo tácito sobre el hecho de que la nación es la forma moderna de la soberanía y de la ciudadanía. En efecto, los regímenes monárquicos no han controlado la socialización cívica ni el desarrollo de un vasallaje nacional de sus súbditos. Existe también un acuerdo implícito sobre el hecho de que, como religión civil e identidad de memoria, la identidad nacional orienta y define una voluntad, un espíritu, una autenticidad y un horizonte moral para los individuos nacionalizados, como lo percibía Herder.

La emergencia de este hábito nacional y su reproducción presuponen un cierto número de condiciones y de actores tanto en el espacio nacional como en en el sistema interestatal mundial. Con el propósito de hacer explícitos estos fundamentos, podemos distinguir escuetamente seis interpretaciones complementarias y contradictorias en la literatura sobre la nación y el nacionalismo. A pesar de esta relativa confusión, todos los análisis están de acuerdo en que la narración nacional aparece simultáneamente en el noreste de Europa y en los Estados Unidos hacia finales del siglo XVIII, difundiéndose primero por Latinoamérica, Alemania, Italia, Japón y Rusia para alcanzar a los Imperios Austro-Húngaro y Otomano y a diversos países durante la descolonización. La movilización en la socialización cívica y en la identidad nacional se ha realizado también a distintos ritmos, se ha nutrido de neoclasicismo y de romanticismo, se ha apoyado en lógicas ciudadanas como en Inglaterra, Francia o Estados Unidos, ha sido difundido por las guerras napoleónicas en Europa central y se ha materializado en los capitalismos tardíos —Italia, Alemania, Japón— en reformas democráticas y su derivación autoritaria o totalitaria. Se comprenderá fácilmente que nos limitemos aquí a los espacios históricos en los que apareció la nación como forma moderna de la soberanía.

1. *La invención de la nación en la economía-mundo capitalista*

La noción de comunidad política emerge con la idea de soberanía del pueblo y de los individuos, de la lucha contra los privilegios y del resentimiento de las categorías sociales excluidas del ámbito político. Para Hobsbawm (1990), esta comunidad no se convierte en nacional sino ulteriormente, bajo el efecto de dos factores tendentes a la invención de la tradición nacional. Los referentes culturales y lingüísticos no son, en el siglo XVIII, mito-motores capaces de unificar el espacio nacional. La idea esencial es la de patria, que no se transformará en narración nacional hasta la *levée en masse* durante la batalla de Valmy en 1792.

Otro proceso primordial, el de la rivalidad interestatal, empujará a las clases dirigentes a consolidar la economía nacional, el mercado de los co-cambistas, ofreciendo a todos mayores posibilidades de promoción social que las ofrecidas por la región. El territorio nacional queda abierto a cualquiera que acepte los rigores de la ley, sin distinción de cultura o de lengua. En este séntido, la homología nación-pueblo-Estado es tributaria de la gran transformación capitalista de principios del siglo XIX. A semejanza de Wallerstein (1991), Hobsbawm percibe a la nación como el espacio político, limitado y soberano de la economía-mundo capitalista. Sin embargo, después de 1870, el temor al cambio económico, a los flujos migratorios masivos y la resistencia obrera harán resurgir el aspecto divisor del nacionalismo. El redescubrimiento folclórico del «pueblo» o el reciente resurgir del nacionalismo étnico y lingüístico son para el autor proyectos reactivos y testimonios de que la narración nacional está en crisis (ver, igualmente, Hobsbawm).

2. *La socialización en el hábito nacional por la modernidad industrial*

La idea de que la sociedad industrial no puede ser estructurada sino gracias a una lengua y a una cultura comunes ha sido claramente formulada por Gellner (1989). Para él, la identidad nacional es una socialización en la modernidad industrial. Rechaza, en consecuencia, cualquier definición positiva de la nación. Son los nacionalismos los que crean a las naciones en la medida en que el Estado moderno obtiene su legitimidad tanto del monopolio de la violencia legítima como de la educación universal. Solamente el Estado es capaz de asumir los costes y de inculcar las destrezas técnicas, administrativas y científicas necesarias para la industrialización y de imponer la nueva diferenciación social que aquella instaura. La centralización de la educación va de la mano del Estado que promueve una lengua y una cultura comunes, suplantando orígenes y localismos, favoreciendo la movilidad social y espacial, homogeneizando la representación de la nación común e indivisible.

Aparentemente menos compleja, la tesis de Karl Deutsch (1953) parte de premisas similares pero atribuye a los medios de comunicación de masas el

nacimiento de modos de vida complementarios entre individuos. El pueblo se representa gracias a esta experiencia intersubjetiva acelerada por los cambios y la alfabetización. De este modo, el hábito nacional es el efecto del proceso de homogeneización cultural que requieren la modernización y la industrialización, el cierre del territorio y del mercado nacional.

3. *La comunidad lingüística imaginada*

B. Anderson (1983) sostiene que la identidad nacional es efecto de un cambio en la concepción del tiempo propio de la modernidad: el tiempo se hace homogéneo, lineal y vacío. El declive de las cosmologías religiosas y la incertidumbre ontológica que de ella se deriva inducen (y permiten) el desplazamiento de lealtades y creencias religiosas hacia una «comunidad» de iguales. La noción de comunidad religiosa se laiciza en los regímenes monárquicos, mientras que la lengua se convierte en el referente de similitud. El Estado recubre poco a poco a esta comunidad hasta el punto de convertirse en un sustituto monoteísta (Legendre, 1976). Esta mutación es posibilitada por los cambios técnicos e institucionales. Entre ellos, la invención de la prensa, la difusión de periódicos y novelas, la extensión de lenguas vernáculas, crean un sujeto colectivo abstracto —imaginado— cuyas huellas encontramos en la nación sociológica: la comunidad de lectores que, sin encontrarse nunca, saben que todos los demás tienen los mismos referentes. Anderson no reduce la comunidad nacional a determinaciones económicas o instrumentales. Concede una importancia central a la dimensión cognitiva, pero también, como Gellner o Hobsbawm, a la difusión de textos escritos en lengua vernácula como fundamento de la aparición del sentimiento nacional en el siglo XVIII.

Del mismo modo, el nacionalismo es para Kedourie (1960) un milenarismo secularizado. Para este autor, el nacionalismo es una religión de salvación terrenal derivada de las concepciones kantianas de los seres humanos como sujetos autónomos. El desarrollo de la idea de autonomía individual por Fichte y Herder alumbró una nueva casta de Padres laicos: los intelectuales, ambiciosos de acceder al poder o de fundamentar su legitimidad. El nacionalismo, sin embargo, sigue siendo para Kedourie un demiurgo potencialmente destructor.

4. *Nacionalismo, democracia y política del reconocimiento*

En su admirable libro, Greenfeld (1992) critica las tesis funcionales o instrumentales del nacionalismo o aquellas que hacen de la nación una religión civil. Subraya que el nacionalismo precedió a la industrialización y se desarrolla en el marco de la guerra de ficciones a la que se entregó el mundo cristiano en los siglos XVII y XVIII. Rechaza igualmente que pueda ser el equivalente de las grandes religiones. Para ella, la identidad nacional nace de la necesidad de au-

tenticidad, de igual dignidad, de la lucha por las libertades y del resentimiento provocado por un estatus precario, especialmente entre los intelectuales. Los inventores del nacionalismo, miembros de la aristocracia Enriquense británica, establecieron la equivalencia entre el pueblo y la nación, elevaron a cada miembro de la sociedad a la dignidad de la elite.[1]

El principio de reconocimiento que perseguían era fundamentalmente individualista. Según su visión, la soberanía del pueblo residía en los individuos y era por ejercerla por lo que eran miembros de la nación. Nación y democracia están asociados para los inventores del nacionalismo, según Greenfeld. La difusión del nacionalismo es una búsqueda de dignidad, pero no siempre ha conllevado la instauración de la democracia. Para Greenfeld, esta disociación introduce a menudo un telos colectivo, una reificación de la comunidad, una desigualdad entre los intérpretes de la voluntad colectiva y aquellos que quedan descalificados para esa función.

5. *Los fundamentos étnicos de la nación*

Numerosos autores consideran que el nacionalismo es una reescritura de pertenencias étnicas o confesionales y no una invención. Armstrong (1983), al igual que Smith (1983), ha destacado el largo ciclo de resurgimiento étnico en Europa y ha diferenciado las fluctuaciones de fronteras y de fidelidades. Siguiendo a Weber (1948), ambos reiteran que las naciones son análogas a los grupos étnicos en el sentido de que se hallan unidos por una descendencia común, real o putativa. Lo que las distingue, según Weber, es el compromiso de perpetuar la «comunidad de prestigio» étnica en comunidad política.

Geertz (1963) ha mostrado, por su parte, la dualidad complementaria de las dimensiones cívica y étnica del sentimiento nacional, especialmente en los Estados poscoloniales, reclamando en cualquier caso una revolución integradora que otorgase la primacía a la civilidad. Finalmente, Connor (1993) critica el conjunto de estas perspectivas adoptando de plano la concepción weberiana. Constata sin embargo que la identidad nacional tiene a menudo pocos lazos con la etnohistoria de la comunidad civil y raramente está concluida. Se trataría de una identidad colectiva difusa y cambiante, lo que explicaría las tensiones nacionales recurrentes.

6. *El papel del Estado: la fabricación de los «nacionales»*

La mayoría de estas aproximaciones subestiman lo político, el Estado y la amenaza de muerte en la construcción de las identidades nacionales. Breuilly (1993) y recientemente Schnaper (1994) insisten sobre lo político como instancia autónoma para aprehender el proceso de formación de la comunidad civil y nacional. Smith (1983) concede igualmente al Estado científico moderno un papel

fundamental, aunque su legitimidad siga cuestionada por las lógicas asimilacionistas, reformistas o neo-tradicionalistas. Giddens (1985) es el más radical. Para él es el Estado el que crea a la nación, frontera del espacio de su estructuración social.

Se admitirá fácilmente que la identidad nacional es inseparable del trabajo del Estado y de sus operadores simbólicos: el mercado y el derecho. La integración nacional debida a la integración en la ciudadanía y al derecho de voto fue desigual. Las libertades estuvieron limitadas al principio a los burgueses para ser concedidas posteriormente a todo hombre, bajo la presión política de los movimientos obreros y de los ideales universalistas, y más tarde a las mujeres, en el siglo XX, en la entreguerra, como reproductoras de la nación diezmada por la guerra. Desde el final del siglo XIX, la idea modernista del Estado transformó a éste en Estado jardinero, arquitecto y terapeuta que normaliza las identidades, más que abre espacios de diálogo y de reconocimiento, nos dice Bauman (1992*a* y 1992*b*) en su obra. En efecto, la regulación fordista de la economía acentúa las desigualdades y empuja al Estado a intervenir en el mercado y a desarrollar políticas sociales: asistencia social, vacaciones laborales, seguros de enfermedad (ver Ewald, 1986). Además, el adiestramiento de los individuos por el ejército y la escuela fabricó ciudadanos que reividicarían tanto derechos cívicos como derechos económicos y sociales (ver Green, 1992; Enloe, 1980). Finalmente, la pacificación de la clase obrera queda sellada por las dos carnicerías en las que participa en nombre de ideales patrióticos o del antiuniversalismo militante que fue el nazismo.

El Estado es pensable, en realidad, solamente por su geopolítica. La rivalidad interestatal ha sido analizada claramente por Tilly (1975) como una de las condiciones esenciales para la formación de los Estados-nación modernos. En efecto, la integración nacional y el patriotismo se cultivan de manera especialmente intensa con la guerra y los gastos destinados a la máquina militar, como ha demostrado Mann (1993) para el periodo comprendido entre 1760 y 1914. La muralla militar y el nacionalismo han sido igualmente la antecámara de la planificación económica y de la expansión capitalista en sus formas colonial e imperial. No se insistirá nunca lo suficiente, en consecuencia, en la militarización de las sociedades civiles como fundamento del *homo nationalis*, incluso en aquellos lugares en los que la neutralidad normativa del Estado en los asuntos geopolíticos es la regla, como en Suiza, que es, dejando al lado a Israel, una nación de soldados-ciudadanos.

En resumen, cívica o étnica, la identidad nacional ha asociado o disociado la ciudadanía y la nacionalidad. Sus fundamentos no pueden separarse de la racionalización del mundo nutrida por la modernidad y el modernismo. Liberales y comunitaristas, marxistas y capitalistas han tratado de atraerse el amor político de sus súbditos (Legendre, 1976), privilegiando aquí el universalismo de la ley dominadora (Walzer, 1983, 1992) y allá, la comunidad plena y entera.

La identidad nacional ha sido atravesada por las lógicas populistas y el sincretismo biosocial. Fue apresada por el nacionalismo integral, demostrando así las «posibilidades ocultas» de la burocracia moderna para someter a los individuos a la jaula de hierro del Estado. El nacionalismo triunfante ha sido incapaz de reconocer los derechos de las minorías, de los excluidos de la modernidad que dominaba en sus colonias interiores y exteriores, y ni siquiera ha sido capaz de reconocer los legados civilizatorios que son constitutivos y constituyentes de las sociedades nacionales. Finalmente, la voluntad de unificar el imaginario nacional ha sido constantemente contrapesada por las adscripciones de clase y de género y por el racismo, que no ha cesado en su metamorfosis desde la formación del capitalismo histórico, como demuestra Goldberg (1993) admirablemente.

II. El Estado providencia y la religión de los derechos

La segunda guerra mundial mostró el «lado oscuro» del nacionalismo en el continente europeo y el renacimiento de un nacionalismo eslavófilo ruso, al tiempo que consagró claramente el *imperium* americano. La reestructuración estatal e interestatal de posguerra se perseguirá de hecho a través de tres procesos: recordando las amenazas comunista y nuclear, extendiendo las ramificaciones del Estado social,[2] gracias a la codificación de las relaciones privadas y a la culturización de las relaciones sociales, y mediante la globalización de los intercambios económicos y de las migraciones internacionales. Asistimos de hecho a una doble lógica de cierre de lo nacional y de emergencia de un marco postnacional en el que circulan emigrantes, capital y artefactos culturales.

Los años 1945-1950 están profundamente marcados por la guerra fría, la carrera armamentista y los enfrentamientos militares en el tercer mundo. La formación de un bloque occidental apenas suplanta a los nacionalismos territoriales, como lo testimonian los debates y conflictos en el seno de la OTAN. Terminada la segunda guerra mundial se aceleran las técnicas de subjetivación y vigilancia, mientras la pacificación en el centro del sistema mundo y la expansión del capitalismo ha conllevado una juridificación de las relaciones sociales, la rutinización del sindicalismo de combate y el nacimiento de los movimientos sociales. La superposición Estado-nación-sociedad designa desde entonces la capacidad de fundamentar una integración social y cultural en nombre de los ideales del progreso, aunque estos acababan de ser derrotados. El Estado ultra-*manager* extendió sus ramificaciones no solamente dentro del espacio público, interviniendo en la economía, socializando los gastos derivados de las catástrofes (sanidad, paro, accidentes de trabajo, etc.), financiando la educación y la cultura, sino también en la esfera privada, regulando las relaciones entre hombres y mujeres, la violencia familiar, el tipo de educación y las atenciones que deben ser prestadas a los niños, el aborto e incluso algunas actividades

personales consideradas como privadas. La disociación gradual entre la nación y la democracia, fundamentalmente a causa de las desigualdades persistentes sobredeterminadas por las divisiones social, étnica, sexual y racial del trabajo, provocó una crisis de legitimación del Estado que no podía ser resuelta por la sola justicia procedimental. La adopción por algunos Estados benefactores de la noción de exclusión sistémica aparece desde entonces como una de las amenazas más vivas que pesan sobre la representación de la homogeneidad nacional.

En efecto, en los Estados Unidos desde los años sesenta, y después progresivamente bajo el impacto social del aumento de los flujos migratorios raciales en las demás sociedades occidentales, se formulan demandas de derechos a la vez culturales y económicos por grupos categoriales que rechazan la justicia distributiva de los Estados del bienestar. El fracaso, como la exclusión, serán percibidos en adelante como experiencias acumulativas que no son consecuencia de una lotería individual, sino de procesos desigualitarios, estructuralmente reproducidos y padecidos por grupos con experiencias comunes y con destinos familiares determinados. Este movimiento, inaugurado por la lucha por los derechos civiles en los Estados Unidos, se amplió al reivindicarse la instauración de una justicia retrospectiva en nombre de los agravios históricos, la esclavitud y la discriminación racial de los negros americanos, el patriarcado y la división sexual del trabajo.

A partir de los años setenta se implantan programas de discriminación positiva en favor de las mujeres y/o de las minorías nacionales e inmigradas, tanto en los Estados Unidos como en Canadá, Holanda o Gran Bretaña. En esta época algunos Estados —Canadá, Australia, Nueva Zelanda— inventan nuevos mitos fundadores para integrar a sus minorías territoriales o inmigradas. El pluralismo clasificatorio al que inducen los derechos positivos en favor de poblaciones estigmatizadas, racializadas o discriminadas por razón de la edad o del sexo es interpretado, especialmente en Europa, como una desestructuración de la homogeneidad social y cultural de la nación y del concepto de ciudadanía. Ciertamente, Europa ha desarrollado históricamente políticas protectoras más extensivas que los Estados Unidos, pero la crisis del modelo es patente en el momento en que emergen reacciones populistas, xenófobas y racistas y se debilitan las mediaciones institucionales que fueron capaces en otro tiempo de fundamentar la integración social y la nación solidaria.

A partir de los años setenta se atisba el final de un ciclo de conquista de derechos económicos y sociales a causa de los déficits públicos y, sobre todo, de una nueva reestructuración de los intercambios internacionales. La globalización de la economía no es en modo alguno una simple extensión de los intercambios comerciales y financieros como los que el mundo conocía desde hacía dos siglos. A diferencia de la internacionalización que tiende a ampliar la apertura de las economías nacionales (conservando cada una de ellas, en principio, su autonomía), la globalización o mundialización tiende a ensanchar la integra-

ción de las economías. Afecta a los mercados, a las operaciones financieras y a los procesos de producción, reduce el papel del Estado y la referencia a la economía nacional (Kébabdjian, 1994).

El ascenso de las exclusiones y del desempleo no puede ser tratado como un efecto coyuntural. Sólo una redistribución masiva de los recursos (Miller, 1989) podría reducir las desigualdades estructurales que habían sido señaladas desde hacía dos décadas por los economistas radicales norteamericanos, quienes hablaron ya de sociedad dual, mientras que su análisis no ha sido recibido en Europa sino recientemente. Esta crisis del Estado de bienestar está ligada a los límites históricos de su capacidad para mantener el principio igualitario, la protección social y la condición asalariada, a la culturización de las relaciones sociales que genera para sostenerse y a la globalización de la economía que acentúa sus dificultades para gestionar el mercado de trabajo. La crisis del Estado del bienestar se manifiesta en su incapacidad para reemplazar a las instancias privadas productoras de solidaridad nacional y para responder a las desilusiones de los ciudadanos frente a los proyectos modernistas y al debilitamiento del espacio de la nación. Esta incapacidad suscita una polémica, reabierta sin cesar, entre liberales y comunitaristas, como lo testimonian los debates mantenidos entre Rawls (1971), Nozick (1974), Elster (1992), I.R. Young (1990), Pateman (1988), Walzer (1983) o Taylor (1989), por no citar más que a algunos de ellos. Esta controversia no puede ser tratada aquí a fondo, pero queda circunscrita por la comprensión del espacio-tiempo del capitalismo y la afirmación del sujeto.

III. La posmodernidad y la reconfiguración de las identidades nacionales

La reevaluación de las formas y medios de intervención del Estado benefactor, la formación de diásporas, la reemergencia de conflictos étnicos, nacionales y religiosos, las destrucciones ecológicas y el subdesarrollo endémico ofrecen una imagen del estado del mundo y de los lugares que podría ser percibida apresuradamente como un caos que sella la derrota, si no el fin, de la modernidad. El final de la guerra fría en 1989 y las crisis económicas y políticas en el este de Europa no hacen sino acentuar esta percepción.

Este periodo de turbulencias ha estado marcado por algunos cambios de sentido que van desde el individualismo heroico hasta las reivindicaciones comunitarias, desde la fidelidad trascendente a la clase, a la nación o a la ciudadanía hasta las identidades policéntricas, desde el asimilacionismo al pluralismo étnico y a las políticas del reconocimiento, del falocentrismo a las deconstrucciones feministas, del industrialismo conquistador a la flexibilidad de la regulación en el postfordismo, de la racionalización instrumental de la vida al culto de la invención de sí. Estas mutaciones multiorientadas se han traducido en la pérdida de las orientaciones y en la destrucción de las grandes narraciones —la ciencia, el progreso, la salvación individual por la acción— que han podido

hasta ahora dar sentido e integrar a los actores a pesar de la crisis de la modernidad. La cuestión central es, de ahora en adelante, cómo interpretar las nuevas articulaciones entre el capital internacional, la nación y la democracia, el espacio urbano y las formas locales de la diversidad cultural, las resistencias y las exclusiones. Limitémonos aquí a algunas dimensiones de esta reconfiguración de las identidades nacionales.

1. *El nacionalismo librecambista y la recomposición del espacio de la ciudadanía*

La formación de amplios mercados en Europa, América y en la zona del Pacífico ha tenido y tendrá complejas consecuencias para la nacionalización de espacios regionales y la articulación entre las ciudadanías supranacionales y las identidades nacionales. Mucho antes de la firma del tratado de Maastricht o del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, Nairn (1977) y Hechter (1975, 1979) habían estimado que la mundialización de la economía amenazaba con fracturar los Estados-naciones desarrollados. La separación sería tanto más probable cuanto las naciones minorizadas fuesen capaces de acercarse a la economía global sin tener que soportar los costes de una unión constitucional que constriñe su desarrollo. Sus previsiones no se han materializado todavía ni en la Franja Celta, ni en Cataluña, ni en el País Vasco, aunque aquí, como en Bélgica, las tensiones persisten. En el antiguo bloque comunista los Estados Bálticos, Ucrania, el Tatarstán y las ex repúblicas del Asia Central soviética desarrollan esta misma lógica del nacionalismo librecambista, constituyendo alianzas económicas con Turquía, los países occidentales o Irán.

De hecho es en Quebec y en Canadá, en Occidente por consiguiente, donde se ha dirimido la suerte de este tipo de nacionalismo. Efectivamente, la continentalización de la economía, a la que los quebequeses fueron ardientes adeptos, la crisis del Estado del bienestar y el endeudamiento endémico del Estado Federal son el contexto en el que se dirime la soberanía en nombre de la prosperidad que puede procurar en el futuro el Estado Federal o un Quebec independiente. En cualquier caso, el nacionalismo librecambista promovido por el partido quebequés es complementario de la lógica de movilización nacional descrita por Hroch (1985): 1) el inventario folclórico, cultural y literario; 2) la invención de los emblemas y del discurso nacionalista; 3) la transformación del nacionalismo cultural en nacionalismo político. A pesar de esta sinergía, cualquier predicción sobre el resultado del referéndum sobre la soberanía de Quebec sería temeraria.[3] En efecto, las presiones del mercado financiero internacional, las reacciones negativas del Estado canadiense ante cualquier futura unión, política y económica, y la capacidad de un Estado independiente para mantener en América del Norte un mercado mayoritario de productos culturales franceses son inconvenientes conocidos por la opinión pública. El rediseño de los mapas

ha tenido lugar rara vez en sociedades liberales y democráticas tras la segunda guerra mundial, con excepción de la secesión de Singapur de la Federación de Malasia.

Como mostró el estudio clásico de Hirschman (1970), hay tres posibles opciones en un sistema complejo: la salida del sistema, la voz y la lealtad. Los quebequeses tienen la representación, la *voice*, en el sistema consociativo canadiense. El partido quebequés exige, sin embargo, una devolución de poderes que el Estado Federal rechaza. Se replantea, en consecuencia, la lealtad al Estado central, encarnación de una cultura anglo-canadiense e instrumento de políticas que no pueden satisfacer equitativamente los intereses de las provincias. Si triunfase el movimiento a favor de la soberanía, la salida del sistema reabriría en el interior los mismos agravios, pero esta vez en relación con los autóctonos. Cualquier tentativa del Partido Quebequés de llegar a acuerdos con los grupos autóctonos antes de la celebración de la consulta ha fracasado hasta el momento.

Europa es la cara inversa de la situación canadiense. La Comunidad Europea se asemeja más a un condominio que a una federación. La unificación económica no ha subvertido la soberanía nacional en perjuicio de la regla de la subsidiariedad. Sus promotores persiguen, al mismo tiempo, objetivos geoestratégicos: mantener el estatus de Francia como potencia media, contener la posición central de Alemania en el continente, contrapesar la competición que libran entre ellos los otros bloques económicos.

En cualquier caso, la Comunidad no dispone ni de diplomacia común ni de identidad compartida. Carece por el momento de partidos políticos que trasciendan las fronteras nacionales y únicamente las elites parecen disputarse lo que será la casa Europa. El nacionalismo librecambista corre el riesgo de convertirse en un campo de batalla cultural, especialmente frente a las poblaciones del este de Europa y las comunidades de inmigrantes —*Denizens, Gastarbeiter* o extranjeros, como se les denomina a pesar de una residencia prolongada—.

El final de la amenaza soviética puede reterritorializar sus miedos a lo extraño y al extranjero, como lo testimonian la guerra de ficciones que se desarrolla con el Islam y el radicalismo islámico, el aumento de la violencia, el racismo y el antisemitismo, el control de los flujos migratorios y de los refugiados. Las resistencias populistas y nacionalistas que han acompañado a los referenda en los distintos países europeos parecen dar cuenta del temor que manifiestan los nacionales ante el contractualismo y la gestión de unos Estados que se amparan en el paro estructural ante el descenso real de los salarios, en nombre de los sacrificios que son imprescindibles de realizar en la era de la globalización económica para mantener el rango o el poder del Estado-nación.

2. *El nacionalismo patrimonial y la reiteración de la identidad nacional*

Una de las consecuencias de la individualización y de las desigualdades bajo el efecto de la crisis de los Estados del Bienestar y de la estandarización de los bienes culturales es el desparejamiento entre sistema y mundo vivido del que habla Habermas. La tentativa de restaurar la identidad nacional, de refundar el vínculo social, de reescribir la narración nacional, se percibe claramente en el crecimiento de la memoria y de la herencia desde los años setenta (Hewison, 1987). Este crecimiento no se refiere a la democratización de los bienes culturales, sino que concierne esencialmente a las actividades museológicas y de conmemoración nacional y no a los mercados del cine, del teatro, del libro, de las artes plásticas o de la televisión. Las conmemoraciones son ritos instituidos por el Estado nacional desde el siglo XVIII, pero su reciente proliferación testimonia la voluntad de los Estados de contener la transnacionalización cultural y mediática. La promoción del patrimonio es manifiesta en el gusto reciente por el estudio de las «patrias chicas», los «lugares de la memoria», la genealogía de los héroes o los acontecimientos fundacionales.

El culto a los aniversarios, como señala Johnston (1992), se ha convertido en una verdadera religión civil cuyos promotores son los intelectuales orgánicos. Allá donde la separación de la cultura y el Estado no se encuentra claramente establecida, como en Francia, y al contrario que en los Estados Unidos, la función cultural del Estado trata de construir y de transmitir la referencia nacional como monumento y como memorial.[4] El modelo napoleónico de la gran cultura nacional financiada por el Estado se ha difundido por el mundo entero. El patrocinio de Mitterrand de las grandes obras públicas y la conmemoración del bicentenario de la Revolución Francesa, el debate sobre «la excepción cultural» durante la negociación de los acuerdos del GATT, consagran la materialización de la singularidad local y el temor a una disolución del telos nacional.

En Alemania, por el contrario, la nación ha sido siempre pensada como un proyecto inacabado y la crisis de la identidad nacional alemana provocada por el nazismo ha empujado a la República Federal a regresar a la tradición que venera a los héroes culturales (Goethe, Schiller) o a un teólogo, Lutero, fundador de la *Kultur*. La distinción entre nación política y nación cultural se refleja en la manera en que los franceses y los alemanes construyen la memoria. Es significativo a este respecto el debate sobre la revisión de la historia en Alemania y las dificultades que rodean a la celebración de acontecimientos como la noche de los cristales rotos, el 9 de noviembre de 1988 (quincuagésimo aniversario). Ironía de la historia, un año después caía el muro de Berlín, transformando una fecha trágica en acontecimiento —la reunificación de Alemania por segunda vez en 125 años— y al muro en un «lugar de la memoria». Austria no puede, por las mismas razones, celebrar acontecimientos políticos tales como la

Anschluss y enlaza con la tradición habsburguesa para cimentar su identidad nacional. Italia y Gran Bretaña no experimentan la misma necesidad de forjar una religión civil; la primera, en detrimento de su secularización, consagra sus aniversarios a los Santos, mientras que para los británicos, la Iglesia anglicana y la monarquía son instancias de continuidad de la identidad nacional.

En los fragmentos de Europa en América del Norte y en Oceanía, el nacionalismo patrimonial depende del régimen constitucional, de la fuerza o de la debilidad del Estado central, del pluralismo étnico y de los mitos fundacionales. En los Estados Unidos, la constitución y la continuidad del régimen político garantizan la memoria de una nación providencial en la que la identidad étnica apenas es obstáculo para la fidelidad al Estado. A excepción de la guerra de secesión, las conmemoraciones, promovidas esencialmente por el mecenazgo privado, no suscitan la veneración del pasado. Paradoja de las paradojas, ha habido que esperar a los años noventa para erigir un museo a la emigración en Ellis Island que narra la construcción de la nación americana gracias a olas sucesivas de inmigrantes. Finalmente, la expansión de la cultura museográfica (en Inglaterra se inaugura un museo cada tres semanas, mientras que en Japón lo han sido 500 durante los últimos 15 años) da muestra de la mercantilización cultural y de la desprivatización de la memoria hasta el punto de que conmemoramos aquello que ya no veneramos, con el riesgo de que, como demuestra Young en el caso de los memoriales consagrados a la Shoah, se trate menos de conmemorar que de olvidar.

3. *La fragmentación de la narración nacional y la ideología multiculturalista*

La desestructuración de la «Gran Cultura» bajo el efecto del desarrollo de las comunicaciones de masa y la diferenciación social y normativa en las grandes metrópolis, la deslegitimación de los intelectuales en provecho de los expertos y la politización de los procesos distributivos en los países occidentales han vuelto a poner sobre el tapete los significados atribuidos a la cultura. La desintegración de la «comunidad de los saberes», como ha señalado Williams (1973), ha preparado la reacción posmoderna, la metropolización del mundo, un mundo en el que, desde este momento, hay una concatenación más evidente entre el estatus social y las marcas imputadas o reputadas como somáticas o culturales.

El multiculturalismo es, en este contexto, una constelación de políticas y de prácticas que trata de conciliar la identidad y la diferencia, de deconstruir y relativizar la metacultura de las sociedades postindustriales. Es preciso distinguir, sin embargo, dos formas de multiculturalismo. La primera remite a la comunalización etnopolítica de los grupos estigmatizados que utilizan estratégicamente la marca cultural para reivindicar el acceso a las diversas esferas de la sociedad. La lógica instrumental que subyace a la demanda de derechos tiende en un primer momento a reificar la cultura y a movilizar a los miembros en nombre de una diferencia asignada.

El reconocimiento por el Estado de las reivindicaciones de los empresarios etnoculturales se traduce tanto en la cooptación de las élites como en la formación de las clientelas. La legitimación de facto del pluralismo cultural e institucional tiene como reverso una segunda forma de multiculturalismo que pretende menos la reducción de las desigualdades que la reescritura de la historia por algunos grupos minorizados, como puede percibirse en el desarrollo de los *Cultural Studies*, de los *Jewish, Black, Women* y *Chicano Studies*, o incluso de los autóctonos (ver, sobre todo, Turner, 1993). La diferenciación culturalista rechaza el eurocentrismo, las prácticas asimilacionistas, la construcción del otro en la literatura, la educación y el poder. Si en una se busca asegurar una incorporación igualitaria apoyada en el pluralismo cultural, en la segunda, el resentimiento y la búsqueda de la autenticidad derivan hacia un nacionalismo cultural y un relativismo absoluto.

Pocas sociedades han resuelto los dilemas planteados por estas dos formas de multiculturalismo. Algunos temen una balcanización de las sociedades nacionales y el regreso del conflicto entre la religión y el Estado. Schlesinger (1992) se inquieta por una posible desunión de América, mientras que en Francia un multiculturalismo de hecho, tolerable, hace temer la emergencia de un multiculturalismo institucional que constituye una aberración para quienes concibieron la nación. En los antiguos dominios británicos, controlados por poblaciones blancas, la incorporación igualitaria de las minorías adopta una forma particular. Es fácil comprender que las sociedades nacidas de la inmigración hayan estado más abiertas a la instauración del multiculturalismo como responsabilidad estatal en la gestión de las desigualdades sociales y de las tensiones interétnicas. Canadá y Australia desarrollan políticas oficiales que garantizan al mismo tiempo la existencia de las comunidades étnicas y los programas de acción positiva.

A diferencia de los Estados Unidos, australianos, neozelandeses y canadienses han estado marcados hasta los años setenta por una identificación privilegiada con Gran Bretaña. Desde hace dos decenios, los Estados han tratado de asentar su legitimidad sobre un mito fundacional, nacional, que incluyese también a las minorías territoriales o inmigradas. Las políticas de creación de un sentimiento nacional se han enfrentado, en todos ellos, a los autóctonos, a la transformación cultural provocada por la inmigración y, en el caso de Canadá, a la copresencia de dos sociedades nacionales. En cualquier caso, se han adoptado políticas de reconocimiento de los derechos de las minorías autóctonas.

Nueva Zelanda ha desarrollado un sistema de gestión basado en el principio de «autodeterminación» de los maoríes y en la devolución, admitiendo una forma de soberanía cultural de la minoría autóctona. La existencia de derechos ancestrales de los maoríes se reconoce desde 1975 y, según el tribunal que decidió sobre la interpretación del Tratado de Waitangi de 1840, por el que los maoríes se sometieron a la soberanía británica, estos últimos conservan los de-

rechos de los que habían sido privados desde aquella fecha, en razón básicamente de la confiscación de sus tierras. Cualquier reivindicación de los maoríes debe ser examinada, en consecuencia, a la luz de la jurisprudencia maorí previa a la firma del Tratado. Las decisiones del tribunal adoptan, ciertamente, forma de recomendaciones a la Corona, más que de juicios ejecutorios, aunque el Tribunal Supremo haya confirmado su validez. Desde 1986 el funcionamiento de este entendimiento comienza a mostrar claramente sus efectos en el plano de la administración pública, en cuyo seno desempeñan los maoríes desde entonces el papel de socios en cualquier decisión que les concierna. Pero desde 1988 los maoríes piden reformas en los planos judicial y constitucional, reclamando un sistema de dos Cámaras con el fin de ver reconocidas seriamente sus reivindicaciones por los tribunales. En 1990 protestaron violentamente contra las celebraciones del 150 aniversario del Tratado de Waitangi.

Los Estados canadiense y australiano han reconocido progresivamente, durante los años 1970-1990, derechos específicos a sus minorías autóctonas, restituyéndoles territorios, participando en la preservación de sus lenguas o negociando formas de autonomía gubernamental (Canadá). Han transformado de este modo la ideología de la Australia blanca y del Canadá británico en nuevas identidades nacionales poliétnicas. Canadá, desde 1971, ha tratado de desarrollar al mismo tiempo una identidad pancanadiense, una reducción de las desigualdades culturales y raciales y una gestión patrimonial de las culturas étnicas, sin llegar a producir una identidad nacional en la que pudiera reconocerse el movimiento secesionista quebequés. Desde 1984 pone el acento sobre una incorporación igualitaria de los grupos etnoculturales y sobre la construcción de una fidelidad nacional basada en el reparto de las instituciones políticas, el principio multiculturalista y la Carta de derechos y libertades. A semejanza de Francia, el Ministerio del Patrimonio Canadiense financia las actividades culturales y artísticas buscando consolidar su territorio cultural frente a la influencia norteamericana.

El gobierno de Whitlam transitó desde 1973 la vía de la adopción de una política oficial de integración de los inmigrantes no blancos en Australia hablando de «nación multicultural». Esta orientación fue retomada decididamente por el gobierno de Fraser en 1975, que adoptó medidas para favorecer la proliferación de medios de comunicación étnicos, la difusión y el conocimiento de las culturas inmigrantes y el respeto de los derechos individuales de los migrantes. La conmemoración del bicentenario de la fundación del Dominio, en 1988, ilustra también esta voluntad de imponer una visión multicultural de la sociedad australiana.

La legitimación estatal de la pluralidad cultural como base de las políticas oficiales multiculturalistas apunta tanto a la reducción de las desigualdades estructurales como a la construcción de una identidad nacional. Tiende a resolver los dilemas planteados por la división étnica y social del trabajo, la exclusión y

la incapacidad de la doxa asimilacionista para disolver la distinción etnocultural con el paso obligado de las generaciones. Sin embargo, en ninguna parte la fragmentación de la narración nacional es aceptada sin protestas ni percibida como un nuevo repertorio en el que las identidades transigen entre ellas. El multiculturalismo plantea en todas partes la cuestión de los fundamentos del consenso y del centralismo jurídico que aseguren una igualdad negativa y el pluralismo cultural. Horace Kalen, que fue el promotor de este pluralismo en 1915, lo concebía en una sociedad, los Estados Unidos, que es una nación de naciones, y propugnaba más una transculturación que la uniformización disolvente del centralismo cultural democrático.

La ironía de la historia es que la desestructuración de las identidades y la formación concomitante de las comunidades nos reenvía constantemente al mercado de las identidades para definirnos y ser definidos. Ciertamente, el legado democrático de nuestro universo político desconfía de las reivindicaciones comunitarias que cuestionan el proyecto de autonomía del individuo y del ciudadano, trabajosamente construido en la modernidad. Así, las demandas de responsabilidades ampliadas a comunidades humanas extensas en nombre de agravios históricos, de la supervivencia cultural o de la exclusión pueden ser consideradas singulares desde la perspectiva de una regulación universalista de los intereses y de los derechos. Por lo tanto, sólo un universalismo contextual, «incoativo», reiterativo en palabras de Walzer (1992), puede permitirnos deliberar públicamente sobre nuestras identidades y diferencias, más allá de la reificación de la cultura o del simple afán de derechos.

La perspectiva no carece de interés, pero nos imposibilita definir la manera de arbitrar la demanda de derechos culturales y sociales en una sociedad que ha perdido el sentido de su autoinmunidad y de su seguridad ontológica con la desestructuración del proyecto modernista. Pero permanece la cuestión de si los Estados-nación son capaces de repensar la *persona ficta* que los ha instituido para integrar las identidades y las culturas, sin saltarse necesariamente la invención democrática que es la condición y el efecto de los procesos de individuación y de comunalización.

4. *La formación de las diásporas y las coaliciones autóctonas*

El debate sobre la inmigración en los países occidentales, especialmente en Europa, oculta a menudo la ruptura provocada por la postmodernidad al favorecer la formación de redes diaspóricas internacionales que comparten un imaginario de lo perdido, un código cultural que puede reunir las esferas privada y pública, intercambios materiales y simbólicos, una tensión entre la pertenencia a la patria y el lugar de acogida (ver Safrán, 1991). Figuras híbridas, los miembros de las diásporas desarrollan una consciencia de la identidad y de la diferencia que reaviva tanto la memoria del colonizador y del racismo como la marginalidad y

las exclusiones de las que son objeto en el país que les acoge. Gilroy (1993) ha mostrado cómo ha ido naciendo una pan-etnicidad entre grupos radicalizados, al tiempo que asistimos a procesos semejantes entre los magrebíes en Francia, los latinoamericanos en Estados Unidos, los haitianos en Norteamérica, por no hablar aquí del prototipo de las diásporas: la comunidad judía.

Las crónicas de las diásporas nos enfrentan a los mestizajes culturales y lingüísticos y consagran el declive del asimilacionismo como lógica de inserción. Todo ocurre como si las telecomunicaciones, la economía informal y las redes familiares transnacionales se conjugasen para reproducir comunidades autónomas sin soberanía estatal que no se etnicizan, como suele afirmarse, sino que disponen de un repertorio heterogéneo de significaciones culturales. Aunque no son exiliados en el sentido estricto del término, las comunidades autóctonas tienen la experiencia de la desposesión y de prácticas etnicidas ejercidas por los blancos. Rehacen y reescriben su historia, una historia marcada por los desplazamientos y la frontera, y reivindican la soberanía, aún ficticia, de los Estados que les han incorporado. La reconstitución de los autóctonos como sistema internacional paralelo subvierte igualmente el cierre imaginado de las culturas y de las identidades nacionales (ver Werther, 1992). El problema planteado por las nuevas diásporas y los autóctonos no es otro que el de las políticas de reconocimiento evocado ya por las reivindicaciones comunitaristas de los grupos integrados en la sociedad civil. Pero podemos situar igualmente la formación de las diásporas dentro de un análisis histórico más amplio, tal como lo ha sugerido McNeill (1986). Según McNeill, la regla de estructuración de las sociedades ha sido siempre poliétnica y la homogeneización practicada por los Estados-nación europeos entre 1750 y 1920 es una aberración. La edad de la globalización no permite ya reconciliar los ideales de libertad e igualdad con las jerarquías y las desigualdades étnicas estructurales, las limitaciones de la participación cívica y política y las ideologías de la supremacía cultural de apariencia universalista. Es más prudente optar por una estructura consociativa capaz de garantizar los derechos individuales y los derechos de las minorías que encerrarse en la nostalgia de la nación unitaria y de una democracia que ha sido siempre imperfecta y basada en exclusiones.

Conclusiones

La transnacionalización económica y la extensión de los derechos democráticos, el afán en la búsqueda de las identidades, ¿anuncian, como algunos pretenden, el declive de la nación como forma política moderna? Harvey (1989), Hobsbawm (1990) y Schnapper (1994), partiendo de premisas diferentes, dudan de la capacidad de la nación y de las identidades nacionales para perpetuarse. ¿Avanzamos hacia una era «postnacional» caracterizada por la formación de sociedades consociativas en las que se negocian los valores, los bienes y las cargas

entre ciudadanos particulares pero no particularizados? Algunos, como Taylor (1992) y Walzer (1994), propugnan una política del reconocimiento que reúna diversidad cultural y derechos fundamentales, democracia y pluralismo, particularismo y universalismo.

Habermas (1993) critica cualquier tentación de hacer del Estado un lugar «lleno» al instituir diferencias normativas en el ordenamiento jurídico. Únicamente la justicia procedimental en la que se apoya el «patriotismo constitucional» puede permitirnos perseguir el ideal ilustrado y defendernos de las tentaciones nihilistas que nos acosan. Vattimo (1992) nos dice con convicción que, apegados como estamos a las lógicas fundacionales, no somos todavía lo suficientemente nihilistas. Ciertamente, con la crisis del Estado-nación se enuncia de nuevo el sueño de reconstruir lo que ha sido deconstruido por la modernidad. Pero la conquista carece ahora de horizontes: los individuos están más individualizados, son más híbridos y complejos que los «yo» heroicos de la modernidad. Ciertamente, el capitalismo y la cultura se funden en lo que Jameson (1991) ha dado en llamar «el hiperespacio postmoderno», pero ello apenas implica la desestructuración de los fundamentos de la nación. En efecto, la soberanía nacional siempre ha estado constreñida por la circulación del capital financiero, de los flujos de poblaciones y de los bienes culturales. Son la rapidez y el ritmo de la globalización y los referentes de la nación los que cambian las perspectivas y el diagnóstico.

¿Es necesario invocar a Marx para recordar que, desde su origen, el capitalismo ha sido local, nacional y mundial? Al contrario, puede afirmarse que el Estado-nación continúa siendo el lugar de la soberanía y de la igual dignidad de los ciudadanos, pero sin dejar de inquietarse al mismo tiempo por el hecho de que en Europa, un condominio de intereses económicos y geopolíticos, la crisis de referentes del Estado-nación acarreada por la multietnicidad de sus respectivas sociedades pueda empujar a los Estados o a la comunidad a constituir una fortaleza «blanca», normalizando las identidades nacionales mediante el racismo, en vez de a través de las políticas de reconocimiento multicultural. Si este fuera el caso, el dilema americano del que hablaba Myrdal (1994) se trasladaría a Europa y exigiría antes o después una instauración de derechos cívicos y políticos de acción positiva. Si no, es grande el riesgo de que se propaguen frente al autismo, la exclusión y las violencias el terrorismo y el contraterrorismo como derivados integristas e integrales de las referencias nacional e inmigrante.

El nacionalismo no ha quedado obsoleto en ninguna parte del mundo. Ciertamente, la descomposición de la Unión Soviética y de Yugoslavia no ha sido causada *a priori* por movilizaciones nacionalistas, pero solamente el nacionalismo étnico podía llenar el vacío existente en unos espacios en los que el Estado destruyó la sociedad civil. Desde 1991 se cuentan 18 nuevos Estados-nación, 14 de ellos tras el desmembramiento del monolito soviético. Continúan

los persistentes conflictos en el subcontinente indio y en el Medio Oriente, mientras que Canadá corre el riesgo de explotar. El rediseño de los mapas parece estar en marcha, pero es difícil prever cómo el sistema internacional, unipolar a partir de ahora, legitimará o deslegitimará las secesiones. Gurr (1993) ha contabilizado 250 minorías de riesgo en el mundo contemporáneo. Parece improbable que se doble el número de Estados-nación, pero la única lección que ha enseñado este siglo es que el reconocimiento internacional no se ha adecuado claramente a los derechos de las minorías. Las tragedias yugoslava y ruandesa son el testimonio que vivimos en las sociedades post-hitlerianas en las que no hemos comprendido que el derecho de las gentes debe preceder a los intereses del Estado-jardinero. Sin embargo, frente a este pesimismo provocado por las desilusiones postmodernas y la crisis de las identidades nacionales, nosotros anudamos con otras épocas, con otros finales de siglo. Concluyamos prudentemente diciendo que las posibilidades de una modernidad modesta, libre de las creencias totalitarias, abierta a la vez a las experimentaciones transculturales, a la libertad y al diálogo están ahí a condición de que, como señaló Arendt, no conduzca a los individuos y a las colectividades hacia ideologías del reencantamiento del mundo, de las que el nacionalismo sigue siendo uno de los exponentes agotadores y a toda prueba.

NOTAS

1. Un argumento similar es el desarrollado en la reciente obra de Walzer (1994).
2. La génesis del Estado del bienestar es a menudo situada en los años treinta, pero su proyecto podría rastrearse en el siglo XVIII en Alemania, donde se instituyó una auténtica ciencia del Estado, un sistema administrativo, médico y policial. Foucault (1994) percibe aquí una verdadera estrategia bio-política que ordena a los individuos cómo vivir, producir, consumir y morir.
3. Este artículo fue escrito antes de que se celebrase el referéndum sobre soberanía-asociación en Quebec. El referéndum, celebrado el 30 de octubre de 1995, se saldó finalmente con la derrota, por escasísimo margen, de los secesionistas (N. del T.).
4. Además, los sectores de las industrias culturales mantenidas con fondos públicos y que están perdiendo mercados de exportación participan cada vez más en esta política patrimonial. El caso del cine y de la televisión ilustra este proceso en Francia. Las producciones de envergadura tratan fundamentalmente de temas nacionales, a menudo históricos, y participan en la empresa de la conmemoración nacionalista. Estas industrias se convierten en localistas frente a la competencia americana.

BIBLIOGRAFÍA

ANDERSON, B. (1983): *Imagined Communities*, Londres, Verso.
ARMSTRONG, J. (1983): *Nations before Nationalism*, Chapel Hill, University of California Press.
BAUMAN, Z. (1992*a*): *Intimations of postmodernity*, Londres, Routledge.
— (1992*b*): *Modernity and the Holocaust*, Cornell, Cornell University Press.

BREUILLY, J. (1993): *Nationalism and the State*, Chicago, The University of Chicago Press.
CONNOR, W. (1993): *Ethnonationalism. The Quest for Understanding*, Princeton, Princeton University Press.
DEUTSCH, K. (1953): *Nationalism and Social Communications*, Nueva York, Wiley.
ELSTER, J. (1992): *Local Justice*, Nueva York, Russel Sage Fundation.
ENLOE, C. (1980): *Ethnic Soldiers*, Londres, Penguin.
EWALD, F. (1986): *L'État providence*, París, Grasset.
FOUCAULT, M. (1994): *Dits et écrits*, 4 vols., París, Gallimard.
GEERTZ, C. (1963): *Old Societies and New States*, Nueva York, The Free Press.
GELLNER, E. (1989): *Nations et Nationalisme*, París, Payot.
GIDDENS, A. (1985): *The Nation-State and Violence*, Berkeley, University of California Press.
GILROY, P. (1993): *The Black Atlantic. Modernity and Double Consciousness*, Cambridge, Harvard University Press.
GOLDBERG, D.T. (1993): *Racist Culture. Philosophy and the Politics of Meaning*, Nueva York, Basil Blackwell.
GREEN, A. (1992): *Education and State Formation. The rise of Education Systems in England, France and U.S.A.*, Londres, MacMillan Press.
GREENFELD, L. (1992): *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Cambridge, Harvard University Press.
GURR, T., *et al.* (1993): *Minorities at Risk. A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace Press.
HABERMAS, J. (1993): «Struggles for Recognizion in Constitutional States», *European Journal of Philosophy*, 1 (2), 128-153.
HARVEY, D. (1989): *The Condition of Postmodernity*, Oxford, Oxford University Press.
HECHTER, M. (1975): *Internal Colonialism*, Londres, Routledge and Kegan Paul.
—, y M. LEVI (1979): «The Comparative Analysis of Ethno-Regional Movements», *Ethnic and Racial Studies*, 2 (3).
HEWISON, R. (1987): *The Heritage Industry*, Londres.
HIRSCHMAN, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Nueva York.
HOBSBAWM, E. (1990): *Nations and Nationalism since 1870*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (1995): *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, Nueva York, Pantheon.
HROCH, M. (1985): *The Social Reconditions of National Revival in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
JAMESON, F. (1991): *Postmodernism or the Cultural Logic of Capitalism*, Londres, Verso.
JOHNSTON, E. (1992): *Post-Modernisme et Bimillénaire*, París, PUF.
KÉBABDJIAN, G. (1994): *L'économie mondiale, enjeux nouveaux, nouvelles théories*, París, Seuil.
KEDOURIE, E. (1960): *Nationalism*, Londres, Hutchison.
LEFORT, C. (1971): *L'invention démocratique*, París, Fayard.
LEGENDRE, P. (1976): *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, París, Minuit.
MCNEILL, W. (1986): *Polyethnicy and National Unity in World History*, Toronto, University of Toronto Press.
MANN, M. (1993): *Sources of Social Power. The rise of Classes and Nations States 1760-1914*, Cambridge, Cambridge University Press.
MILLER, D. (1989): *Market, State and Communities. Theoretical Foundations of Market Socialism*, Oxford, Clarendon Press.
MYRDAL, G. (1944): *The American Dilemma*, Nueva York, Harper and Row.
NAIRN, T. (1977): *The Break Up of Britain*, Londres, New Left Books.
NOZICK, R. (1974): *Anarchy, State and Utopia*, Nueva York, Basic Books.

PATEMAN, C. (1988): *The Sexual Contract*, Stanford, Stanford University Press.
RAWLS, J. (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.
SAFRÁN, W. (1991): «Diasporas in Modern Society: Myths of Homeland and Return», en *Diaspora* (1): 83-89.
SCHLESINGER, A.M. (1992): *The Disuniting of America*, Nueva York, Norton.
SCHNAPPER, D. (1994): *La Communauté des citoyens*, París, Gallimard.
SMITH, A.D. (1981): *The Ethnic Revival*, Cambridge, Cambridge University Press.
— (1983): *Theories of Nationalism*, Londres, MacMillan.
— (1992): *National Identity*, Reno, University of Nevada.
TAYLOR, Ch. (1989): *The Sources of the Self*, Nueva York, Harvard University Press.
— (1992): *Multiculturalism and the Politics of Recognizition*, Princeton, Princeton University Press.
TILLY, Ch. (1975): *The Formations of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
TURNER, T. (1993): «Anthropology and Multiculturalism», *Cultural Anthropology*, 8 (4), 411-429.
VATTIMO, G. (1992): *The End of Modernity*, Cambridge, Polity press.
WALLERSTEIN, I. (1991): *Geopolitics and Geoculture*, Cambridge University Press / Maison des Sciences de l'Homme.
WALZER, M. (1983): *Spheres of Justice*, Nueva York, Basic Books.
— (1992): «Éloge du pluralisme démocratique», *Esprit* (marzo-abril), 123-124.
— (1993): «Exclusion, Injustice and Democratic State», *Dissent* (invierno), 55-64.
— (1994): *Thick and Thin. Moral Argument at Home and Abroad*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
WEBER, M. (1948): «The Nation», en H. Gerth y C. Wright-Mills (eds.), *Essays on Sociology*, Nueva York, Routledge and Kegan Paul.
WERTHER, G.F.A. (1992): *Self-Determination in Western Democracies: Aboriginal Politics on Comparative Perspective*, Westport, Greenwood Press.
WILLIAMS, R. (1973): *The Country and the City*, Londres, Chatto and Windus.
YOUNG, I.R. (1990): *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.
YOUNG, J.E. (1993): *Holocaust Memorials and Meanings: The Texture of Memory*, New Haven, Yale University Press.

Mikhaël Elbaz es profesor del Departamento de Antropología de la Universidad Laval, en Quebec.

Denise Helly es investigadora del Centro Cultura y Sociedad del Institut National de la Recherche Scientifique en Montreal. Su más reciente publicación ha aparecido en la obra interdisciplinar «Les frontières de l'identité. Modernité et post-modernité au Québec» (París - Sainte-Foy, L'Harmattan y Presses de l'Université Laval, 1996).

Pluralismo, democracia y federalismo

Una revisión de la ciudadanía democrática en estados plurinacionales

FERRAN REQUEJO COLL
Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

En el ámbito de la teoría política, la década de los años noventa está siendo proclive al revisionismo. Conceptos que hacían gala de estar muy bien asentados en la tradición liberal-democrática, como el pluralismo, la ciudadanía o el federalismo, se han visto en el aprieto de tener que responder a situaciones empíricas presididas por unos crecientes procesos de internacionalización y de pluralismo cultural, frente a los que aquellos conceptos no parecen estar tan bien preparados como se pretendía.

Este artículo plantea tres cuestiones relacionadas con la revisión actual del liberalismo y nacionalismo democráticos. La primera es de carácter analítico y se articula en dos partes: por un lado, ¿es conveniente el uso del término «multicultural» en el estudio del pluralismo de las democracias liberales?; por otro lado, ¿dónde se sitúan los movimientos nacionalistas actuales dentro de este tipo de pluralismo? La segunda cuestión es de carácter más normativo: ¿son superables las dificultades que muestra la noción tradicional de ciudadanía liberal-democrática en los estados plurinacionales? Finalmente, una tercera cuestión de carácter institucional, enraizada en el carácter plurinacional del estado español y en la Unión Europea: ¿representa el federalismo un marco adecuado para articular normativa e institucionalmente una noción renovada de la ciudadanía democrática?

Plantear una revisión del liberalismo y del nacionalismo democráticos no significa abandonarlos. En este caso significa más bien todo lo contrario. Por un lado, significa readaptar algunos de los postulados normativos e institucionales de las democracias liberales de este final de siglo para así mejorar la articulación entre sus premisas teóricas y su concreción práctica. Por otro lado, significa también mejorar la perspectiva de los nacionalismos liberal-democráticos en tanto que elementos esenciales de aquella articulación. El término «mejorar» tiene en ambos casos tanto un sentido ético como funcional. De lo que se trata, en definitiva, es de aumentar tanto la legitimidad de las democracias liberales como su gobernabilidad, a partir de una noción más abierta y plural de ciudadanía democrática. Extraño fin de la historia éste en el que parece confirmarse la posibilidad de que podamos ser, a la vez, románticos y liberales.

Las tres cuestiones anteriores se desarrollan en tres secciones. En la prime-

ra, proponemos una tipología que permite distinguir cuatro tipos de pluralismo cultural presentes en las democracias liberales de los años noventa: el vinculado a los movimientos políticos de «un solo tema» (feminismo, minorías sexuales, etc.), a los movimientos nacionalistas, a los de las poblaciones inmigradas, y a los de las poblaciones indígenas (sección 1). En la segunda sección mostraremos algunos de los límites del concepto tradicional de ciudadanía liberal-democrática en el momento de regular uno de los tipos anteriores de pluralismo cultural: el relacionado con el carácter plurinacional de algunas democracias. Aquí dedicaremos una atención especial a la versión liberal estándar del *Political Liberalism* (1993) de J. Rawls. Defenderemos la idoneidad de los nacionalismos liberales en la revisión de una noción de ciudadanía adecuada a las democracias del próximo siglo (sección 2). Finalmente, discutiremos las posibilidades del federalismo en el momento de regular una articulación estable y dotada de legitimidad en las realidades plurinacionales liberal-democráticas. Aquí atenderemos a la ubicación europea del caso español (sección 3).

1. Pluralismo cultural y nacionalismo liberal

1.1. *Una tipología del pluralismo cultural de las democracias liberales*

¿Es conveniente el uso del término «multicultural» en el análisis del pluralismo de las democracias actuales? Creo que la respuesta es negativa. La razón estriba en que bajo dicho concepto se subsumen fenómenos muy distintos entre sí que sugieren un trato teórico y empírico diferenciado. «Multicultural» resulta ser un concepto confuso en términos descriptivos, y poco operativo en términos explicativos y normativos. Tanto desde un punto de vista analítico como de carácter práctico, creo que resulta conveniente empezar por discriminar los principales tipos de fenómenos «multiculturales» de las democracias de este final de siglo.[1]

Una perspectiva común a los distintos movimientos de pluralismo cultural ha sido tanto la crítica a algunos supuestos de las democracias liberales, como la reivindicación de una dimensión colectiva tradicionalmente marginada en los presupuestos teóricos del liberalismo tradicional. Las dos últimas décadas han visto aparecer toda una serie de nuevos movimientos políticos y sociales, tales como los de carácter feminista, ecologista, los asociados a la reivindicación de los derechos de minorías sexuales o de las poblaciones inmigradas, al mismo tiempo que se producía una renovación de algunos movimientos políticos más clásicos, como el de determinadas minorías indígenas o nacionales. Cada uno de estos movimientos supone una serie de retos tanto para la teoría como, sobre todo, para la práctica normativa e institucional de las democracias liberales. Sin embargo, las diferencias entre estos movimientos son como mínimo tan significativas como sus similitudes. Consideraremos aquí estas similitudes y diferencias a partir de varios criterios discriminadores:

Un primer criterio es el de la temporalidad. Esto es, el carácter transitorio o permanente de los distintos movimientos de pluralismo cultural atendiendo a las reivindicaciones que defienden, ya se trate de derechos, instituciones, o de principios procedimentales a incluir en las reglas del juego democrático. En este sentido, los movimientos que se mueven alrededor de un tema predominante presentan normalmente una temporalidad *transitoria*, es decir, se trata de reivindicaciones no planteadas de forma permanente, sino hasta que el colectivo se equipare al resto de la sociedad en relación a algún supuesto deficitario. Es el caso, por ejemplo, de la regulación de derechos específicos o de las políticas de discriminación positiva impulsadas desde algunas organizaciones feministas o de ciertas minorías sexuales. Por contra, buena parte de las reivindicaciones de los movimientos nacionalistas o de las poblaciones inmigradas o indígenas, presentan un carácter *permanente*. Se trata de reivindicaciones colectivas dirigidas fundamentalmente al mantenimiento y desarrollo de determinadas características culturales (religiosas, lingüísticas, etc.) consideradas valiosas en sí mismas.

Un segundo criterio es el de la territorialidad. Mientras que algunos movimientos vinculan sus reivindicaciones a colectivos diseminados por toda la geografía de un estado, otros se centran en colectividades asentadas preferentemente en un territorio determinado. Entre los primeros se encuentran tanto los movimientos de un tema como los de las poblaciones inmigradas, mientras que los nacionalismos y las poblaciones indígenas se mueven en una dimensión territorializada.

Un tercer criterio es el de los objetivos políticos perseguidos por los distintos movimientos. Estos objetivos pueden clasificarse atendiendo a dos aspectos. En primer lugar, atendiendo a si el objetivo final perseguido es el de incluir en la noción de ciudadanía democrática ciertos aspectos hasta el momento marginados, ampliando el concepto clásico de igualdad política, o bien si de lo que se trata es de incorporar algunos aspectos culturales que *diferencian* a algunos ciudadanos de otros, regulando lo que ha venido en llamarse una «ciudadanía diferenciada». En el primer caso estaremos ante una ampliación del concepto de ciudadanía entendida como un conjunto de derechos y deberes comunes a todos los ciudadanos. En el segundo caso estaremos también ante una ampliación del concepto de ciudadanía, pero ahora esta ampliación se basará en la regulación de un conjunto de derechos específicos, de carácter cultural, dirigidos no a todos los ciudadanos del estado sino a los miembros de un grupo concreto. En este caso se reivindica que sea la misma noción de ciudadanía democrática la que incluya una serie de diferencias de grupo, en contraste con la tradicional visión de la ciudadanía como un *status* uniforme de todos los individuos frente a la ley. La mayoría de movimientos feministas, por ejemplo, pertenecerían al primer grupo, mientras que algunos aspectos de los movimientos de carácter nacional o de las poblaciones inmigradas pertenecerían al segundo. En segundo lugar, este criterio atiende a si el objetivo político es el de una integración

igualitaria y efectiva de determinados colectivos en el sistema político, hasta este momento poco o mal integrados en términos prácticos, o bien si lo que se persigue es, precisamente, la diferenciación política de dichos colectivos dentro del estado. Así, en relación a este segundo aspecto comprobamos que las poblaciones inmigradas, por ejemplo, tienen algunas veces más en común con las reivindicaciones feministas que con las de los movimientos nacionalistas, en contraste con la inclusión de derechos de grupo en la noción de ciudadanía.

Finalmente, un cuarto y un quinto criterio discriminador de los movimientos del pluralismo cultural son los que están relacionados, por un lado, con la reivindicación o no de una representación colectiva en las instituciones democráticas y, por otro lado, con la reivindicación o no de un autogobierno político. En un extremo tendríamos a la mayoría de los movimientos de un solo tema, que hasta el momento no se han pronunciado en favor de ninguna de estas dos reivindicaciones, y en el otro extremo tendríamos a algunos de los movimientos nacionalistas e indígenas, que han solido mostrarse favorables a ambos tipos de reivindicación.

La aplicación conjunta de estos criterios nos permite establecer cuatro tipos básicos de movimientos dentro del pluralismo cultural actual. El cuadro que sigue resume la tipología propuesta.

Así, y a grandes rasgos, aparecen dos tipos de movimientos dentro del pluralismo cultural para los que resulta relevante la discusión sobre el federalismo como un posible modelo de articulación política. Se trata de los movimientos nacionales y de los movimientos indigenistas. En cambio, en el caso de los movimientos de las poblaciones inmigradas y de los definidos por un tema dicha discusión resulta casi irrelevante. La razón de ello es que sólo los primeros comparten los criterios de *territorialidad* y de *autogobierno* descritos con anterioridad. Estos son los movimientos que presentan el reto más importante para las bases normativas y organizativas de las democracias liberales. Especialmente los movimientos nacionales, que plantean su autogobierno dentro de las reglas constitucionales democráticas y no, como es el caso de las poblaciones indígenas de algunas federaciones (EE.UU., Canadá) que establecen su autogobierno desde el aislamiento de buena parte del marco constitucional del estado. Pero al mismo tiempo que un reto, dichos movimientos constituyen una plataforma idónea para proceder a una revisión normativa y a una renovación práctica sobre cómo entender ciertos valores como el pluralismo o la tolerancia en las democracias actuales.

Es a partir de los movimientos nacionales de carácter no estatal y de su ensamblaje con las premisas liberal-democráticas desde los que abordaremos las nociones de ciudadanía y de federalismo en las secciones siguientes.

Movimientos pluralismo cultural	*TEMPORALIDAD*	*TERRITORIALIDAD*	*DERECHOS DE GRUPO Ejercicio individual/colectivo*			*Posibilidad regulación soluciones federales*	*Aislamiento dentro del marco constitucional*
			Objetivos políticos	*Repres. instit. Estado*	*Autogob.*		
Mov. 1 *issue* dentro de la cultura comunidad general definida desde el Estado (p. ej. movimientos feministas, minorías sexuales)	Transitoria	No	Igualdad individual miembros del grupo + Integr. política igualitaria	No	No	No relevante	No
Mov. nacionales en estados plurinacionales	Permanente	Sí	Diferencia cultural + Diferenciación política	Sí/no	Sí	Federalismo asimétrico	No
Mov. poblaciones inmigradas	Permanente	No	Diferencia cultural + Integr. política igualitaria	No	No	No relevante	No
Mov. poblaciones indígenas	Permanente	Sí	Diferencia cultural + Diferenciación política	Sí/no	Sí	«Federacies»	Sí

1.2. *Los nacionalismos liberales: autogobierno e identidad*

Tal como ocurre con otros grandes términos políticos —liberalismo, federalismo, socialismo, etc.—, no existe una noción unívocamente aceptada de nacionalismo que subsuma todos los casos empíricos conocidos. Los estudios que han proliferado en los últimos años han destacado tanto la pluralidad como la complejidad teórica y empírica de los movimientos nacionalistas.[2]

Aquí nos interesa destacar dos aspectos de los nacionalismos que son aceptados por las diversas aproximaciones analíticas actuales: la componente «política» destacada con anterioridad, esto es, su asociación a un autogobierno de base territorial (existente o reivindicado), y la de ser constructores de identidad (individual y colectiva). Hasta hace pocos años los análisis sobre nacionalismo se centraban sobre todo en el primer aspecto. Sin embargo, a partir de los procesos de internacionalización política, económica y tecnológica, así como del creciente pluralismo cultural de las sociedades desarrolladas de este final de siglo, la cuestión del reconocimiento de las identidades nacionales ha ido adquiriendo una importancia creciente tanto en relación a cuestiones normativas como institucionales.

Pero si las teorías explicativas han sido habitualmente proclives a un reduccionismo poco afortunado en el análisis de los nacionalismos no estatales, tanto las concepciones normativas de la tradición liberal como las de la tradición socialista han tendido a ignorarlos, o a considerarlos una cuestión secundaria o marginal dentro de las bases organizativas y legitimadoras de sus respectivas teorías del estado. Buena parte de dichas concepciones se han mostrado incluso totalmente refractarias a aceptar que sus premisas normativas pudieran resultar compatibles con la perspectiva nacionalista. Puede decirse que, en el mejor de los casos, los nacionalismos no estatales han resultado ser, en la práctica, un tema incómodo para las concepciones políticas que arrancan de la Ilustración. Un fenómeno que había que controlar, cuando no procurar eliminar sin más, de las reglas de juego «democráticas» (fueran estas reglas pensadas o no desde premisas liberales).

Una de las razones de esta incomodidad es, como veremos, el inherente estatalismo que ha venido impregnando las perspectivas políticas de las tradiciones ilustradas. A pesar de su discurso universalista, es desde el estado desde donde tanto la tradición liberal como la tradición socialista han pensado la concreción organizativa de sus presupuestos normativos. Cuestión que, quiérase o no, implica defender implícitamente un *nacionalismo de estado* a partir de los componentes de territorialidad y autogobierno inherentes también a los nacionalismos no estatales. Estos últimos, también quieran o no, compiten con el anterior, disputándole uno de los terrenos que se han mostrado más fértiles para la legitimación política a lo largo de la historia: la justificación de las decisiones colectivas a partir de su vinculación a los intereses, necesidades o valores de

una colectividad particular frente a otras colectividades particulares. Se haya realizado con mayor o menor éxito o violencia, el proceso de *nation-building* resulta inherente a los estados contemporáneos. Las democracias liberales no son aquí una excepción. Por su parte, los nacionalismos no estatales tradicionales han hecho del proceso inverso de *state-building* uno de sus rasgos definidores, sea también este proceso definido en términos liberal-democráticos o no. Pero ambos procesos han perdido en la actualidad buena parte de la virulencia y polarización que tuvieron en los tiempos en que los estados eran «soberanos». La misma existencia de un escenario político como la Unión Europea, que no reproduce el esquema estatal a mayor escala y que ya no es bipolar sino multipolar, hace que el acomodo mutuo de los distintos nacionalismos estatales y no estatales, así como la articulación inequívoca de los segundos en las premisas liberal-democráticas resulte hoy más plausible (en el doble sentido de posible y deseable).

Es el ensamblaje entre distintas identidades nacionales en el interior de una misma *polity*, y no sólo la competencia territorial por el autogobierno, lo que hace necesaria una revisión del lugar que debe ocupar la «política del reconocimiento» en la noción de la ciudadanía democrática.

2. La ciudadanía democrática en estados plurinacionales

La noción de ciudadanía ha sido entendida de maneras distintas a lo largo de la historia. Sin embargo, desde los tiempos de la Grecia clásica suele admitirse que siempre denota el carácter de miembro *individual* de una comunidad *política* y que conforma uno de los referentes simbólicos básicos de la identidad individual y colectiva de esa comunidad.[3] Pero lo menos que puede decirse de la noción liberal-democrática estándar de ciudadanía, asociada a una serie uniforme de derechos y deberes individuales, es que presenta dificultades cuando se la enfrenta al pluralismo cultural de las sociedades contemporáneas de este final de siglo. No es la primera vez que esta noción ha de cuestionar algunos de sus presupuestos para adaptarse a los cambios de las sociedades occidentales. En lo que va de siglo, ya ha experimentado dos grandes «revisiones»: cuando debió recoger las demandas democratizadoras después de la primera guerra mundial, y cuando hizo lo propio con las reivindicaciones de carácter social establecidas con los estados de bienestar de la segunda postguerra.

El reto actual tiene, sin embargo, un carácter distinto. La reciente eclosión de los distintos movimientos relacionados con el pluralismo cultural supone cuestionar no sólo el *status* del ciudadano democrático en tanto que portador de una serie de derechos, deberes, «virtudes» y responsabilidades públicas, sino que implica la inclusión de la perspectiva de la ciudadanía como *identidad*, es decir, de lo que dicha noción tiene de sentido de pertenencia a una colectividad política determinada.[4] Ello nos sitúa ante la segunda pregunta señalada en la

introducción: ¿son superables los límites que muestra la tradición liberal-democrática en el momento de regular una noción de ciudadanía adecuada a las realidades plurinacionales? Creo que la respuesta es afirmativa. Pero ello implicará revisar la ciudadanía como identidad, y no ya sólo como *status*, con el fin de incluir una «política liberal del reconocimiento» en las premisas normativas y organizativas de las democracias liberales.

2.1. *Igualdad de ciudadanía y plurinacionalidad: hacia una política liberal del reconocimiento*

El concepto liberal y democrático de ciudadanía no ha sido precisamente un concepto estático. Se trata de una noción que ha ido articulando distintas perspectivas normativas —liberales, democráticas, sociales, nacionales y funcionales— a lo largo de los últimos doscientos años. Ahora parece llegarle el turno a la perspectiva del pluralismo cultural. Lo que se propone en este artículo es una revisión *interna* al liberalismo democrático desde la perspectiva de los nacionalismos no estatales de carácter liberal. Es decir, no se propone ninguna especie de síntesis entre el liberalismo y un «comunitarismo» no liberal que defienda «valores colectivos» de carácter cultural. Lo que se defiende es una revisión de las reglas y derechos de las democracias liberales que permita a éstas cumplir mejor sus propios ideales de establecer una sociedad de personas «libres e iguales», de tolerancia, y de pluralismo. Dentro de este último, de lo que se trata es de incluir el pluralismo de carácter cultural como un *valor* a proteger, y no ya sólo como un mero hecho que deba conllevarse como mejor se pueda pero que tanto mejor que no existiera.

Como es de sobra conocido, la relación histórica entre las perspectivas liberal y democrática ha sido una relación habitualmente llena de tensiones. Se trata de dos perspectivas normativas presididas por conceptos, valores y lógicas distintas, que a menudo han resultado contradictorias en la práctica. Ello no ha sido óbice, sin embargo, para que ambas perspectivas se hayan articulado en los principios organizativos de estos sorprendentes productos históricos en que consisten las democracias liberales.[5] Aquí nos interesa destacar que las componentes liberales y democráticas mantienen también distintas relaciones con los nacionalismos en función de sus propios conceptos y valores. De hecho, muchas críticas dirigidas a los nacionalismos (y a otros fenómenos del pluralismo cultural) en nombre de la democracia son críticas esgrimidas más desde la perspectiva liberal que desde la perspectiva democrática estricta.[6] Buena parte de estas críticas tienen un aire de familia con las aducidas durante el siglo pasado para contener la regulación de instituciones y reglas democráticas que chocaban con el liberalismo de la época (derechos de asociación y referéndum, sufragio universal, etc.). La oposición a la democratización del liberalismo se hacía en nombre de dos elementos básicos de las tesis contractualistas, que se han venido

repitiendo hasta la actualidad: el individualismo y el universalismo. Sin embargo, tanto en las versiones normativas del liberalismo tradicional como en la mayoría de las actuales se margina lo que podemos llamar el tercer «elemento oculto» del contractualismo liberal estándar: el estatalismo. Dicho elemento condiciona la interpretación de los dos anteriores, a la vez que resulta fundamental en el momento de interpretar algunas nociones centrales del liberalismo político como el pluralismo, la tolerancia o la ciudadanía.

Así, por ejemplo, las concepciones liberales no siempre distinguen entre dos acepciones del concepto de *universalidad*. Este concepto unas veces se refiere a todos los elementos de una colectividad política específica (cuando se dice, por ejemplo, que la asistencia sanitaria de los estados de bienestar debe ser «universal» para todos los ciudadanos independientemente de su nivel de renta), y otras veces se refiere a todos los individuos de la humanidad, independientemente de a qué colectividad política pertenezcan (es el caso de algunas éticas liberales «universalistas», o de la justificación habitual de los derechos humanos). De esta manera, cuando se afirma que determinados derechos u obligaciones de cualquier ser humano deben ser «universalizables» en unas determinadas condiciones, por ejemplo, los derechos vinculados a su identidad nacional (lengua, cultura, etc.), ello tanto puede interpretarse en el primer sentido «estatal» de la universalidad, como en el sentido de que esos derechos deben ser reconocidos a todos los individuos, independientemente de a qué colectividad nacional pertenezcan, sea ésta estatal o no.

Por otra parte, cuando se trata de discutir sobre la regulación de determinados derechos de grupo, defendidos por los diversos movimientos del pluralismo cultural actual, la que denominamos versión liberal estándar se opone a ellos en nombre del *individualismo*: sólo los individuos, se dice, son portadores de derechos, no los grupos. Sin embargo, lo que en realidad se defiende muchas veces en esta versión estándar no es que la improcedencia de la regulación de los derechos de grupo se deba a que estos derechos no sean individuales, que a veces sí lo son, sino a que no son derechos «universales» en la primera de las acepciones señaladas. Es decir, dichos derechos se consideran improcedentes porque no van dirigidos a todos los ciudadanos de ese estado particular, sino a un grupo de ellos. Creo que parte de las incomprensiones del liberalismo tradicional hacia los derechos de grupo se basa en que usa un lenguaje universalista referido a un grupo particular, los ciudadanos de un estado, en el que se da por sentada una identidad uniforme de ciudadanía pensada desde las premisas de un implícito nacionalismo de carácter estatalista. El resultado es un liberalismo que acusa de «particularistas» y ajenas a los «intereses generales» las pretensiones de regular unos derechos de grupo de carácter nacional cuando éstos no coinciden con el particularismo del grupo hegemónico que el estado define como «nacional».[7]

Un tanto paradójicamente puede decirse que el enfoque liberal estándar propicia interpretaciones comunitaristas del universalismo que dice defender.

No es sólo que el liberalismo universalista sea el comunitarismo particular de las sociedades occidentales, como desde posiciones distintas han señalado, por ejemplo, Walzer o Parekh, sino que es en el mismo interior de esas sociedades donde los liberalismos estatalistas han impulsado unos valores e identidades colectivas particulares de carácter nacional, en detrimento de los valores e identidades nacionales de otros colectivos minoritarios. En nombre de un pretendido universalismo de base individual se laminan valores colectivos de grupos minoritarios en beneficio de otros valores, también colectivos, de los grupos mayoritarios. De hecho, todas las democracias han defendido un nacionalismo de estado. Y, a mi entender, esta es una realidad que vulnera el núcleo normativo de la perspectiva liberal en estados plurinacionales, cuando no recoge el pluralismo cultural interno de las distintas colectividades nacionales en la misma noción de ciudadanía democrática.

Una revisión del concepto de ciudadanía que sea acorde con la defensa del pluralismo cultural, considerado como un valor a proteger y no ya sólo como un hecho a conllevar, implica articular dicho pluralismo en los ámbitos normativos y organizativos de las democracias liberales. En relación al ámbito normativo ello quiere decir que «tomarse los derechos en serio» en un estado plurinacional habrá de significar incluir ciertos valores y derechos de los distintos grupos nacionales. Algo muy escasamente desarrollado hasta el momento en la tradición liberal-democrática. La regulación del pluralismo de identidades nacionales deberá implicar una manera plural de regular los derechos de las distintas colectividades nacionales. En relación al ámbito organizativo significará articular las componentes de territorialidad y autogobierno de estas colectividades en los niveles simbólicos, institucionales y competenciales de las reglas del juego liberal-democráticas. Tanto en el ámbito normativo como en el organizativo tratar lo diferente en términos de una igualdad uniformizadora resulta hoy poco adecuado, no ya en términos «democráticos», sino en términos propiamente «liberales».

De lo que se trata, en definitiva, es que la «política del reconocimiento» de las realidades nacionales forme parte de los principios, instituciones y reglas de decisión colectiva de las democracias liberales, mucho más allá de lo que el nacionalismo estatal inherente a las mismas ha posibilitado hasta este momento. Ello no implica, insistimos, la adopción de una posición favorable a algo así como la yuxtaposición de varios comunitarismos uniformizadores. Hoy ninguna realidad nacional, afortunadamente, ni es ni tiene que propiciarse que sea una realidad homogénea. La experiencia reciente de Bosnia, por ejemplo, debe ser un recordatorio de lo que hay que evitar: un nacionalismo decimonónico basado en la «limpieza étnica» que reúne lo peor de los nacionalismos estatales y no estatales. Cuando reivindicamos la inclusión de derechos de grupo en los ámbitos normativo y organizativo de las democracias lo hacemos desde la perspectiva «liberal» de asegurar unos derechos protectivos externos de las minorías

nacionales en relación a la mayoría, y nunca en relación a una posible interpretación comunitarista o «democrática» a secas, no liberal en definitiva, de dichos derechos que diera pie a legitimaciones uniformizadoras en el interior de las minorías.[8] No se trata tanto de reivindicar una «ciudadanía diferenciada» en el sentido de I.M. Young,[9] cuanto de reivindicar una forma diferenciada, plural y no uniforme, de ejercer la ciudadanía liberal-democrática. En una organización liberal los individuos siempre deben contar con la posibilidad de romper con las vinculaciones del propio grupo.[10] En otras palabras, superar el estatalismo uniformizador de la visión liberal estándar supone constitucionalizar una pluralidad de formas de pertenecer y participar en la *polity*. O mejor sería decir ya, en las diversas *polities* de un mundo crecientemente interconectado, y en el que el horizonte del estado está deveniendo cada vez menos decisivo.

En la próxima sección discutiremos si el federalismo proporciona un marco adecuado para proceder a la revisión del pluralismo de identidades nacionales postulada en esta sección. Veamos antes, muy someramente y como ejemplificación de los límites del liberalismo político estándar, si la revisión que supone una de sus versiones más conocidas, la teoría de la ciudadanía liberal-democrática presentada por Rawls en *Political Liberalism*, permite una adaptación al caso del pluralismo cultural de los estados plurinacionales.

2.2. *«En un principio fue John Rawls» (o a veces lo parece)*

En términos generales, creo que de los cuatro movimientos de pluralismo cultural señalados en la sección anterior, la concepción de Rawls se adapta bien al primer caso, los movimientos de un solo tema; ofrece posibilidades de adaptación en el caso de algunas reivindicaciones de los movimientos de las poblaciones inmigradas; pero presenta dificultades en el caso de los movimientos que aúnan las características de territorialidad y de autogobierno, esto es, en el caso de los movimientos nacionales y de las poblaciones indígenas.

Uno de los «giros políticos» que supone *Political Liberalism* en relación a su más conocida *Teoría de la Justicia* es la creciente importancia de la categoría de ciudadano en contraste con la de persona. De esta última, lo que ahora importa en el momento de establecer los principios de la justicia en una sociedad «bien ordenada» es, sobre todo, establecer una «concepción política».[11] Estamos, así, frente a una presentación más política y menos ética de aquellos principios. Este cambio parece sugerir de entrada que habrá mayores posibilidades de articular el pluralismo cultural de los estados plurinacionales en los principios de la justicia. Como mínimo estas posibilidades parecen mayores que lo que sugería el enfoque más individualista y tradicional de su obra anterior. Sin embargo, el hecho de seguir adoptándose una implícita concepción estatalista según la cual una sociedad liberal es la sociedad «nacional» definida por el estado, limita en sobremanera el hecho de que el *overlapping consensus* que

actúa en el ámbito político pueda recoger el pluralismo de identidades nacionales de los distintos ciudadanos. En Rawls quedan confundidas las perspectivas de la ciudadanía como *status* y de la ciudadanía como *identidad*. La ciudadanía, que rige el ámbito de la esfera pública, sigue concibiéndose como una identidad homogénea, en contraste con la heterogeneidad que preside el ámbito de las identidades «privadas». Y parece que para salvaguardar de una pretendida contaminación el carácter «neutral» de la ciudadanía, las diferencias de identidad nacional que no coinciden con la del nacionalismo estatal deberán ubicarse en el pluralismo de la sociedad civil, pero no en las reglas que regulan la esfera pública. La concepción de Rawls sigue anclada en este punto en el nacionalismo estatalista de las teorías liberales tradicionales, las cuales, no hay que olvidarlo, eran «teorías del estado». En relación al pluralismo cultural de las democracias actuales parece que no hemos salido de las dificultades que arrastraban las versiones liberales estándar. Es más, desde la perspectiva de la identidad, ello no deja de ser algo precisamente bastante alejado de la «neutralidad» que dice perseguirse en la esfera pública.[12] Pero de lo que se trata, a mi modo de ver, no es de arrumbar esa neutralidad, sino precisamente de hacerla efectiva. Para ello habrá que refinar los principios normativos, institucionales y procedimentales que regulan la ciudadanía en la esfera pública.

La identidad nacional acostumbra a actuar como uno de los componentes básicos de la autoidentidad individual. Sin embargo, compartir dicho componente con la mayoría de los otros ciudadanos no implica ni mucho menos compartir con ellos lo que Rawls denomina una misma «concepción comprehensiva de la vida buena». Más bien se trata de un tipo de identidad que, con todo el gradiente posible de intensidades y articulaciones mutuas, atraviesa transversal y mayoritariamente el «hecho del pluralismo moral» en el territorio de las colectividades nacionales. No recoger esa dimensión en la noción de ciudadanía, en las reglas de juego del sistema democrático, o hacerlo de manera marginal o subordinada, representa una vulneración de los valores liberales de autonomía, dignidad y autorrespeto que conforman el núcleo normativo rawlsiano de las democracias liberales.

La concepción rawlsiana parece pensada para sociedades con un grado muy bajo de conflicto político y social,[13] también en relación al pluralismo cultural. Pero, ¿qué ocurre cuando surgen conflictos más o menos permanentes entre la identidad de ciudadanía, en los limitados términos en que Rawls la concibe, y las identidades «privadas»? Parece que entonces debamos optar por una de las siguientes posiciones:

1. Abandonar la pretensión de una fundamentación teórica de la ciudadanía en las democracias liberales en beneficio de una justificación en términos pragmáticos. Los acuerdos en la esfera pública son posibles, pero deben basarse en acuerdos fácticos cercanos a lo que se ha denominado una posición de *modus vivendi*. En nuestro caso, el objetivo sería evitar conflictos entre grupos de

distintas identidades nacionales a través de acuerdos empíricos. Dichos acuerdos no estarían basados en criterios normativos «fuertes», sino que serían el resultado de la fuerza relativa y de la capacidad de negociación de las partes. El contenido de la ciudadanía liberal-democrática sólo podría fundamentarse, así, en acuerdos de carácter práctico y relativo.

2. Abandonar la pretensión de «neutralidad» estableciendo un modelo «perfeccionista» de ciudadanía favorable al nacionalismo de estado. En esta posición, los derechos y principios organizativos de la esfera pública tanto pueden justificarse desde las premisas de una «identidad nacional superior» o «integradora», en detrimento de las identidades nacionales no estatales, como pueden justificarse desde unas premisas «universalistas» que presentan cualquier identidad nacional, incluida la que en la práctica impulsa el propio estado, como algo alejado de los presupuestos «cosmopolitas e ilustrados» que deben siempre subyacer a una auténtica sociedad liberal.

3. Defender una ciudadanía liberal restringida, limitada normativamente a la defensa de los derechos de propiedad y las libertades individuales negativas, en tanto que defensa de la privacidad frente a las interferencias de los poderes públicos y de los otros ciudadanos, sin problematizar qué tipo de identidad nacional se deba imponer en la práctica.

4. Revisar el acuerdo propuesto en la esfera pública (los principios de la justicia), tratando de articular mejor las distintas normatividades (liberales, democráticas, nacionales, etc.) en la noción de ciudadanía, aun a sabiendas que se trata de algo que en el ámbito de la aplicación práctica puede resultar conflictivo. De esta manera, no se rehúye que se produzca el conflicto entre las perspectivas normativas reguladas en la noción de ciudadanía, sino que más bien se incentiva la regulación de mecanismos institucionales y procedimentales adecuados para encauzar y solventar dicho conflicto.

Parece que Rawls tiene que escoger entre readaptar los principios de justicia para adecuarlos a las exigencias normativas del pluralismo cultural, o abandonar sus pretensiones fundamentadoras o de neutralidad.[14] Creo que la dirección teórica más prometedora es la última de las reseñadas. Ninguna de las denominadas teorías de la justicia es capaz de recoger en una concepción articulada todas las tradiciones que conforman la base normativa de las democracias liberales. Y todavía menos si se añaden todas las concepciones legitimadoras, de carácter no liberal y no democrático, que actúan en las democracias empíricas. Desde un punto de vista politológico, más que ético, puede decirse que las teorías filosóficas de la justicia no hacen lo que quieren sino lo que pueden.

Una de las constataciones de la post-ilustración actual[15] es que también en el ámbito de la fundamentación democrática, y no sólo de la moralidad, se produce el «hecho del pluralismo razonable». Uno de los principales atractivos de la concepción rawlsiana es que sintetiza mejor que otras teorías rivales algu-

nas de las tradiciones normativas más importantes que arrancan de la modernidad. Pero sigue siendo una teoría que se resiente cuando, como ocurre con algunos tipos del pluralismo cultural, debe enfrentarse a hechos y valores ajenos a sus presupuestos. ¿Tendrían cabida, por ejemplo, los derechos de grupo de carácter nacional como condiciones de una auténtica «política del reconocimiento» en el *overlapping consensus* de un estado plurinacional que adoptara la perspectiva de *Political Liberalism*? Sin salirnos de la concepción de Rawls ello parece debería regularse, o bien desde la lógica de los «menos favorecidos» incluida en el «principio de la diferencia», o bien desde una nueva lista de los «bienes primarios» necesarios para desarrollar un sentido pleno de la ciudadanía. El primer camino resulta, creo, posible en el caso de regular algunos derechos de grupo y las políticas de discriminación positiva reivindicadas por algunos movimientos de un solo tema, y siempre que se considere que los distintos tipos de desventaja requieren distintos tipos de derechos. Pero este primer camino no parece la perspectiva adecuada para el caso de movimientos caracterizados por una temporalidad permanente y basados en la territorialidad y el autogobierno, como es el caso de los movimientos de carácter nacional. El segundo camino, la ampliación de los «bienes primarios» parece de entrada más prometedor, caso de ampliarse el sentido semántico de nociones como la autoestima o el autorrespeto.[16] Sin embargo, también aquí resulta necesario introducir un pluralismo normativo en la esfera pública. La existencia de sociedades distintas implicará un elenco también distinto de bienes primarios. En nuestro caso, implicaría que las características lingüísticas y culturales que conforman las identidades nacionales se integren en los principios que regulan la esfera pública de las democracias plurinacionales. Esto es algo no recogido en la concepción de Rawls.

Creo que en la concepción rawlsiana late, cuando menos en parte, una especie de «comunitarismo liberal americano» que no toma suficientemente en serio los cambios conceptuales que implica el giro lingüístico de la racionalidad contemporánea. En contraste con la concepción de Habermas, falta en Rawls una mayor consideración de la relación entre las dimensiones pragmáticas de lo lingüístico (los actos del habla) y las dimensiones pragmáticas de lo político (el *overlapping consensus*).[17] En términos de Hegel y Habermas: mientras el enfoque rawlsiano insiste en los componentes *morales* y *estratégicos* de la racionalidad práctica, la perspectiva liberal que defendemos en estas páginas reivindica también las componentes *éticas* de dicha racionalidad. Esto es, aquellas vinculadas a la interpretación de las identidades y de valores culturales de colectividades específicas, habitualmente marginadas en los enfoques liberales tradicionales cuando no coinciden con los definidos e impulsados por la organización estatal. Si en el ámbito de lo político el principal reto de la *ética* es su aplicabilidad, ésta no puede quedarse en una mera cuestión de «principios» basados sólo en los componentes morales y estratégicos de la racionalidad práctica. O dicho

en términos más filosóficos: la inclusión de los componentes *éticos* de la racionalidad práctica en la «fundamentación política» de las democracias liberales contribuirá a *desnoumenalizar* los excesos teoricistas de raíz kantiana de la concepción de Rawls, todavía presentes en *Political Liberalism*. Es el caso de la inclusión, por ejemplo, de las referencias más pragmáticas que semánticas del mundo simbólico y sentimental de las identidades nacionales que inciden, aunque no sea en exclusiva, en la comprensión que los ciudadanos tenemos de nosotros mismos y de las colectividades en que nos incardinamos.

Si en nombre de la abstracción y de la universalidad echamos por la borda aspectos nucleares de la autoidentidad humana, el resultado será una antropología empobrecida de la ciudadanía democrática y de la imparcialidad moral, incapaces de explicar y regular aspectos esenciales de la vida política de los ciudadanos empíricos (y ya no de los estilizados individuos nouménicos de las construcciones filosóficas). Y parece claro que si los componentes culturales de la identidad nacional constituyen uno de los ingredientes fundamentales de la individualidad para una gran mayoría de ciudadanos, entonces una organización política liberal basada en el reconocimiento y respeto de esa individualidad deberá recoger aquella identidad en el concepto de ciudadanía, y no sólo en la «liberalidad» de la sociedad civil. Las mismas nociones liberales de dignidad individual, autorrespeto y autoestima no deben ser ajenas a dicha identidad. Seguir viendo en los valores y derechos culturales de grupo una amenaza a los valores y derechos «individuales» es situarse en una perspectiva liberal del pasado. En una perspectiva que dice desconfiar de los nacionalismos no estatales en tanto que contrarios al liberalismo, mientras en términos prácticos acepta el nacionalismo impulsado desde las estructuras del estado en detrimento de las minorías. Pero ni los nacionalismos no estatales resultan en sí mismos contradictorios con el liberalismo, ni éste ha resultado ser «neutro» respecto al nacionalismo de estado. Lo que resulta normativamente contradictorio es más bien que el liberalismo democrático no recoja igualitariamente el pluralismo de las identidades nacionales en las reglas del juego constitucionales. Una de las tareas actuales de la teoría política liberal es la de ofrecer respuestas efectivas a la articulación de las identidades nacionales de carácter estatal y no estatal. Para ello deberá ofrecer una concepción revisada de sus premisas individualistas y universalistas, más allá del estatalismo implícito del liberalismo político tradicional. Vivir en una sociedad crecientemente plural en términos culturales constituirá uno de los *valores* esenciales de las democracias liberales del futuro.

Parece necesario, pues, proceder a una readaptación de las bases normativas, institucionales y procedimentales de las democracias liberales con el fin de adaptarlas al creciente pluralismo cultural de las sociedades actuales. Readaptar, por ejemplo, el mismo concepto de neutralidad estatal con el fin de incluir en él una perspectiva mucho más pluralista de las identidades nacionales. De ello no se sigue un debilitamiento del liberalismo, sino todo lo contrario, un afianza-

miento de sus valores de pluralismo, tolerancia y de la realización efectiva de la sociedad de personas libres e iguales que le caracteriza. Veamos a continuación si el enfoque liberal del federalismo constituye un buen modelo para regular la ciudadanía democrática en estados plurinacionales.

3. El federalismo en sociedades plurinacionales. El caso español

¿Es el estado federal un buen modelo para regular la ciudadanía democrática en sociedades plurinacionales? Creo que las posibles respuestas a esta cuestión se sitúan entre el «no» y un «tal vez» un tanto remiso de entrada.

3.1. *Aspectos generales*

Podemos entender el federalismo clásico de raíz liberal como un modelo organizativo presidido por tres facetas básicas: la protección de las libertades, la participación de las unidades federadas en una serie de decisiones comunes, y la gobernabilidad del sistema constitucional diseñado. Tomando las palabras de uno de sus analistas más reconocidos, por un lado «it is designed to prevent tyranny without preventing governance» y, por otro lado, «it has to do with the need of people and polities to unite for common purposes yet remain separate to preserve their respective integrities. It is rather like wanting to have one's cake and eat it too».[18] Se trata de un modelo que no está conectado en principio, ni histórica ni normativamente, con la regulación de ningún tipo de pluralismo cultural. En este sentido, la discusión sobre el federalismo no resulta relevante para algunos tipos de pluralismo cultural, por ejemplo, los relacionados con los movimientos feministas o con las poblaciones inmigradas (véase el cuadro de la sección 1). Sí que lo es, en cambio, en el caso de movimientos de pluralismo cultural caracterizados por la territorialidad y el autogobierno (movimientos nacionalistas y de poblaciones indígenas).

Los análisis tanto institucionales como normativos sobre federalismo han estado presididos, además, por el ejemplo histórico de EE.UU. Se trata de un caso empírico que, lejos de conectarse históricamente con el pluralismo cultural, ha supuesto más bien un ejemplo de control y marginación de las minorías culturales.[19] Caso de mantenernos bajo la órbita del federalismo estadounidense la respuesta a la pregunta sobre las posibilidades de regular una ciudadanía democrática en sociedades plurinacionales es básicamente negativa. Las razones de ello son tanto de carácter histórico como organizativo. Se trata de un modelo fundamentalmente «territorial»,[20] y conducido por interpretaciones uniformizadoras de la idea democrática de «soberanía popular» —que deja sin problematizar la pregunta básica, sin respuesta en la teoría democrática, de quién es el pueblo, y de quién decide que lo es—, así como de las ideas de igualdad de ciudadanía y de igualdad entre las unidades federadas. A mi entender, desde

estos presupuestos resulta prácticamente imposible recoger la perspectiva de la ciudadanía como identidad en las reglas del juego constitucional de sociedades plurinacionales. Sin embargo, desde premisas estrictamente liberales existen otros modelos federales con mayores posibilidades de recoger el pluralismo cultural de varias identidades nacionales en un mismo estado.

En lo que sigue defenderé el *federalismo asimétrico* como un modelo más acorde para este tipo de pluralismo cultural. Naturalmente, bajo premisas federales existen otros modelos como las confederaciones, los estados asociados, las «federacies», etc. que también permitirían regular una sociedad plurinacional. La opción por la asimetría federal se basa en una reforma *liberal* de las democracias plurinacionales existentes en la actualidad, capaz de establecer una regulación cómoda de sus distintas realidades nacionales a partir del creciente proceso de internacionalización económica, política y tecnológica que presidirá el próximo siglo. Así pues, mi defensa del federalismo asimétrico no constituye una finalidad en sí misma, sino que es de carácter instrumental.[21] Es el modelo que creo reúne mejores condiciones a partir de la revisión del liberalismo apuntada en la sección anterior.

Un encaje constitucional de distintas realidades nacionales no consiste sólo en una cuestión de distribución de competencias que pueda ser resuelto, de una vez por todas, en un modelo constitucional de carácter «cerrado». Se trata de una cuestión que afecta también al entramado simbólico, institucional y procedimental del estado en un contexto social y tecnológico caracterizado por su dinamismo. Un modelo constitucional adecuado a sociedades plurinacionales no debe dejar de tener un carácter flexible y abierto, que permita una articulación estable y con perspectivas de futuro de las distintas realidades nacionales que regula. Requisitos muy difícilmente conseguibles desde las premisas de un estado regional que se descentraliza, o desde las de los federalismos de carácter territorial o simétrico, por más descentralizada que también esté la distribución de competencias entre la federación y las unidades federadas. Si la política del reconocimiento de las realidades nacionales debe articularse en los principios organizativos liberal-democráticos desde premisas de igualdad entre esas realidades, parece un tanto fuera de lugar aferrarse, por ejemplo, a la igualdad entre «regiones» o entre las unidades federadas del modelo de federalismo territorial. Aquella política implica que la igualdad entre naciones debe integrarse en una renovada noción de la igualdad de ciudadanía, más allá del estatalismo implícito del liberalismo tradicional. Asimilar lo nacional a lo regional, o a un miembro más de un conjunto mucho más amplio de unidades federadas resulta intrínsecamente desigualitario, tanto en términos sustantivos como procedimentales. Y resulta desigualitario también en los términos individuales y universalistas de una noción de ciudadanía pensada desde la vertiente liberal de la identidad, y no ya sólo, como es habitual en el liberalismo tradicional, desde la vertiente del *status* de un conjunto uniforme de derechos y deberes.

Es en este sentido que creo que el modelo de la asimetría federal parece más capaz de integrar el plurinacionalismo tanto en la noción de ciudadanía, como en las reglas del juego liberal-democráticas. O dicho en términos negativos, sin mecanismos asimétricos parece muy difícil implementar una política efectiva del reconocimiento de la plurinacionalidad de un estado. Cosa que no quiere decir que determinadas materias no puedan, o incluso no deban, ser reguladas en términos simétricos o cooperativos. Si nos mantenemos en la perspectiva de estos últimos términos, el federalismo asimétrico puede ser visto como un mero paso intermedio hacia el establecimiento de acuerdos confederales, o hacia la simple independencia de las distintas nacionalidades. Sin embargo, mantener la inevitabilidad de este proceso creo que es una actitud que pertenece al pasado, por lo menos en Europa. En el contexto de la Unión Europea los procesos de integración y de regionalización han dejado de ser aspectos contradictorios para pasar a ser aspectos complementarios de una misma realidad. Una regulación de mecanismos de asimetría federal que articule de una forma profunda y estable la realidad plurinacional del estado español no debe ya plantearse en términos bipolares, sino que debe situarse en el contexto multipolar de la Unión Europea. Hoy, ni las versiones uniformizadoras del nacionalismo estatalista, ni las versiones secesionistas de los nacionalismos no estatales cuentan con demasiados argumentos empíricos o normativos. Pero la superación de la bipolaridad hace necesaria una reforma política de mutua adecuación entre ellas.

3.2. *Plurinacionalidad y federalismo. El caso español*

Digámoslo de entrada y sin rodeos: el actual estado de las autonomías no recoge una política liberal del reconocimiento de su carácter plurinacional. En él se recogen, efectivamente, unos trazos federalizantes, pero pensados todavía más en los términos de un federalismo territorial que de un federalismo plurinacional. Es un modelo en buena parte pensado desde premisas del pasado. La regulación de la plurinacionalidad sigue siendo una cuestión pendiente del modelo constitucional español. Obviamente, el actual estado de las autonomías representa un avance en términos relativos, es decir, en relación a las regulaciones constitucionales de la historia contemporánea de España. Una historia, como es notorio, bastante desgraciada tanto en términos liberales como en términos democráticos. Pero este avance relativo no oculta graves deficiencias en la regulación y encaje de sus realidades nacionales, tanto en los aspectos simbólicos como institucionales y de autogobierno. Puede decirse que el estado de las autonomías ha funcionado de una forma relativamente aceptable en el momento de descentralizar el estado autoritario anterior, pero es un modelo que desenfoca el paisaje cuando desde él se intenta mostrar una imagen de no problematicidad en relación al reconocimiento y articulación de la plurinacionalidad del estado. La

conclusión es que existe algo mal resuelto de carácter sustantivo, y no sólo procedimental, en el actual sistema político español, y que ello afecta plenamente a la regulación de la ciudadanía como identidad. En lo que sigue no nos ceñiremos, pues, al marco constitucional actual ya que en algunos aspectos es precisamente este marco el que impide una solución adecuada para una política del reconocimiento liberal-democrática con perspectivas de futuro.

Dentro de las perspectivas abiertas por el proceso de construcción de la Unión Europea, creo que la política del reconocimiento debe basarse más en recuperar un talante confederal entre las distintas colectividades nacionales que en discutir simplemente sobre el número y tipo de competencias que se transfieren desde un estado unitario que se descentraliza. Cada vez estoy más convencido que la decisión de regionalizar el estado fue una de las menos afortunadas del período constituyente. Que se trate de una decisión comprensible, habida cuenta de las condiciones de contorno de la transición democrática, no la hace menos desafortunada. En dicha decisión se mezclaron las perspectivas de la descentralización del estado y de la articulación de su plurinacionalidad. La opción posterior por 17 unidades territoriales atiende al primer aspecto, pero desatiende al segundo, convirtiéndose incluso en un obstáculo para su regulación. El problema no es meramente la distribución de competencias entre el poder central y las autonomías, sino la decisión política previa que subyace al diseño constitucional. El establecimiento de 17 CC.AA. enmascara el hecho de la plurinacionalidad y dificulta su articulación constitucional. En España no existen ni una sola, ni 17 naciones.[22]

Por otra parte, creo que la versión de algunos nacionalismos de que España consiste sólo en un estado impuesto a las nacionalidades históricas, y de que no existe nada parecido a una «nación española», no responde a la realidad histórica ni a la situación empírica actual. España no es solo un estado, sino que tiene también un componente nacional. Pero existe una dificultad en el uso del término «nación» en el caso español, por el hecho de que éste se establece a un doble nivel, que podemos llamar nivel *primario* y *secundario*. El nivel primario es el que define la identidad nacional de cada ciudadano atendiendo a criterios distintivos de afinidad utilizados en la política comparada (lengua, cultura, sentido histórico, etc.). A pesar de la existencia de identidades mixtas susceptibles de ser clasificadas en escalas de gradientes continuos, el uso primario del término nación conlleva aquí cuatro tipos básicos de identidad: la española, la catalana, la vasca y la gallega. En este sentido *primario*, *reconocerse* en una identidad nacional «española» muestra la afinidad que comparten ciudadanos de, pongamos por caso, Zaragoza, Sevilla, o Murcia (y parte de los de Galicia, Cataluña y País Vasco), pero que los distingue de las afinidades «nacionales» también en sentido *primario* de buena parte de los ciudadanos de estas tres últimas colectividades. Este sentido primario de una nación española, que es mayoritaria entre los ciudadanos del estado pero que está lejos de ser «común a

todos los españoles», constituye lo que podemos denominar la «nacionalidad oculta» en las discusiones sobre el carácter plurinacional de la realidad española. Con independencia de la actitud política de cada cual, parece claro que en términos descriptivos no se puede considerar a Cataluña, Galicia o el País Vasco como meras subunidades de una nación española que, tomada en este sentido primario, no existe como referente de una identidad nacional común a todos los ciudadanos.

El uso *secundario* de nación española es el que considera a España como una «nación de naciones», expresión de por sí poco clara, y que pretende incorporar a todos los ciudadanos del estado independientemente de cuál sea su afinidad nacional dominante a nivel primario. La expresión «nación de naciones» es muy poco precisa, y resulta confundente porque se entiende de dos formas diversas según quien la utiliza. Sólo resulta aceptable en términos del lenguaje político, pero siempre a condición de que no se defina. Así, por una parte, el nacionalismo español, en sus distintas versiones y matices, se queda habitualmente con el primer término de la expresión, es decir, la «nación» (a veces utilizado con mayúscula no vaya a confundirse con el segundo término), pero olvidándose de su sentido secundario y usándolo sólo en sentido primario aunque se refiera a toda la colectividad de ciudadanos del estado. Al mismo tiempo, dicho nacionalismo reduce el segundo término de la expresión, las naciones, sólo a los casos catalán, vasco y gallego, excluyendo de él el sentido primario de nación española antes señalado. Se trata de un nacionalismo que sobrelleva a aquellas tres «naciones» de varias formas, desde considerarlas como algo interesante pero siempre subordinado a la «nación española», hasta considerarlas como algo que es conveniente ignorar todo lo que se pueda, y que tanto mejor si no existiera. Por otra parte, los nacionalismos catalán, vasco y gallego, también en sus distintas versiones y matices, cuando utilizan la expresión «nación de naciones» se quedan preferentemente con el segundo término de la expresión, las naciones, entendidas generalmente también de un modo un tanto confuso en el momento de ver si incluyen o no a la nación española en su sentido primario, y lo que sobrellevan como pueden es el primer término, la nación, ahora sí en sentido secundario, viéndola ya sea como algo ficticio, retórico y artificialmente construido desde un irreal nacionalismo de estado, ya sea considerándola como una realidad existente pero poco relevante y que dificulta el reconocimiento y autogobierno de las naciones en sentido primario.

La conclusión es que la expresión «nación de naciones» resulta sumamente confusa cuando los dos tipos de nacionalismos mezclan los sentidos primario y secundario del término nación cuando se refieren a la nación española. Esta confusión está también implícita en el modelo constitucional, así como en expresiones tales como «el debate de la nación» y similares que resultan poco afortunadas tanto desde el punto de vista de su precisión como, sobre todo, desde el punto de vista de un lenguaje que recoja una actitud favorable al reconocimiento del carácter plurinacional (en sentido primario) del estado. Mientras no se produzca este reconocimiento en la «política del sistema» va a resultar muy difícil construir una noción secundaria de la nación española que resulte aceptable para todos los ciudadanos.[23] O dicho de otro modo, desde la situación actual resulta muy difícil aunar las nociones de ciudadanía y de «nacionalidad» española. A este tipo de dificultades es al que se añade la existencia de las 17 unidades territoriales del modelo actual. Estas unidades se encuentran subsumidas en un esquema federalizante de carácter rígido y fundamentalmente simétrico.[24] Ello dificulta el avance hacia soluciones asimétricas, más proclives en principio a regular aquel reconocimiento al huir de las consideraciones uniformizadoras de la igualdad individual o de la igualdad entre las subunidades territoriales. La igualdad entre CC.AA. resulta en buena parte contradictoria con la igualdad entre colectividades nacionales. La rigidez del modelo constitucional actual maximiza simplemente la primera, dificultando una regulación plural de las maneras de pertenecer a la *polity*, llámese ésta España o Unión Europea, por parte de las colectividades nacionales. Mantener la perspectiva del federalismo territorial tradicional, definiendo, además, un número elevado de CC.AA. que minoriza a tres de las cuatro naciones primarias que existen en el territorio del estado, es poner las bases para no superar nunca la tensión entre unitarismo y secesionismo que recorre la historia de España. Sin regulaciones de carácter asimétrico que recojan derechos e identidades nacionales en los ámbitos simbólico, institucional y competencial lo más probable es que por bastante tiempo el sentido *secundario* de la nación española sea una asignatura por aprobar del sistema liberal-democrático español.[25]

Puede esgrimirse que la noción de federalismo asimétrico presenta problemas tanto desde el lado del federalismo como desde el lado de la asimetría. Y no niego que no haya dificultades. Pero, así, en abstracto, también puede decirse que tiene las ventajas del federalismo en tanto que articulador del principio liberal de la separación territorial de poderes, y las ventajas de la voluntad de tratar de forma distinta lo que es distinto (y quiere seguir siéndolo), implícitas en la noción de asimetría. La cuestión fundamental de la regulación constitucional de los ámbitos simbólicos, institucionales y competenciales de un estado plurinacional es, sobre todo, una cuestión de aplicación. Es una cuestión más práctica que teórica. Cabe recordar que en el ámbito de la teoría tampoco el liberalismo y la democracia encajan conceptualmente gran cosa, lo cual no ha impedido la articulación práctica de ambas perspectivas en unos modelos constitucionales que han mostrado en la práctica una sólida estabilidad. En el caso español, la gran ventaja del momento actual es la existencia de la Unión Europea. Se trata de un marco que hace que incluso se parta con cierta ventaja potencial en relación a otras realidades plurinacionales, en muchos puntos más evolucionadas, como es el caso canadiense.[26] La NAFTA americana no es comparable a la UE. Se trata de un acuerdo internacional de carácter básicamente

comercial, y en el que los únicos actores reconocidos son sólo los estados. Por contra, la UE ha reconocido por primera vez tanto un concepto de «ciudadanía europea» como el papel de las «regiones» en el tratado de Maastricht de 1992. Se trata del inicio de un nuevo marco político que, por una parte, quita hierro a las aspiraciones secesionistas internas de los estados de la Unión y, por otra parte, configura unas nuevas posibilidades de superar el estatalismo implícito a las democracias en el momento de tratar de encajar las distintas realidades nacionales del continente.

3.3. *¿Hacia una ciudadanía europea?*

En contraste con regulaciones comunitarias anteriores, el Tratado de Maastricht ha recogido dos conceptos hasta ese momento marginados: la «ciudadanía europea», y el papel de las «regiones» en la Unión. Se trata de formulaciones ciertamente tímidas y aún exentas de concreción y claridad. Pero su misma presencia indica un cierto giro hacia una formulación más política, y ya no estrictamente económica, de los fundamentos de la Unión desde unas premisas ya no exclusivamente estatales. Aquí consideraremos sólo algunos rasgos de la noción de ciudadanía europea en relación al pluralismo nacional.

El primer comentario que se impone sobre la «ciudadanía europea» es que se trata de un concepto poco claro.[27] Sobre él sobrevuela constantemente un dualismo: su remisión a las distintas nociones de ciudadanía de los estados miembros, y la voluntad de establecer un *status* común a todos los ciudadanos de la Unión, independientemente de a qué estado pertenezcan. Tal como ha ocurrido en otros ámbitos en los que se han establecido acuerdos, parece que es el primer aspecto el que será dominante en la elaboración de una noción de ciudadanía europea, por lo menos en una primera fase. La razón básica es la precaria existencia de las instituciones actuales de la Unión, y la ausencia de decisiones políticas y de seguridad que conviertan a la Unión en algo más que una organización económica y monetaria. En este sentido, la regulación de unos derechos comunes a todos los ciudadanos europeos será de momento escasa. La ampliación de estos derechos se sitúa más allá de lo regulado por el tratado de Maastricht, el cual, de acuerdo con sus «disposiciones comunes», tiene «por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y sus pueblos», fijándose como objetivo el de «reforzar la protección de los derechos e intereses de los *nacionales* de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión».[28] Cuando se concreta en qué consiste esta ciudadanía las cuestiones reguladas son, digamos, de baja intensidad política (libre circulación y residencia en los estados de la Unión, participación en las elecciones municipales y europeas en el estado de residencia, protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier estado miembro en terceros países, derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de

poder dirigirse al Defensor del Pueblo).[29] En el tratado de Maastricht no hay nada similar a una declaración de derechos. De momento, la ciudadanía europea constituye más una modificación de la relación entre los individuos de la Unión y los estados miembros, que una relación entre esos individuos y las instituciones europeas.

Desde estas bases, quiérase o no, la noción de ciudadanía seguirá siendo a corto plazo una cuestión básicamente de los estados, mientras que la noción de identidad seguirá conformada alrededor de las componentes nacionales, tanto de carácter estatal como no estatal.[30] Sin una amplia serie de derechos comunes las posibilidades de desarrollar una identidad europea parecen mínimas. Desde el punto de vista del pluralismo, sin embargo, ello tiene unas consecuencias ambivalentes. Si bien, por una parte, se mantienen los componentes estatalistas de la aproximación liberal en el momento de entender la ciudadanía europea, por otra parte, el que se trate de un proceso gradual posibilita un encaje futuro no sólo de los estados sino también de las «regiones» en las instituciones y procesos de decisión colectiva de la Unión. De hecho, Maastricht ha empezado a contemplar a estas últimas como actores políticos legítimos, en contraste con las disposiciones comunitarias anteriores que arrancan del tratado de Roma. La futura construcción política europea deberá incluir rasgos federalizantes, tanto de carácter simétrico como asimétrico, una vez es el mismo principio de territorialidad, monopolizado hasta ahora por los estados en el ámbito internacional, el que ha ido pluralizándose. Diluir el monopolio estatal y el dualismo entre nacionalismos constituye una condición necesaria para la articulación institucional de una «política liberal del reconocimiento» a escala europea. La UE diluye en parte la importancia del estado como organización, y la bipolaridad que siempre reviste la competencia entre los procesos de *nation-building* y de *state-building* presentes en estados plurinacionales, como el Reino Unido, Bélgica o España. Sin duda, la dilución del estatalismo que preside el orden europeo desde Westfalia será un proceso lento y plagado de avances y retrocesos, pero creo que son altas las posibilidades de que, a finales del próximo siglo, la regulación europea del pluralismo nacional y de una ciudadanía europea efectiva sean dos componentes de un mismo proceso. Pero, como siempre, en el ámbito de los procesos políticos no hay nada escrito. De ahí la importancia que las organizaciones que hacen del europeísmo un aspecto nuclear de su programa político, y que trabajan en favor del pluralismo y del reconocimiento de las identidades nacionales, cuenten con unas élites modernizadas capaces de abordar los nuevos problemas con nuevos conceptos y actitudes. Ya saben, por aquello de que «el arte empieza donde acaba la imitación».

NOTAS

1. Por ejemplo, en el momento de decidir sobre la pertinencia o no de la regulación de ciertos derechos de grupo, de carácter cultural, en los sistemas democráticos. Una muy mala manera de plantear el tema es confrontar, como a veces se hace, los derechos y valores de grupo a los derechos y valores individuales. En primer lugar, porque buena parte de los derechos de grupo reivindicados por los movimientos del pluralismo cultural actual —frente a los que la tradición liberal-democrática se ha mostrado más bien opaca— siguen siendo derechos ejercidos individualmente. Y en segundo lugar, porque la tradición liberal en su defensa de los derechos «individuales» ha privilegiado a menudo determinados valores de grupo en detrimento de otros de una forma más o menos implícita. Por otra parte, creo preferible el uso analítico del término «derechos de grupo» que el más habitual de «derechos colectivos», fundamentalmente por una razón de precisión. Los derechos colectivos incluyen una gran variedad de derechos que no son específicamente de grupo, tales como los de carácter asociativo, sindical, los relacionados con los bienes públicos (p. ej. ecológicos), etc. En adelante usaremos el término «derechos de grupo» en relación a las colectividades nacionales, para referirnos tanto a derechos de representación y autogobierno, como a derechos de carácter cultural (p. ej. lingüísticos). Véase, p. ej., A. Gutmann, «The Challenge of Multiculturalism in Political Ethics», *Philosophy & Public Affairs*, vol. 22, 3 (1993), 171-204; R. Bellamy, «Citizenship and rights», en R. Bellamy (ed.), *Theories and concepts of politics*, Manchester, Manchester Univ. Press, 1993.

2. Después de muchos análisis sobre los distintos tipos de nacionalismos, no existe un acuerdo sobre dos cuestiones básicas: 1) la relación entre nación y nacionalismo, cuando la primera no resulta ya subsumible en otras variables como la etnicidad o el proceso estatal de *nation-building*, y 2) la explicación sobre por qué, a partir de condiciones similares, se producen movimientos nacionalistas en determinados lugares y no en otros. En la ciencia política y social han predominado hasta tiempos muy recientes unos análisis reduccionistas en el método y particularistas en el objeto. Así, por ejemplo, los nacionalismos no estatales han sido reducidos, y muchas veces sin distinguir entre los de carácter liberal-democrático y los de signo antiliberal, a consecuencias de factores exógenos como la industrialización, la modernización, el interés de clase, etc., a partir de conceptualizaciones generalmente muy poco operativas a nivel empírico. El análisis de los nacionalismos sigue siendo un campo mal estudiado y peor explicado de la ciencia social contemporánea. Una panorámica de los distintos enfoques en el análisis del nacionalismo, en R. Máiz, «¿Etnia o política? Hacia un modelo constructivista para el análisis de los nacionalismos», *Revista Internacional de Filosofía Política* (Madrid), n.º 3 (1994), 102-121; véase también Ian Adams, «Nationalism and internationalism», en *Political ideology today*, Manchester, Manchester Univ. Press, 1993, cap. 4; R. Griffin, «Nationalism», en Eatwell-Wright (ed.), *Contemporary Political Ideologies*, Pinter Publishers, 1993; A. de Blas, «El nacionalismo», en F. Vallespín (ed.), *Historia de la Teoría Política*, 3, Madrid, Alianza, 1991, cap. IX.

3. En este sentido, suele también admitirse la existencia de dos maneras distintas de entender la noción de ciudadanía en los estados contemporáneos que, para simplificar, acostumbran a conocerse como las perspectivas «francesa» y «alemana» de ciudadanía. Se trata, obviamente, de dos tipos ideales de carácter teórico que aunque han estado conectadas con la evolución de los estados francés y alemán contemporáneos, no se encuentran en «estado puro» en la realidad empírica de estos dos países. De hecho, a partir del proceso de construcción de las instituciones europeas, estos dos estados han aproximado sus posiciones. La perspectiva «francesa» es inclusiva y territorial. Se define a partir del nacimiento y la residencia. A pesar de algunas restricciones legales, por ejemplo, las segundas generaciones de las poblaciones inmigradas pueden acceder a la ciudadanía del estado en el que viven. La perspectiva «alemana», en cambio, es exclusiva y étnico-cultural. En ella el nacimiento y la residencia no resultan decisivos, y sí que lo

son, en cambio, algunos criterios de «identidad» étnica o cultural en el momento de acceder a la ciudadanía. Cuestión que hace que las poblaciones inmigradas tengan muchas más dificultades en obtenerla. Véase R. Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge/Londres, Harvard Univ. Press, 1992. Si relacionamos estas dos nociones de ciudadanía con los dos tipos básicos de nacionalismo, el estatal y el no estatal, obtendremos cuatro grupos posibles de intersección. Véase mi «Citizenship and Tolerance. The Challenge of Present-Day Nationalism to Liberal Democracy», en J. Olives (ed.), *Idees de Tolerància*, Barcelona, INEHCA, 1996.

4. En este punto seguimos la doble vertiente de la discusión actual sobre ciudadanía democrática señalada por Norman y Kymlicka en «Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», *Ethics*, 104 (1994), 352-381. Por una parte, el debate de la ciudadanía como *status* se relaciona con la resituación de los Estados de Bienestar en los años ochenta y noventa, y las responsabilidades económicas y políticas de los individuos en relación a sí mismos, la familia, el estado y la esfera internacional. Se trata de la discusión sobre dónde y hasta qué punto es conveniente y se configura el modelo de un «ciudadano democrático activo» en distintos ámbitos (el mercado, el asociacionismo, la educación, la participación, etc.). Por otra parte, la discusión de la ciudadanía democrática como identidad se relaciona con los distintos movimientos del pluralismo cultural señalados en la sección anterior. En ambas vertientes la discusión normativa se sitúa en el interior del paradigma liberal (Rawls, Dworkin, Walzer, Taylor, Raz, Habermas, etc.). El presente artículo se ubica fundamentalmente en la vertiente de la ciudadanía como identidad. Para ambas vertientes véase respectivamente J. Cohen y A. Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1992, esp. III, «The Reconstruction of Civil Society»; S. Wolin, «Democracy, Difference, and Recognition», *Political Theory*, vol. 21, 3 (1993), 464-483.

5. He desarrollado este punto en *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*, Barcelona, Ariel, 1994², caps. 5 y 6.

6. Aquí nos centramos en la revisión normativa del liberalismo político en relación a los derechos del grupo del pluralismo cultural de este final de siglo. Sin embargo, cabe destacar que la tradición democrática estricta también maneja una serie de conceptos que propician una visión uniformizadora de la colectividad sometida a un estado particular. Es el caso de los conceptos de «soberanía popular» o de la misma noción «democrática» y no liberal, de la igualdad política.

7. Es un lugar común afirmar que el liberalismo político defiende la libertad individual como el valor fundamental de las democracias contemporáneas. Dicho valor, sin embargo, subsume cuando menos tres nociones distintas que podemos relacionar con la noción clásica de *eleutheria* presente en la legitimación de la democracia antigua. Esta noción se asociaba, en primer lugar, a la libertad de acción en la esfera privada y a la participación en la esfera pública por parte de los «ciudadanos» de la *polis*. Este era un sentido de libertad ausente en los sistemas políticos oligárquicos de la época. En segundo lugar, se refería a la contraposición de carácter social entre las personas libres y los esclavos (aquellas incluían a los ciudadanos y a los metecos). Y en tercer lugar, se refería a la libertad de la *polis* en el sentido de ausencia de dominación, de autonomía, respecto a otras polis o imperios. Tanto el segundo como el tercer sentido de la *eleutheria* clásica eran comunes a las polis democráticas y no democráticas. Véase M.H. Hansen, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Blackwell, 1991. En el concepto liberal de personas «libres e iguales» comprobamos que mientras el primer sentido de libertad se ha ido ampliando hasta alcanzar a todos los individuos de un estado, y el segundo ha sido finalmente reconocido en términos «universales», el tercero se ha mantenido como una característica implícita y poco reflexiva de los estados liberal-democráticos.

8. La distinción entre protecciones externas y restricciones internas es un lugar común en el debate actual de la ciudadanía y los derechos de grupo. Véanse referencias en W. Kymlicka,

Multicultural Citizenship, Oxford, Clarendon Press, 1995, cap. 3. Véase también D. Zolo (ed.), *La Cittadinanza*, Roma, Laterza, 1994.

9. I.M. Young, «Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship», *Ethics*, 99 (1989), 250-274.

10. De lo que se trata es de mantener el carácter «subversivo» (Walzer) del liberalismo en relación a las identidades individuales, pero estableciendo también un carácter «reflexivo» sobre los valores colectivos que las sociedades liberales empíricas mantienen en sus símbolos, instituciones y mecanismos procedimentales.

11. «First, the priority of right means (in its general meaning) that the ideas of the good used must be political ideas, so that we need not rely on comprehensive conceptions of the good but only on ideas tailored to fit within the political conception. Second, the priority of right means (in its particular meaning) that the principles of justice set limits to permisible ways of life: the claims that citizens make to pursue ends transgressing those limits have no weight. The priority of right gives the principles of justice a strict precedence in citizens' deliberations and limits their freedom to advance certain ways of life», J. Rawls, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia Univ. Press, 1993, 209. Véase una versión crítica desde la perspectiva de la legitimación política en G. Klosko, «Rawls's "Political" Philosophy and American Democracy», *American Political Science Review*, vol. 87, 2 (1993), 348-359.

12. Incluso un autor como Walzer, en muchos puntos crítico con el enfoque estándar del liberalismo, tampoco se muestra demasiado afinado en este punto. A pesar de su insistencia en distinguir distintas «esferas de justicia» regidas por diversos principios, su consideración del plurinacionalismo sigue situada en buena parte en el estatalismo liberal tradicional. Véase Walzer, «States and minorities», en C. Fried (ed.), *Minorities: Community and Identity*, Berlín, Springer-Verlag, 1983, 219-227. Una perspectiva del nacionalismo como fenómeno occidental, en B. Parekh, «Etnocentricity of the nationalist discourse», en *Nations and Nationalism*, 1995, 25-52.

13. Véase P. Neal, «Vulgar Liberalism», *Political Theory*, vol. 21, 4 (1993), 623-642; R. Beiner, *What's the Matter with Liberalism?*, Berkeley, Univ. of California Press, 1992.

14. He tratado la imposibilidad de articular en una teoría única las distintas lógicas legitimadoras del liberalismo político en F. Requejo, «El cuadrado mágico del liberalismo», *Claves de la Razón Práctica*, 46 (1994), 2-12.

15. Véase N.J. Rengger, *Political Theory, Modernity and Postmodernity*, Oxford, Blackwell, 1995, esp. segunda parte, «Living With/in Modernities».

16. De todos modos, soy francamente escéptico en relación a las posibilidades de establecer teorías «sintéticas» de la justicia. Intentar algo así, como poner la «política del reconocimiento» de Taylor en el interior de la concepción y categorías de Rawls. Más bien soy partidario de establecer *overlapping consensus* entre distintas concepciones normativas (no sólo de la justicia) como fundamentaciones parciales de aspectos también parciales de las democracias liberales. La complejidad normativa e institucional de estas últimas está más allá de las posibilidades de las teorías generales (de la democracia, de la justicia, etc.). La misma existencia de las diversas lógicas subyacentes a las distintas normatividades de carácter ético, moral y pragmático, y en el interior de cada una de ellas de las tradiciones liberal, democrática, social, nacional, postmaterialista, etc., hace más plausible la consideración de una serie de *overlappings*, de mosaicos prácticos y parciales, podríamos decir, que de diseños normativos teóricos y globales. Especialmente si lo que se pretende es llegar a conclusiones efectivas de aplicabilidad en los ámbitos institucionales y de los procesos prácticos de decisión. Algo de ello parece estar presente en el giro que el mismo Rawls ha dado entre *A Theory of Justice* y *Political Liberalism*.

17. Tal como comentaremos en la siguiente sección, se trata de una consideración también relacionada con la forma en que la tradición liberal ha acostumbrado a abordar el federalismo. Véase T. McCarthy, «Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in

Dialogue», *Ethics*, 105 (1994), 44-63; J. Habermas, «Struggles for Recognition in Constitutional States», *European Journal of Philosophy*, 1, 2 (1993), 128-155; J. Tweedy y A. Hunt, «The Future of the Welfare State and Social Rights: Reflections on Habermas», *Journal of Law and Society*, vol. 21, 3 (1994), 288-316.

18. D. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987, 129, 33.

19. En contraste con otros estados federales que recogen en diversa medida su carácter plurinacional, como Canadá, Bélgica, o, en menor medida, Suiza. Véase H. Bakvis y W. Chandler (eds.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987. En el ámbito analítico, los estudios tradicionales sobre federalismo han cometido a menudo la falacia de tomar la parte, el caso de EE.UU., por el todo (la falacia *pars pro toto* de la lógica tradicional). Una perspectiva general empírica del federalismo en J. Elazar, *Federal Systems of the World*, Essex, Longman, 1991.

20. P. Resnick, «Toward a Multinational Federalism», en L. Seidle, *Seeking a New Canadian Partnership: Asymmetrical and Confederal Options*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1994.

21. Se trata de un modelo capaz de articular las perspectivas de lo que Elazar denomina *workable polity* y *just polity*, en contraposición a otros modelos territoriales más «comprehensivos» en la esfera constitucional.

22. Por otra parte, existen, además, «hechos diferenciales» de otro tipo (insularidad, «regiones históricas», etc.) que es conveniente regular, pero no en términos parecidos a las realidades nacionales. Sólo estas últimas afectan a la noción de una ciudadanía democrática acorde con el reconocimiento de las identidades individuales y colectivas. Diluir la plurinacionalidad en la noción más amplia de los «hechos diferenciales» no es precisamente una ayuda en el momento de situar la cuestión.

23. Hace más de medio siglo Azaña ya defendía que «[...] para resolver esto no nos basta variar el sistema político, sino que tenemos que variar la política del sistema [...] el último estado peninsular procedente de la antigua monarquía católica que sucumbió al peso de la Corona despótica y absolutista fue Cataluña, y el defensor de las libertades catalanas pudo decir, con razón, que era el último defensor de las libertades españolas [...] la política asimilacionista del Estado español se inaugura propiamente en el siglo XIX. No era asimilacionista la política de los reyes de la casa de Austria; pero sí quiso serlo la política liberal, parlamentaria y burguesa del siglo XIX», M. Azaña, *Defensa de la autonomía de Cataluña*, discurso ante las Cortes Constituyentes de la República española (27-5-1932), Undaurius, 1977, 34-35.

24. El tema sería más reconducible si en lugar de operar con 17 unidades se hubiera optado por un modelo de cinco o seis unidades territoriales. Otras dificultades apuntan a la ausencia de una cultura política española de corte federal, o al hecho de que el liberalismo español dominante haya estado marcado por un profundo españolismo (lo cual dista de ser una tautología).

25. En un trabajo anterior formulé algunas concreciones ejemplificadoras de reformas de carácter asimétrico que sería conveniente introducir en el modelo constitucional español con la finalidad de establecer una efectiva política del reconocimiento de carácter liberal. Véase F. Requejo, «Diferencias Nacionales y Federalismo Asimétrico», *Claves de la Razón Práctica*, 59 (1996), 24-37. En el ámbito simbólico y lingüístico ello afecta a cuestiones como el contenido y uso de banderas, himnos, etc., o a la regulación del plurilingüismo en todo el estado. Otro ejemplo dentro de este ámbito sería algo tan simple como la inclusión de las cuatro lenguas del estado en la moneda, sea la española o la común europea, en el DNI, pasaporte, etc. Ello es algo muy fácil de regular y representaría una visualización del acercamiento hacia una igualdad de la noción de ciudadanía en su vertiente de identidad nacional, así como a un sentido *pluralista* de la nación española, en sentido secundario. Dentro del ámbito institucional, insistía entonces en el

establecimiento de mecanismos asimétricos en la segunda cámara del parlamento central, tales como el derecho de veto en determinadas materias por parte de los representantes de las minorías nacionales. Este me parece un mecanismo a introducir aun en el caso de que no se redujera la existencia de las 17 CC.AA. Creo que es un mecanismo procedimental preferible al de disminuir el número de senadores de las CC.AA. de las colectividades nacionales en relación a los senadores de las otras CC.AA., o al mecanismo de fijar una serie de ámbitos materiales en los que dichos senadores no estuvieran legitimados a votar al tratarse de cuestiones sobre las que tienen competencias exclusivas las CC.AA. a las que pertenecen. El establecimiento de ámbitos materiales es siempre un terreno resbaladizo dado el aumento de las competencias concurrentes o compartidas en los estados actuales. Otras cuestiones del ámbito institucional serían, por ejemplo, la emisión de las televisiones autonómicas a todo el territorio del estado, o el plurilingüismo en las televisiones privadas. Véase R. Watts, «The Federative Superstructure», en R. Watts y D. Brown (eds.), *Options for a New Canada*, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1991, para las cuestiones institucionales, y H. Michelmann y P. Soldatos, *Federalism and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, para las competencias exteriores de las subunidades federadas.

26. Para el caso canadiense véase, p. ej., J. Lloyd Brown, «Federalism and Cultural Pluralism: The Canadian Experience»; K. McRoberts, «Competing Nationalism: Quebec-Canada Relations, *WP 106, 107, Institut de Ciències Polítiques i Socials*, Barcelona; R. Watts y D. Brown (eds.), *op. cit.*, esp. Ch. Taylor, «Shared and Divergent Values»; A. Cairns, «Constitutional Change and the Three Equalities»; G. Laforest, «Quebec Beyond the Federal Regime of 1867-1982: From Distinct Society to National Community»; D. Milne, «Equality or Asymmetry: Why Choose?».

27. Una exhaustiva revisión bibliográfica de esta noción en M. Everson y U. Preuss, «Concepts, Foundations, and Limits of European Citizenship», *Diskussionspapier 2/95, Zentrum für Europäische Rechtspolitik*, Univ. Bremen, 1995. Véase también H.U. d'Oliveira, «European Citizenship: Its Meaning, Its Potential», en R. Dehousse (ed.), *Europe after Maastricht. An ever closer Union?*, Munich, Beck, 1994, 126-148; R. Dahrendorf, «The Changing Quality of Citizenship», en B. van Steenbergen (ed.), *The Condition of Citizenship*, Londres, Sage, 1994, 10-19.

28. Tratado de Maastricht, Título I, Disposiciones Comunes, art. A, art. B. Énfasis añadido por el autor (la cursiva, se entiende, no el estatalismo implícito en el uso del término «nacional»).

29. Tratado de Maastricht, Título II, Segunda parte, art. 8, 8A, 8B, 8C, 8D. Esta baja intensidad se refuerza por el hecho de la escasa migración interna de los ciudadanos europeos (alrededor del 1,4 % de la población, Eurostat n.º 6, 1993, 1-10).

30. Véase M. Keating, *State and Regional Nationalism*, Nueva York, Harvester-Wheatsheaf, 1988.

Ferran Requejo Coll es catedrático de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Sus principales líneas de investigación dentro de la teoría política se centran en la teoría de la democracia, los procesos de legitimación y el análisis del nacionalismo y del federalismo. Es autor de los libros «Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar» (1990) y «Teoría Crítica y Estado Social. Neokantismo y Socialdemocracia en J. Habermas» (1991).

La cuestión indígena y la reforma constitucional en México

VÍCTOR BLANCO FORNIELES
Instituto Tecnológico Autónomo de México

La realidad normativa

En la Constitución Mexicana, como en muchas otras del mundo, encontramos algunas disposiciones respecto de las que la reacción natural es el escepticismo;[1] disposiciones que tienen una forma atractiva, incluso un trasfondo discursivo que convence intelectualmente, pero que pronto quedan en el cajón del olvido, y si acaso son recordadas en algún salón de clases o en algún trabajo académico de escasa difusión, pareciera que llevan implícita su ineficacia.

Lo dicho no significa la conclusión prejuiciosa de que la inaplicación de tales preceptos es resultado de la simple falta de voluntad gubernamental para materializar sus contenidos; en el fondo de la cuestión subyace una concepción teórica, práctica y política de lo que una Constitución es y de las funciones que cumple. También va implícita en el asunto la jerarquía de valores y el esquema de prioridades que cada Gobierno sostiene y trata de ejecutar. No está ausente de la cuestión, por supuesto, el grado de desarrollo cívico, cultural y político de cada sociedad.

El primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Mexicana es un buen ejemplo de lo que se ha dicho: se publica en el Diario Oficial del 28 de enero de 1992 como adición al texto original. El único artículo transitorio del Decreto dispuso que entrara en vigor el mismo día de la publicación y así fue desde el punto de vista técnico-jurídico; pero hoy, habiendo transcurrido más de cuatro años, su contenido se sigue evidenciando dramáticamente como letra muerta.

> Artículo 4. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Y resulta que de repente la realidad nos coloca en una situación a tal grado consciente, extrema, dramática y urgente,[2] que quienes conocíamos la disposi-