

NACIONES SIN ESTADO: ESCENARIOS POLÍTICOS DIVERSOS

Montserrat Guibernau

Profesora titular de gobierno y ciencia política, The Open University (UK)

Al inicio de un nuevo milenio, somos testigos de la dinámica reaparición de algunos movimientos nacionalistas democráticos en naciones, tales como Cataluña y Escocia, que hoy carecen de su propio Estado, pero que en un pasado más o menos remoto gozaron de un estatus independiente. Ambas naciones están integradas en estados-nación y han dado origen a importantes movimientos nacionalistas, los cuales ya en el siglo XIX se centraron en demandas culturales que progresivamente se convirtieron en reivindicaciones políticas. Pero ¿de qué modo el Estado responde a tales demandas? ¿Cuáles son los principales argumentos a que recurren las minorías nacionales a fin de promover su derecho a la autodeterminación? ¿Cómo pueden armonizarse las reivindicaciones planteadas por una o varias minorías nacionales incluidas en un mismo Estado? ¿Cabe, en un solo Estado, restringir la autonomía política a algunas zonas o, por el contrario, deben construirse modelos simétricos que garanticen un grado similar de autonomía a todas las regiones?

Al estudiar las naciones sin Estado identificamos una característica común que suele unirlas, se refiere al grado de insatisfacción que sienten la mayoría de sus miembros por la situación en que se encuentra su comunidad. A menudo el Estado es considerado como una institución política «ajena», como una «obstrucción» al desarrollo de la nación, o como una «carga» que exige gran parte de sus recursos y que no les proporciona suficientes beneficios. La articulación de sentimientos similares provoca la aparición de movimientos nacionalistas con distintos objetivos políticos, que abarcan desde la delegación de poderes y la autonomía hasta la secesión. Todos ellos se basan en la denuncia de una situación considerada insatisfactoria, por lo que hace a los asuntos

económicos, sociales, políticos o de seguridad, resultante de la relación entre el Estado y la minoría o las minorías nacionales. Pero, si bien el carácter concreto del Estado, que difiere en cada caso, determina el estatus de la minoría nacional, la fuerza del movimiento nacionalista de dicha minoría puede influir de un modo considerable en una posible reforma de esa situación.

En este ensayo consideraremos el reconocimiento cultural, la autonomía política y la federación como las tres posibles respuestas políticas al nacionalismo de las naciones sin Estado. Es cierto que la independencia puede ser el resultado de presiones nacionalistas, pero aquí los argumentos se concretarán en las tres alternativas mencionadas, que pueden dar respuesta a las demandas de las minorías nacionales sin que, en principio, ello lleve a la secesión. El reconocimiento cultural, la autonomía política y la federación presuponen la aceptación de la democracia, entendida en su sentido más amplio, y la disponibilidad por parte del Estado a reconocer los diversos grados de diferencia que se dan en su interior. Existen numerosas soluciones intermedias a los tres escenarios principales mencionados. En este sentido, se considerarán la regionalización, la devolución de poderes y la descentralización como variantes, bien del reconocimiento cultural, bien de la autonomía política, según sea el caso. Con todo, cabe aún analizar aquellos casos en los que la minoría nacional no es reconocida por el Estado o por los estados que la contienen. Para definir estas situaciones introduciré el término «negación y represión». En tales circunstancias, la falta de reconocimiento suele ir acompañada del establecimiento efectivo de políticas destinadas a homogeneizar a la población y a erradicar los rasgos culturales y políticos específicos de la minoría. Son muchas y muy variadas las formas mediante las que puede ejercerse la represión; éstas pueden incluir desde medidas sociales o políticas hasta medidas militares.

En estas páginas se examinan escenarios políticos diversos y soluciones viables para el nacionalismo de las naciones sin Estado en los países occidentales. Aunque ocasionalmente me referiré a algunas sociedades post-coloniales, soy consciente de que, para que dichas referencias fueran lo suficientemente precisas, cabría incluir un esmerado análisis de lo que significa el colonialismo y de qué modo los conceptos de nación, Estado y nacionalismo se exportaron a unas zonas concretas y fueron apropiados por las nuevas élites locales con tal de encajarlos en un contexto radicalmente distinto del contexto occidental en el que se originaron. Pero éste es un ámbito de estudio que queda más allá del alcance de este artículo.

El reconocimiento cultural

El reconocimiento estatal de determinados rasgos culturales específicos de una minoría nacional con base territorial, a la que el Estado probablemente denominará «región», «provincia» o *département*, entre otras posibilidades, representa una opción «blanda» (soft) en el proceso de reconocimiento de la diversidad intra-estatal. Sin embargo, antes de proceder al análisis de dicha opción, es preciso tomar en consideración dos cuestiones principales. En primer lugar, el reconocimiento cultural presupone la existencia de un Estado unitario que no reconoce la existencia de más de una nación dentro de su territorio, o si la reconoce no le garantiza el autogobierno. En estos casos, y de modo prácticamente invariable, el Estado promueve una lengua y una cultura comunes mediante un sistema de enseñanza nacional más o menos eficaz. En tal contexto, las diferencias internas adquieren un carácter meramente «folklórico» y no constituyen una amenaza a la integridad del Estado, sino que más bien se incorporan a la cultura estatal y son consideradas como una parte de ella.

En segundo lugar, el reconocimiento cultural parece funcionar siempre que las minorías nacionales tienen un sentimiento de identidad debilitado o siempre que no desean o no se les permite articular movimientos sociales y políticos para defender su especificidad. ¿Pero de qué modo se explica una autoconciencia nacional débil? A este respecto cabe identificar tres causas: 1) un programa de homogeneización que el Estado ha aplicado con éxito y que ha tenido como resultado un considerable grado de asimilación de la minoría nacional concernida; 2) una situación en la que la minoría nacional ha sido reprimida durante largo tiempo, habida cuenta de que la represión puede llevarse a cabo con una infinidad de modos que no implican necesariamente el uso de la fuerza; 3) accidentes históricos, esto es, circunstancias indeterminadas que pueden considerarse resultados del azar, como, por ejemplo, la muerte o la falta de un sucesor para la corona y la necesidad de hallar un nuevo monarca fuera de la nación; un elevado flujo de inmigrantes que logran monopolizar la economía y posteriormente la política; o un éxodo masivo de la gente joven de la nación que se ve obligada a buscar trabajo en otras zonas.

El reconocimiento cultural supone un grado mínimo de descentralización, si es que se produce alguno. Es probable que el Estado decida nombrar un representante especial para la región con el objetivo de que se ocupe de la distribución de los subsidios estatales y de la administración conforme a la legislación del Estado. Dicho representante

normalmente debe responder ante el parlamento estatal sobre los asuntos regionales.

El gobierno británico nombró un secretario de Estado para Escocia tras la unión de ésta con Inglaterra (1707). No obstante, después del año 1745, no se realizó nombramiento semejante alguno y, aunque durante la mayor parte del período subsiguiente la responsabilidad para con Escocia residía en el ministro del Interior, el grueso del poder político efectivo era ejercido por el Procurador General. Ese sistema perduró hasta 1885, fecha en que se creó la Secretaría de Escocia, cuyo estatus mejoró en 1926 al convertirse en la Secretaría de Estado para Escocia.

El reconocimiento cultural, tal como se ha señalado, implica un Estado unitario que no delega sus poderes soberanos, salvo en unos aspectos concretos. Por ejemplo, Escocia mantuvo su propio sistema de educación, su religión (Kirk) y su derecho civil.

Los ciudadanos del Estado ejercen su soberanía en las elecciones generales que afectan a la vida del conjunto de la población, puesto que la región no se considera en modo alguno como una entidad autónoma que posee el derecho a decidir directamente los asuntos que la conciernen. No existen elecciones regionales y la soberanía, que no se delega, se ejerce en un sólo nivel. En este contexto, la integridad del Estado está garantizada por la existencia de una firme estructura estatal unitaria que suele impedir la organización de movimientos nacionalistas alternativos.

El reconocimiento cultural suele conllevar una débil protección y promoción de las culturas regionales. Al Estado le resulta relativamente fácil transigir en la promoción de algunos acontecimientos folklóricos que reflejen las tradiciones específicas de la zona pero que no puedan ser presentados como una «amenaza» para la cultura y la lengua dominantes. Dichas manifestaciones se dirigen a complacer a aquellos miembros de la región que se sienten satisfechos con ese nivel de reconocimiento y a mostrar la «curiosidad» y riqueza cultural del estado-nación estableciendo una distinción clara entre la «cultura y lengua oficiales» y las otras.

La protección y el fomento de una lengua regional que tan sólo habla una pequeña minoría o que está relegada a la esfera privada, resultan más polémicos. El grado de polémica se conecta directamente con la fuerza y los recursos asignados para esos fines y con el impacto social que representa un uso creciente de esa lengua en la esfera pública. Cabe resaltar que siempre que la lengua regional ya no existe, la diferencia se sitúa en otras características distintivas de la comunidad, tales

como el derecho y la religión. Pero siempre que existe una lengua, ésta se convierte invariablemente en una de las características identitarias más relevantes.

El reconocimiento de la diferencia interna, sea en forma de reconocimiento cultural, autonomía política o federación, comportará a buen seguro la oposición de quienes albergan una imagen unitaria, homogénea y cerrada del Estado. En muchos estados multinacionales se vive lo que denomino una «colonización de las regiones». Con ello me refiero al proceso de asimilación activa de las regiones a la cultura y la lengua dominantes. La presencia de los representantes del Estado en la administración y el ejército contribuye a consolidar políticas similares.

Otra forma más sutil, y hasta cierto punto no deliberada, de colonización de las regiones, especialmente si se trata de zonas pobres, se produce cuando un número considerable de personas procedentes de otras partes del estado adquiere segundas residencias en esas zonas. Dichas personas, si gozan de un nivel de vida superior, pueden beneficiarse de los precios más bajos existentes en el mercado de la vivienda y de los servicios de la región. El impacto de esa presencia depende en gran medida del número de nuevos residentes a «tiempo parcial». Si su número es reducido, es más fácil que se asimilen a las costumbres, las tradiciones e incluso decidan aprender la lengua regional. La actitud de quienes acceden a ciertas comunidades mediante sus segundas residencias cobra una gran importancia. Así pues, mientras algunos respetan las culturas regionales, otros muestran indiferencia y otros las menosprecian al considerarlas como inferiores, primitivas o retrógradas; argumento comúnmente utilizado a la hora de explicar el atraso de la región. Los residentes autóctonos reaccionan de distintos modos ante los «recién llegados»: en algunas ocasiones muestran una abierta hostilidad que a veces puede generar violencia, en otras muestran admiración o se sienten inferiores.

La autonomía política

La autonomía política remite a la situación en que un Estado unitario decide aplicar un cierto grado de descentralización transfiriendo algunos de sus poderes, relativos a unas cuestiones claramente definidas, a todas o a algunas de sus regiones, provincias o naciones constituyentes —la terminología varía en gran medida según sea la perspectiva del hablante. Tres conceptos clave se encuentran íntimamente conectados a

la idea de autonomía política: subsidiariedad, descentralización y delegación de poderes. Estos conceptos se refieren a la transformación de un Estado unitario que retiene ciertos poderes básicos pero acepta delegar ciertas funciones. El principal argumento a favor de la descentralización se basa en la creencia implícita de que, la transferencia de determinadas funciones a instituciones sub-estatales territorialmente circunscritas, puede incrementar la eficacia y la legitimidad. Sin embargo, si bien existen razones prácticas para defender la autonomía política de ciertas zonas incluidas en un mismo Estado, no debe darse por supuesto que el Estado aceptará de manera automática dicho principio.

Hasta el momento presente, la combinación entre el principio democrático y el principio que reconoce el derecho de los pueblos a la autodeterminación, declarado por Woodrow Wilson en 1918, se ha materializado en distintos acuerdos políticos que intentan reconciliar ambos criterios procurando preservar la integridad del Estado nación, excepto en el caso de procesos de descolonización e independencia de nuevos estados.

La autonomía política va más allá del mero reconocimiento cultural. A menudo la autonomía política es el resultado de las presiones ejercidas por las minorías nacionales durante largos períodos. Cabe señalar que la autonomía política requiere una enmienda en la Constitución del Estado que especifique el grado de descentralización y las competencias que se transferirán a las regiones y conlleva, además, que se establezcan claramente los principios rectores para la asignación de los recursos que la harán posible. La soberanía no es compartida por las partes constituyentes del Estado tal como se espera en una federación. En lugar de ello, el Estado delega algunos poderes a las instituciones regionales que, en última instancia, deben responder ante él. Los asuntos relacionados con la cultura y el bienestar social parecen ser más fáciles de transferir que los relacionados con el régimen fiscal, la seguridad y las relaciones internacionales. Éstos poderes, de ser transferidos, siempre son parciales y se desarrollan bajo una estrecha supervisión de los agentes y las instituciones estatales. No existe regla fija alguna sobre el grado de poder que debe transferirse cuando se concede la autonomía a determinadas regiones. Ello explica por qué el concepto y el contenido de este acuerdo político varía sustancialmente cuando se aplica a entornos distintos.

A continuación, se tratan algunas de estas cuestiones analizando los casos de Cataluña y Escocia. Cataluña comparte con Escocia el hecho de haber sido independiente hasta principios del siglo XVIII y de verse posteriormente integrada, junto con otras naciones, en un mismo Esta-

do. En el centro de las demandas nacionalistas catalanas y escocesas se sitúa un fuerte sentimiento identitario basado en una cultura particular, que en el caso de Cataluña incluye una lengua propia, y el deseo de reconocimiento político.

Cataluña y el Estado de las autonomías

El modelo autonómico español constituye un buen ejemplo del modo como funciona la transferencia de poderes una vez que se ha aplicado a todo el territorio del Estado. Durante el régimen franquista (1939-1975), tanto el nacionalismo como la democracia formaban una parte esencial de las demandas catalanas y vascas que reclamaban la transformación de España en un Estado democrático capaz de reconocer su diversidad interior y dispuesto a alterar su naturaleza centralista y recalcitrante.

Tras la muerte de Franco en 1975, la cuestión nacional se convirtió en un asunto urgente y se hizo necesario el consenso de todas las fuerzas políticas con el fin de iniciar la transición democrática y elaborar una nueva constitución. Los artífices de la Constitución de 1978 optaron por un modelo basado en la descentralización simétrica del estado, lo que se denominó «café para todos», y en lugar de responder directamente a las reivindicaciones nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, optaron por la división del territorio estatal en diecisiete comunidades autónomas. Algunas de estas comunidades cuentan con una base histórica y cultural —Cataluña, el País Vasco y Galicia— mientras que otras fueron creadas artificialmente, tales como la comunidad de la Rioja y la de Madrid, entre otras. Con todo, si bien Cataluña, el País Vasco y Galicia pudieron iniciar inmediatamente el proceso hacia la autonomía plena, otras regiones hubieron de pasar antes por un período de «autonomía restringida» de cinco años. No obstante, una vez lograda la plena autonomía, la Constitución no establece distinción alguna entre las comunidades. La creación del sistema autonómico conllevaba la asunción de la unidad indisoluble de España a la vez que se reconocía y se garantizaba la autonomía de sus nacionalidades y regiones.

Cada comunidad posee una asamblea legislativa regional que constituye una sola cámara. Los diputados se eligen según criterios de representación proporcional y generalmente el líder del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria asume la presidencia de la comunidad. El presidente encabeza un ejecutivo regional de consejeros que están al

cargo de departamentos, los cuales siguen en su mayoría, si bien no siempre, el patrón de los del Estado español. En numerosos aspectos, los gobiernos autónomos actúan como estados. En Catalunya y el País Vasco, por ejemplo, proporcionan servicios en materia de educación, sanidad, cultura, vivienda, transportes locales, agricultura e incluso han obtenido el control de su fuerza policial autónoma. El Gobierno español mantiene la jurisdicción exclusiva sobre la defensa, la administración de la justicia, las relaciones internacionales y la planificación económica general. El Fondo de Compensación Interterritorial que el Gobierno administra asigna recursos especiales a las regiones más pobres y ha sido concebido para que promueva el equilibrio y la solidaridad entre ellas.

Tras casi veinte años de autonomía, numerosos sectores catalanes y vascos no se muestran completamente satisfechos con los niveles de autonomía política adquiridos: (1) desean un mayor reconocimiento y poder político dentro del marco institucional presente; (2) solicitan un trato especial y no aceptan el «café para todos»; y plantean una modificación de la Constitución que permita reconocer a Cataluña y el País Vasco como naciones. En este contexto, la descentralización asimétrica del estado se percibe como una estructura más acorde con la realidad. De todas formas, cualquier intento de aplicar un trato diferenciado para Cataluña y el País Vasco (o Galicia) recibe fuertes críticas de representantes de las demás autonomías por considerarlo desfavorable a sus intereses y la oposición de quienes ven en un posible reconocimiento de la multinacionalidad de España el primer paso hacia su desmembramiento.

A pesar de las actuales críticas y la creciente insistencia por modificar el modelo autonómico confiriendo así un estatus especial para Catalunya y el País Vasco (y posiblemente Galicia), el modelo del Estado de las autonomías merece una valoración positiva como instrumento que permitió otorgar una respuesta pacífica al nacionalismo no estatal durante la transición democrática. Cabe recordar que la autonomía política era como un sueño para quienes luchaban contra una dictadura que parecía interminable. Por otra parte, la autonomía aplicada a todo el territorio del Estado español ha evitado ciertas cuestiones, como la que actualmente se debate en Gran Bretaña respecto al derecho de los diputados escoceses en el Parlamento de Westminster a votar en asuntos referidos exclusivamente a Inglaterra, ahora que los diputados ingleses ya no pueden votar en asuntos referidos a Escocia, ya que éstos se debaten en el recientemente establecido el Parlamento escocés (1999).

Escocia en el seno de una Gran Bretaña descentralizada

Escocia ha experimentado un largo y complejo proceso para lograr la autodeterminación.¹ En el referéndum de 1979, los escoceses votaron a favor de la propuesta del entonces Gobierno laborista para establecer una asamblea escocesa. Aún así, Westminster rehusó la creación de la asamblea, ya que una de las cláusulas del proyecto requería que al menos el 40 por ciento del electorado que constaba en el censo votara a favor. Sólo el 32,9 por ciento de los electores votaron.

Desde el año 1988, la Convención Constitucional Escocesa, que incluye a los laboristas, los demócrata-liberales, las iglesias, los sindicatos y demás grupos cívicos, vino presionando por un cambio en el modo en que Escocia era gobernada desde Londres. En 1995 se publicó un plan para crear un parlamento escocés. Pero habida cuenta de los desafortunados intentos anteriores, la Convención se opuso a la convocatoria de un nuevo referéndum por considerarla una estrategia muy arriesgada. Una vez en el poder, el 11 de setiembre de 1997 el Gobierno laborista decidió convocar un nuevo referéndum que contenía dos preguntas. El 74 por ciento de los escoceses votó a favor del restablecimiento de un parlamento escocés y el 63 por ciento votó a favor de otorgarle poderes para subir o bajar impuestos. Este hecho ha transformado el estatus de Escocia en Gran Bretaña y ha supuesto el fin de la figura del Secretario de Estado para Escocia.

En mayo de 1999, los escoceses eligieron a los que serían sus representantes en el nuevo Parlamento escocés. El primer ministro («First Minister», distinto del «Prime Minister» o jefe del ejecutivo de la Gran Bretaña) asumió el ejecutivo escocés y fue nombrado por la reina bajo el asesoramiento del Presiding Officer («el representante que preside»). El nuevo First Minister de Escocia fue nominado por el Parlamento, que normalmente elige al líder del partido que ha obtenido la mayoría.

Aunque el resultado afirmativo del referéndum de 1997 no conlleva la consolidación constitucional, es decir en principio no impide que los poderes transferidos y las instituciones autónomas sean abolidas por un futuro gobierno, es probable que un buen funcionamiento del Parlamento refuerce a largo plazo su legitimidad moral y política.

Una de las cuestiones más controvertidas en el ámbito de la política descentralizadora de la Gran Bretaña se refiere al papel que han de se-

¹ Véase MACKIE (1991) y LYNCH (1997).

guir ejerciendo en el Parlamento de Westminster los diputados que representan a las zonas que actualmente cuentan con instituciones autónomas. Esta cuestión adquirió gran trascendencia cuando el diputado laborista Tam Dalyell planteó la llamada *West Lothian Question* en la Cámara de los Comunes. *La West Lothian Question* se refiere a la «anomalía por la cual los diputados escoceses retendrían el derecho a votar en materias que afectan únicamente a Inglaterra y Gales, mientras que los diputados ingleses y galeses no tendrían el derecho de voto para las cuestiones relativas a Escocia (que han sido transferidas al Parlamento de Edimburgo)».² La actual sobrerrepresentación de Escocia en Westminster por casi catorce escaños, justificada por la necesidad de compensar a unas regiones escasamente pobladas, también debería ser modificada. La ausencia de una constitución británica escrita en la que pudieran hallarse las respuestas a dichas cuestiones abre un amplio espectro de opciones a discutir a la hora de decidir sobre estas materias.

La restitución del Parlamento en Edimburgo no altera, en principio, el carácter unitario del Estado británico, puesto que la soberanía sigue residiendo en Westminster. Naturalmente, una eventual mayoría del Partido Nacional Escocés en el Parlamento de Edimburgo podría presionar para obtener mayor autonomía e incluso reclamar la convocatoria de un referéndum sobre la independencia de Escocia.

No cabe duda de que el Parlamento escocés expone una visión asimétrica del Reino Unido basada en el reconocimiento de Escocia como una nación distinta de las demás zonas de Gran Bretaña, una nación que posee una cultura, unas tradiciones y formas de vida específicas, originarias en un pasado en el que Escocia fue independiente.

El primer ministro, Tony Blair, en el prefacio del *Scotland's Parliament White Paper* (Proyecto del Gobierno para la creación de un parlamento en Escocia), se refería a Escocia como «una nación histórica orgullosa en el seno del Reino Unido». Con estas palabras, reconocía el carácter multinacional del Estado británico. A través del *White Paper*, la transferencia de poderes a Escocia se presenta como una parte del amplio programa de reforma constitucional del Gobierno destinado a fortalecer el Reino Unido. Así pues, Escocia permanecerá como parte integrante del Reino Unido y la reina seguirá siendo el jefe de Estado. Westminster es y continuará siendo soberano. El Parlamento escocés tendrá poderes legislativos en una amplia gama de materias, mientras que Westminster conservará los poderes y las responsabilidades en

² Véase McCORMICK y ALEXANDER en GUIBERNAU y REX (1997), pp. 154-170.

cuanto concierne a: materias constitucionales, política exterior (incluyendo las relaciones con Europa), defensa y seguridad nacionales, régimen fiscal y control de la economía y el sistema monetario británico, legislación laboral, seguridad social y la mayoría de aspectos relativos a la seguridad y la regulación de los transportes.

A la mayoría de los ingleses les resulta difícil establecer una clara distinción entre la identidad inglesa y la identidad británica. Ello explica su dificultad para entender la perspectiva escocesa. En Gran Bretaña la devolución de poderes se ha convertido en una cuestión muy controvertida que provoca de manera automática reacciones apasionadas. La falta de solidaridad, el trato injusto, el favoritismo y la amenaza a la integridad del Estado son algunos de los argumentos que se esgrimen cuando se considera la descentralización de Gran Bretaña. Tales afirmaciones ignoran que el hecho de garantizar la autonomía a las minorías nacionales representa un signo de profundización en la democracia. Si los escoceses desean decidir sobre su destino político y están preparados para defender esta opción con medios pacíficos, tal como lo demostraron en el referéndum para la devolución de poderes de 1997, va a resultar sumamente difícil para cualquier futuro gobierno británico anular el Parlamento de Escocia.

Una cuestión económica esencial distingue las posiciones de Cataluña y el País Vasco cuando se comparan con las de Escocia y Gales. Así como las primeras son contribuyentes netos a los fondos del Estado, las últimas dependen de los subsidios estatales. Esto establece una diferencia esencial a la hora de contemplar una posible ampliación de los poderes transferidos a estas zonas en el marco del Estado español y en el de Gran Bretaña.

Es probable que una estructura política asimétrica, similar a la que se está estableciendo en Gran Bretaña, provoque conflictos. Por lo general, los estados no están dispuestos a admitirla, ya que ello implica, de un modo u otro, la aceptación de un estatus especial para determinadas zonas. Son pocos los estados que se definen como multinacionales, aunque existan razones de peso para que lo hagan. En este sentido, la autonomía política se considera como una opción intermedia que va más allá del simple reconocimiento de la especificidad cultural de algunas regiones, pero que, sin embargo, dista de la idea de compartir la soberanía intrínseca al modelo federal. Aún así, puede que la descentralización asimétrica llegue a percibirse como la única alternativa válida capaz de responder a movimientos nacionalistas potentes que surgen en algunas naciones sin Estado, con el fin de disuadirlas de iniciar el camino de la independencia. Siempre que una na-

ción sin Estado cuenta con un movimiento nacionalista mayoritario, el Estado, si desea sostener su reputación democrática, se ve forzado a responder a sus demandas y evitar, dentro de lo posible, la secesión. Por otra parte, cabe contrastar la fuerza del nacionalismo en las naciones sin Estado europeas y el modo como los estados reaccionan ante él, con el impacto que puede tener una nueva y creciente integración política europea. Pero éste es un tema que queda más allá de los objetivos de este ensayo.

La federación

La principal diferencia que existe entre la federación, como forma de gobierno que implica la división de poderes entre un gobierno central y varios gobiernos regionales o provinciales (la terminología varía en cada caso), y la autonomía política reside en el grado de descentralización constitucionalmente garantizada característica de las estructuras federales. En términos objetivos y desde el punto de vista del grado de autodeterminación de que puede disponer una nación sin Estado sin acceder a la independencia, la federación es la solución más ventajosa. Sin embargo, cabe apuntar que no existe una única interpretación del federalismo. Según Graham Smith, el federalismo es a la vez una ideología política y un acuerdo institucional.³ Como ideología política, asume que la organización ideal de una sociedad se refleja mejor en la celebración de la diversidad a través de la unidad. Como acuerdo institucional, la estructura de las federaciones varía en función de circunstancias históricas, económicas, sociales y políticas concretas.

El federalismo representa un compromiso ideológico y ello explica porque la simple creación de estructuras federales no conduce necesariamente a un federalismo que asuma el respeto a la diversidad y acepte la unión de la federación. En ciertos casos, el talante federalista de algunos líderes políticos puede ejercer una influencia «federalizante» en la articulación al Estado, sin que el Estado adopte una estructura federal, este es el caso la España post-1978.

La federación propone una especial articulación del poder político dentro de un territorio claramente delimitado, tal articulación se inspira en el deseo de reconocer, proteger y fomentar la diversidad intra-estatal

³ SMITH (1995), Véase también FOSSAS y REQUEJO (1999).

y al mismo tiempo, mantener la integridad territorial del Estado. Las unidades constituyentes de una federación, tal como sostienen Burgess y Gagnon, no son simples autoridades locales subordinadas a un poder central dominante, «más bien al contrario, ellas mismas son estados con derechos de Estado».⁴ En opinión de Elazar, «la propia esencia de la federación como forma particular de unión es autogobierno más gobierno compartido».⁵

En el centro de la idea federalista se halla la asunción del valor y la valía de la diversidad. Por ello, las federaciones a menudo han resultado ser instrumentos políticos muy útiles para proteger a las minorías nacionales concentradas en áreas territoriales concretas dentro del Estado federal. Por ejemplo, Quebec, que constituye el único enclave francés en América del Norte, es una de las naciones sin Estado más activas en la lucha por asegurar su desarrollo lingüístico y cultural, en principio, en el seno de la federación canadiense.

En el caso de Suiza, la mayoría de sus cantones son en gran medida homogéneos en cuanto a la lengua.⁶ Coexisten en el país cuatro grupos lingüísticos principales y cada uno de ellos incluye varios cantones de los veintiséis en los que se halla dividido el territorio suizo. En las comunidades lingüísticas, el etnonacionalismo se ve frenado por las importantes competencias que se confieren a los cantones. Los partidos políticos no se corresponden con las regiones lingüísticas y el comportamiento electoral de los ciudadanos respecto a cuestiones constitucionales se asocia principalmente a aspectos sociopolíticos. Recientemente se han dado algunas excepciones que han desmentido este hecho. Cabe añadir que en el seno de Suiza sigue abierta la brecha en las relaciones entre los protestantes y los católicos.

Por lo general, se registran tensiones entre aquellos miembros de la federación que desean ampliar el alcance de la autodeterminación y el Estado que pretende aumentar el control federal. Tales tensiones varían en cada caso en particular y su intensidad depende en gran medida de las razones que condujeron a la creación de la federación. Lo ideal sería que las federaciones fueran el resultado de un acuerdo entre estados independientes que deciden libremente iniciar un proyecto federal que les permita asumir un interés común de modo conjunto, mientras tratan a parte sus asuntos interiores. No obstante, a menudo las federaciones nacen de la presión que han ejercido las comunidades étnicas y na-

⁴ BURGESS y GAGNON (1993), pp. 5.

⁵ ELAZAR (1987).

⁶ Véase SANGUIN (1983) y ESCHET-SCHWARZ (1989).

cionales territorialmente circunscritas, insatisfechas por el trato que les dispensa el Estado unitario que las engloba y con suficiente poder para forzar su transformación. Este sería el caso de Bélgica, donde un sólido movimiento nacionalista flamenco ha venido presionando para lograr el reconocimiento de su especificidad dentro del Estado belga, el cual ha dejado de ser un Estado unitario para convertirse en una federación al objeto de satisfacer dichas demandas. En otros casos, las federaciones no surgen de la presión que se ejerce desde abajo (bottom-up), sino que responden a mecanismos iniciado desde arriba (top-down) como en los casos de la India y la ex Unión Soviética.

El sistema político alemán y el papel que ejercen los *länder* supone una excepción. Gunlicks sostiene que en la actualidad el federalismo alemán no es el reflejo de una sociedad dividida por tensiones étnicas, sociales, culturales o religiosas significativas, sino que más bien fue concebido para reducir el poder del Gobierno central y garantizar una democracia estable.⁷ Ello explica el especial énfasis que la Ley Fundamental alemana pone en el repartimiento de poderes, responsabilidades y recursos, en comparación, por ejemplo, con la Constitución de los Estados Unidos, la cual estipula una separación de poderes entre la federación y los estados. En Alemania, el Gobierno federal y los Gobiernos de los *länder* se ven obligados a desarrollar una estrecha colaboración. Benz afirma que la base cultural o histórica de los *länder* es más bien frágil debido a la inestabilidad histórica de estas zonas.⁸ Benz sostiene que «después de la Segunda Guerra Mundial, las estructuras regionales del Estado alemán se restablecieron en un marco territorial que se definió principalmente según las zonas de ocupación artificialmente creadas. Los *länder* integrados en la República Federal a partir de 1949, así como todos los que se encontraban en la República Democrática Alemana hasta 1952 y que fueron restablecidos en 1990, eran en gran medida creaciones pragmáticas de los Aliados y carecían de tradiciones».⁹ Benz considera que en Alemania existen regiones culturales, pero que, desde un punto de vista político, son más una ficción que una realidad, puesto que los *länder* no coinciden con ellas, salvo en algunas excepciones.

El agrupamiento territorial de los ciudadanos constituye uno de los principales rasgos de una federación. A juicio de King, «lo que tienen de distintivo las federaciones no es el hecho de que el pueblo es consi-

⁷ GUNLICKS (1989).

⁸ BENZ (1998), pp. 111-129.

⁹ BENZ (1998), pp. 113.

derado soberano, sino que la expresión de esa soberanía está ligada a la existencia y la consolidación de las unidades territoriales regionales». ¹⁰ Así pues, la federación es un mecanismo útil cuando se trata de articular grandes instituciones políticas que se han formado por la voluntad de varias unidades fundadoras independientes. Así ocurrió en Canadá, que se considera, al menos por parte de los nacionalistas quebequeses, como la confluencia de dos naciones fundadoras, una con cultura y lengua francesas y otra con cultura y lengua inglesas. Sin embargo, tal como se ha afirmado, la federación también desempeña un papel decisivo cuando deben responderse a las reivindicaciones de autodeterminación de las naciones sin Estado.

Cabe abordar desde un enfoque distinto, el papel de la federación en una sociedad multinacional o en una multiétnica que no cuenta con comunidades culturales con base territorial. Esta cuestión la trataron en su día los austromarxistas Otto Bauer y Karl Renner que se propusieron establecer canales válidos de representación para los numerosos grupos étnicos dispersados por el imperio austrohúngaro. Ambos sugirieron la creación de instituciones de carácter no territorial mediante las cuales los grupos étnicos pudieran ser representados y obtener apoyo institucional. Esto pone de relieve el objetivo prioritario de la federación, a saber, la preservación de la diversidad en el seno de la unidad, una característica presente en la Unión Soviética de Lenin, la India de Nehru, el Canadá de Trudeau o incluso, como Smith señala, la Unión Europea de Delors. ¹¹ Diversidad y unidad, y no uniformidad, son dos constituyentes del federalismo que se negocian constantemente en una federación. Al definir las federaciones, la centralización y la descentralización también expresan un rasgo básico que debería percibirse como una expresión de la práctica democrática.

La federación no elimina los conflictos. Es más, hasta cierto punto, el reconocimiento de la diversidad es en sí mismo una causa de conflicto, pero ello, como Burgess destaca, «no debe concebirse como una debilidad». ¹² El éxito de los sistemas federales no ha de medirse en función de la eliminación de conflictos sociales, sino más bien a partir de su habilidad para regularlos y gestionarlos. ¹³

Las federaciones pretenden generar soluciones democráticas a situaciones conflictivas fomentando la tolerancia y el respeto hacia la di-

¹⁰ KING (1993), pp. 96.

¹¹ SMITH (1995), pp. 7.

¹² BURGESS y GAGNON (1993), pp. 20.

¹³ BURGESS y GAGNON (1993), pp. 18.

versidad nacional y étnica. Ello explica porque las federaciones no pueden ser el resultado de la fuerza o de una imposición desde arriba. Para garantizar y mantener la legitimidad de un Estado federal, es crucial tener conciencia del proceso sumamente complicado que conlleva crear un Estado que defienda la diversidad y que promueva un sentimiento de unión entre sus constituyentes.

En opinión de Kriek, los principales peligros que amenazan las federaciones son: 1) la posibilidad de que una minoría cultural o religiosa se exceda en su papel de oposición y acabe reivindicando la secesión; 2) la posición dominante de ciertos grupos que presionan a favor del aumento de la centralización; una amenaza que podría evitarse al crear sólidos partidos regionales; y 3) la dependencia de uno de los constituyentes con relación a los demás por lo que hace a sus recursos como rasgo capaz de provocar tanto tendencias unitaristas como movimientos separatistas. Como consecuencia de ello, la autonomía económica de las unidades que forman una federación suele percibirse como una característica muy deseable.¹⁴

Para impedir su desintegración, las federaciones necesitan combinar un sólido gobierno federal, aunque sea mínimo, con una política de sincera descentralización y respeto hacia los miembros de la federación. La división racional de las funciones y los poderes resulta decisiva para establecer un sistema de coordinación eficaz, apto para evitar una burocracia superflua. Las decisiones deben tomarse colectivamente y las relaciones entre el Estado federal y sus constituyentes han de establecerse de un modo claro en una constitución aprobada por todos. Puede que un Estado adopte algunos elementos federales, pero no podrá ser denominado federación a menos que se declare el principio federal en su constitución. Una vez establecida la federación, en principio todos sus componentes mantienen derechos y deberes simétricos. Pero en la actualidad la simetría es una característica que se pone en tela de juicio en varias federaciones.

Actualmente, el movimiento nacionalista quebequés aspira a lograr un estatus especial para Quebec dentro de la federación canadiense y defiende el derecho de los quebequeses a decidir acerca de su futuro político. A continuación analizaremos el origen histórico de Quebec y la relación entre sus ciudadanos francófonos y anglófonos como primer paso en el estudio del advenimiento del nacionalismo quebequés contemporáneo.

¹⁴ KRIEK (1992), pp. 30.

La emergencia del nacionalismo quebequés

Quebec constituye una de las diez provincias de Canadá. No obstante, Quebec se considera distinta de las demás provincias ya que, además de ser la única provincia francófona de Canadá, cuenta con una cultura específica de origen francés, una tradición histórica diferenciada y una identidad quebequesa íntimamente vinculada a un movimiento nacionalista próspero.¹⁵ Quebec reivindica el derecho a ser reconocida como «sociedad distinta» dentro de Canadá y defiende la necesidad de establecer un federalismo asimétrico basado en una concepción bicultural y bilingüe de Canadá. El reconocimiento del derecho a la autodeterminación que reivindican los pueblos indígenas que existen dentro de las fronteras del territorio canadiense añade complejidad y presión a la hora de explorar nuevas formas de federalismo asimétrico que pueden ser aplicadas en Canadá.

La federación debe considerarse como un proceso dinámico en el que sus miembros responden a presiones tanto internas como externas. La emergencia del nacionalismo quebequés tiene sus orígenes en la denominada «Revolución Tranquila» que tuvo lugar en los años sesenta. Esta revolución promovió un movimiento nacionalista quebequés que denunciaba el trato discriminatorio recibido por los «canadienses franceses» dentro de la federación. Los ámbitos en los cuales esta discriminación se hacía más patente eran la educación, el empleo y la lengua. En el año 1969, la Ley de lenguas oficiales concedió el mismo estatus a las lenguas francesa e inglesa dentro de las instituciones federales, además garantizó la posibilidad de ser atendido por los servicios federales en ambas lenguas en cualquier parte del territorio de Canadá. Con el fin de implementar estas medidas se constituyó la Secretario del Comisario de las lenguas oficiales. El mismo año, la Comisión Real sobre el bilingüismo y el biculturalismo reveló que los privilegios culturales y lingüísticos de la minoría anglófona en Quebec coincidían con una excelente posición económica disfrutada por esta minoría. Tomando como referente el conjunto de la población activa, un trabajador anglófono medio ganaba casi el cincuenta por ciento más que un trabajador francófono medio.¹⁶ La población masculina anglófona y monolingüe de Quebec era descrita como el grupo más privilegiado de todo Canadá. La exposición pública del estatus de inferioridad al que se veían sometidos los quebequeses francófonos con-

¹⁵ Sobre la vida política de Quebec, ver LA CHAPPELLE et al. (1993).

¹⁶ CONWAY (1992) p. 73.

tribuyó vivamente a la reemergencia de sentimientos nacionalistas entre los quebequeses francófonos.

La actividad constante de un nacionalismo quebequés en alza provocó algunas transformaciones en el trato otorgado a los canadienses francófonos —progresivamente denominados «quebequeses»— lo cual contribuyó a circunscribirlos territorialmente. En el año 1971, el Primer Ministro Pierre Trudeau declaró Canadá como un estado multicultural, una medida tremendamente discutida en círculos quebequeses donde se argumentaba que el multiculturalismo era un instrumento destinado a debilitar sus demandas nacionalistas y el carácter fundamentalmente bilingüe y bicultural de la federación canadiense.

En 1982, al producirse la repatriación de la Constitución de Canadá, se aprobó la introducción de una enmienda constitucional, la Carta de derechos y libertades de Canadá, sin el consentimiento de los representantes de Quebec. Desde la perspectiva quebequesa, ésto constituyó una injusticia ya que violaba una de las reglas fundamentales de la federación: lo que afecta a todos, debe ser aprobado por todos. Tal como Tully destaca, «si bien el Tribunal Supremo dictaminó que la convención sería violada, las nueve provincias y el gobierno federal, que dieron su conformidad, procedieron sin el consentimiento de la Asamblea de Quebec, más aún Quebec había expresado su rechazo explícito a la adopción de tal medida, ya que quebec era la provincia que resultaba más afectada. Esto supuso un hecho sin precedentes».¹⁷ Desde entonces, han tenido lugar diversos intentos para solucionar esta situación anómala. En 1987, bajo los auspicios del primer ministro Brian Mulroney, los primeros ministros de las diez provincias redactaron el acuerdo del Lago Meech. Este acuerdo incrementaba considerablemente el poder provincial y contenía una cláusula según la cual Quebec era definido como una «sociedad distinta» dentro de la federación canadiense. El significado y la relevancia de aplicar el término «sociedad distinta» únicamente para definir Quebec generó tensiones y malestar en diversos sectores de la sociedad canadiense. Después de un largo proceso de consultas, el acuerdo del Lago Meech colapsó finalmente en junio de 1990.

En 1991, se restablecieron las negociaciones constitucionales y en 1992 los primeros ministros de las nueve provincias anglófonas redactaron el acuerdo de Charlottetown. Este acuerdo preveía un aumento sustancial de los poderes provinciales y debilitaba el poder del estado

¹⁷ TULLY (1995) p. 6.

federal, al tiempo que garantizaba el estatus de «sociedad distinta» para Quebec. En esta ocasión, la descentralización iba más allá de lo que se había previsto en el fracasado acuerdo del Lago Meech. El acuerdo de Charlottetown y en particular su «Cláusula de Canadá» proclamaba la «igualdad de las provincias», «la dualidad lingüística» de Canadá i proponía consolidar el derecho al autogobierno de los pueblos indígenas. La posición adoptada por la Asociación de Mujeres Indígenas de Canadá (NWAC) causó un daño irreparable al acuerdo de Charlottetown. La NWAC denunció la exclusión de las mujeres en las negociaciones que condujeron al acuerdo y también expresó su preocupación por la primacía que el acuerdo otorgaba a la cultura y las tradiciones indígenas por encima del derecho a la igualdad entre géneros que prevé la Constitución de Canadá. En Quebec, la «cláusula de Canadá» y su insistencia en la «igualdad entre las provincias» propició el resurgimiento de sentimientos en contra de la equiparación de Quebec con las otras provincias. En el referéndum celebrado el 26 de octubre de 1992 tanto Quebec como el resto de Canadá (generalmente referido como ROC, «Rest of Canadá») votaron no al acuerdo, aunque por razones completamente opuestas.

En el referéndum sobre la soberanía de Quebec que tuvo lugar el 30 de octubre de 1995, los partidarios del «no» obtuvieron 54.288 votos más que los del «sí». ¹⁸ Esto representaba una diferencia del 1,16% a favor del «no». El estrecho margen de la victoria del «no» revelaba un aumento importante en el número de personas a favor de la soberanía de Quebec y confirmaba el auge del movimiento nacionalista quebequés. Desde entonces Quebec se mantiene firme en su deseo de adquirir un estatus especial dentro de Canadá. Tal como afirma Gagnon, «los intentos por reducir a los quebequeses al estatus de una minoría más dentro de Canadá responden a la negativa a aceptar que Quebec constituye uno de los pilares principales sobre los que se estableció Canadá en el acuerdo de la Confederación de 1867». ¹⁹ Un estudio reciente confirma el cambio que se ha producido en la actitud de los residentes de Quebec a la hora de definir su identidad nacional, ya que un porcentaje elevado se define como «quebequés» y no como «canadiense». ²⁰

La relación entre Quebec y el estado federal canadiense ilustra el carácter dinámico de las federaciones. El cambio es intrínseco a toda federación entendida como un acuerdo político que no se basa exclusi-

¹⁸ Quebec Chief Electoral Officer (1995).

¹⁹ GAGNON (1996) p. 16.

²⁰ KLEIN (1996).

vamente en el respeto a la diversidad, sino que también reconoce la naturaleza cambiante de la federación.

La «negación» y la represión

Existe un cambio cualitativo fundamental entre el significado y las consecuencias políticas de los tres escenarios políticos que hemos analizado hasta ahora y el estudio de lo que denominaremos «negación y represión». A través de la autonomía política y el federalismo, el estado reconoce la diversidad interna y confiere cotas variables de autogobierno a sus minorías nacionales. Es probable que en algunos casos estas minorías no se sientan completamente satisfechas con el grado de autogobierno y reconocimiento que reciben del estado, pero existe una enorme diferencia entre la movilización a favor de obtener cotas más elevadas de autogobierno y la movilización que reivindica el derecho a existir.

La «negación» expresa el rechazo del estado a reconocer la existencia de cualquier tipo de minorías nacionales, culturales, históricas o políticas. En estas situaciones se ignora la diversidad interna y se promueve activamente la asimilación de la población. El estado impone una lengua oficial, una cultura y unas instituciones únicas en todo el territorio estatal. Cualquier diferencia cultural o lingüística se presenta como una característica regional, como un signo del pasado, y se le atribuye un estatus folklórico. En Europa topamos con numerosos casos de negación y represión entre los cuales podemos citar el trato recibido por catalanes y vascos durante el franquismo y la sumisión de los países bálticos al dominio soviético. Esta sección se centra en el estudio de dos casos particulares: las políticas homogeneizadoras impuestas por el Estado Francés durante el período que condujo a la consolidación de este estado como estado-nación moderno, y la represión activa sufrida por el pueblo kurdo.

Francia: homogeneización lingüística y consolidación del estado-nación

La defensa de un estado unitario con una fuerte tendencia a la homogeneización cultural de la población es una característica común a la mayoría de los estados-nación que se manifiesta con gran intensidad en el período fundacional del mismo. La lucha por la consolidación del es-

tado-nación responde a un momento histórico en el cual los estados intentaban eliminar la diversidad interna y constituirse como instituciones políticas dispuestas a crear lazos culturales y emotivos entre sus ciudadanos. La consolidación de Francia como estado-nación ejemplifica este proceso. Al terminar la Revolución Francesa, los decretos eran traducidos a los dialectos y lenguas habladas en el territorio del estado francés. La Primera República (1793-1804) cambió radicalmente esta práctica e inició el proceso que debería conducir a la consolidación de «un pueblo, una nación y una lengua» dentro del territorio del estado francés. En 1793, el Abat Gregoire presentó al Comité para la instrucción pública de la Convención un informe sobre la necesidad de universalizar el uso de la lengua francesa y propuso una serie de medidas para llevar a cabo su intención. Según este informe, sólo 3 millones de personas, sobre una población de 26 millones, hablaban correctamente la «lengua nacional», es decir, el francés, mientras que el porcentaje de los que sabían escribir correctamente en francés era aún más reducido.²¹ Según Citron, «la Tercera República (1870-1940) jugó un papel crucial en el proceso de “afrancesamiento” del pueblo francés, Jules Ferry creó un sistema educativo laico, obligatorio y libre, que fomentaba el francés, la historia y los valores franceses. En las escuelas estaba prohibido y era severamente castigado el uso de los “dialectos”». ²² Citron sostiene que «los dirigentes de la Tercera República, herederos de los revolucionarios, eran, al igual que aquellos, impermeables a la idea de que en Francia pudieran existir otras culturas que no fueran la suya». ²³ Al mismo tiempo, el afrancesamiento suponía la imposición de una cierta imagen de Francia como «nación única e indivisible», por medio de la enseñanza de una historia unificada que dejaba de lado las historias particulares de los distintos pueblos incluidos dentro de la República francesa. ²⁴

Tal como afirma Graff, el propósito de desarrollar el uso nacional del francés conllevó un aumento en la intolerancia hacia otras lenguas y dialectos, un refuerzo de las diferencias de clase ligadas al uso de la lengua francesa, y favoreció el inicio de políticas destinadas a la alfabetización de toda la población. La resistencia a este proceso de homogeneización cultural y lingüística no impidió el cambio lingüístico. El poder del estado a la hora de imponer una lengua determinada a través

²¹ CITRON (1992) p. 142.

²² CITRON (1992) p. 174.

²³ CITRON (1992) p. 174.

²⁴ CITRON (1992) p. 174.

de un sistema educativo eficiente resultó crucial e inició un proceso de muerte lenta de las lenguas minoritarias y de los dialectos. El francés era presentado como un avance en la civilización y el progreso, y su uso en «los trabajos urbanos y de cuello blanco, en la instrucción de las fuerzas armadas, y en el volumen creciente de material impreso estimularon su uso tanto oral como escrito entre las poblaciones rurales».²⁵ Durante el siglo XIX se introdujeron políticas similares en Prusia, cuando Bismark estableció el sistema educativo prusiano en las regiones polacas de Poznan y Silesia, donde únicamente se permitía el uso de la lengua alemana como medio de instrucción.²⁶

A mi modo de ver, el rechazo de la diversidad lingüística y la imposición de una única lengua «oficial» por parte del estado, lo cual obliga a conocerla y hablarla perfectamente, conlleva las consecuencias siguientes: 1) la folklorización de las lenguas minoritarias y la restricción de su uso a contextos literarios o festivos en los que se presentan como elementos de diferencia cultural lejos de ocupar un papel relevante en las experiencias diarias de la población; 2) la percepción de las lenguas minoritarias como lenguas de estatus inferior. Este factor se halla conectado directamente a las restricciones en el uso de las lenguas minoritarias; 3) el interés decreciente en el cultivo y uso de las lenguas minoritarias no tan solo como una parte de una cultura elevada, sino también en su utilización cotidiana. El uso público y privado de la lengua tiende a debilitarse; 4) la calificación progresiva de las lenguas minoritarias como «vestigios del pasado», como un signo de atraso y también de resistencia a la modernización; 5) la interpretación del deseo de algunos por mantener una lengua que no sea la oficial como una muestra de oposición al estado. Este hecho a menudo conduce a clasificar a estos ciudadanos como «dudosos» e incluso como posibles «traidores» con respecto al estado y a sus compatriotas.

La negación conlleva la exclusión de la lengua y la cultura minoritarias del sistema educativo oficial y las condena a una muerte lenta y en cierta manera «natural». No obstante para que una lengua se transforme en vehículo de expresión de los sentimientos y emociones más profundas de un pueblo se necesita algo más que aprender esa lengua a través del sistema educativo y de su forzada imposición. Para que un pueblo llegue a identificarse con una lengua determinada y reconocerla como propia se hace indispensable un largo y complejo proceso que va más allá de la imposición temporal de una lengua y la prohibición de utilizar otras.

²⁵ GRAFF (1987) p. 277.

²⁶ Ver BOWEN (1981).

La asociación de una lengua determinada con un cierto estatus superior esta íntimamente vinculada con la imagen del estado-nación que esa misma lengua representa. El prestigio y el poder atribuidos a una lengua específica son cruciales a la hora de adquirir la aceptación popular. Para ilustrar este punto podríamos referirnos a los catalanes de la Cerdanya (dividida entre Francia y España en el Tratado de los Pirineos del año 1659). Tal como afirma Peter Sahlins, «los catalanes franceses estaban vinculados al Estado Francés por la capacidad que éste había mostrado a la hora de satisfacer sus necesidades. El Estado Francés había desarrollado lazos de lealtad y de identidad de forma instrumental, al cubrir las necesidades materiales de los ciudadanos», sobretodo después de la Revolución Francesa.²⁷ En marcado contraste con la postura francesa, la ineficacia y el atraso del Estado Español no resultaba nada atractivo. «Aún así, es prácticamente inimaginable», afirma Sahlins, «que los oriundos de la Cerdanya española se definieran como «catalanes-españoles», ya que se autodefinían, exclusivamente, como catalanes» Según Sahlins, para ellos Catalunya es la «nación», y la lengua catalana es la característica que la define. España es el «estado» o aún peor, el «imperio».²⁸ Por tanto, mientras los catalanes de la parte francesa de la Cerdanya se autodefinían como catalanes-franceses, los que habitan en la parte española nunca se identificaron con España i mantuvieron intacta su identidad catalana.

La negación no es únicamente practicada por los estados-nación que se encuentran en proceso de constitución. Existen estados contemporáneos que introducen enérgicamente políticas destinadas a la homogeneización cultural y lingüística de sus ciudadanos. La Francia moderna continúa promoviendo la lengua francesa en detrimento de las lenguas minoritarias que existen en su territorio. El occitano, el basco, el catalán, el bretón pueden considerarse como lenguas minoritarias aún activas en territorio francés, pero indudablemente se trata de lenguas con una circunscripción muy limitada.

Los kurdos: la represión de la diferencia

La negación de la diferencia a menudo va acompañada de medidas destinadas a eliminar la diversidad interna al estado-nación. La represión puede manifestarse a través de medidas socio-económicas, políti-

²⁷ Sahlins hace referencia a este punto concreto al estudiar el uso de la lengua catalana en el norte de los Pirineos. Ver SAHLINS (1989) p. 289.

²⁸ SAHLINS (1989) p. 290.

cas y también puede incluir el uso de la fuerza. La prohibición de una lengua y una cultura junto con la consiguiente suspensión de instituciones políticas autónomas, siempre que estas existan, son las estrategias más habituales utilizadas por los estados que desean aniquilar la diversidad interna. El castigo a quienes infringen las leyes aprobadas por el estado con el fin de eliminar la diferencia interna se transforman en elemento disuasorio. La intimidación y los ataques indiscriminados a los miembros de la minoría nacional pretenden destruir cualquier tipo de resurgir nacionalista que eventualmente pudiera transformarse en una auténtica amenaza para la integridad del estado. El uso de la fuerza enfatiza el poder del estado y la vulnerabilidad de sus súbditos, pero también revela la incapacidad del estado para presentar su causa a favor de la homogeneización cultural y lingüística apelando a medios no violentos. La violencia, que en ciertas ocasiones se manifiesta públicamente aunque no siempre, refleja la ausencia de argumentos racionales y de compromiso democrático a la hora de tratar de articular la convivencia de pueblos diversos dentro de un mismo estado.

A menudo, la intensidad, la frecuencia y los medios aplicados para imponer la represión provocan resultados divergentes que dependen de las características de cada minoría nacional. El grado de conciencia nacional y la solidaridad entre los miembros de la minoría suelen intensificarse durante los períodos de represión, durante los cuales la colectividad comparte experiencias intimidatorias que deben integrar constantemente en su discurso político de resistencia. Normalmente una represión omnipresente y prolongada mina la capacidad de resistencia de la minoría nacional y favorece su asimilación. Puede darse el caso de que la resistencia política llegue a debilitarse hasta llegar a la extinción, en algunas ocasiones los miembros de la minoría nacional llegan a intentar ocultar su origen para así pasar desapercibidos. Encajar en el patrón impuesto por el estado significa ser una ciudadano que habla la lengua del estado y se adhiere a la cultura y valores estatales. En otros casos, las acciones del estado estimulan la creación de movimientos de resistencia activa que suelen responder con la lucha armada a la violencia estatal contra su comunidad.

La represión sufrida por el pueblo kurdo ilustra algunos de estos puntos. El territorio reivindicado por los kurdos se halla repartido entre cinco estados-nación: Irak, Turquía, Siria, Irán y Armenia. Se estima que actualmente existen 23 millones de kurdos.²⁹ Después de la Prime-

²⁹ O'BALLANCE (1996) pag. xxi.

ra Guerra Mundial y del consiguiente dismantelamiento del imperio otomano se prometió a los kurdos la constitución de un estado propio (Tratado de Sèvres, 1920). Pero la influencia del principio del derecho de los pueblos a la autodeterminación proclamado por Woodrow Wilson cayó en el olvido tras la ratificación del Tratado de Lausana (1923), que fijaba las nuevas fronteras de Turquía. Los kurdos siempre han sido considerados como una amenaza al Estado Turco moderno fundado por Kemal Atatürk. Bajo la égira del nacionalismo Kemalista, Turquía ha intentado la asimilación forzosa de los kurdos. Ignatieff afirma que «se les ha negado el derecho a hablar en su lengua, a enseñarla a sus hijos, e incluso a definirse como kurdos».³⁰ Según Zubaida, «Turquía se ha entestado en negar la identidad kurda y en suprimir severamente las expresiones culturales y lingüísticas del pueblo kurdo».³¹ En 1984 el líder del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK) Abdullah Ocalan, que reclama la independencia del pueblo kurdo, declaró la guerra al gobierno turco. Inmediatamente se restableció la actividad guerrillera en el sur este de Turquía. «Así se inició una guerra muy sucia», afirma O'Ballance, «en la los dos bandos cometieron atrocidades».³²

Desde la perspectiva del nacionalismo modernizador del sha de Irán, los kurdos eran vistos como una tribu, un pueblo atrasado. Su condición de musulmanes sunitas que les diferenciaba de la mayoría de los iraníes que eran chiítas contribuyó a su marginación. Pero la marginación adquirió cotas más elevadas tras la revolución fundamentalista de los ayatolás (1979). Desde entonces, a menudo se ha empleado la violencia contra los kurdos en Irán.³³

La historia de la represión kurda en Irak, desde que en la década de los setenta Saddam Hussein llegó al poder, es una historia larga, violenta e intrincada en la que el gobierno iraquí, así como el gobierno turco, ha explotado las diferencias internas entre los kurdos. En 1991, una revuelta popular kurda en Irak pretendió anticiparse a una derrota de Saddam Hussein en la Guerra del Golfo, derrota que jamás llegó a materializarse. Las represalias de Hussein provocaron el éxodo masivo de kurdos en busca de refugio en las montañas más alejadas y cercanas a Turquía y Irán. La creación del enclave de Kurdistan en 1991 respondió a un intento de las Naciones Unidas de «proteger una minoría con-

³⁰ IGNATIEFF (1993) p. 136.

³¹ ZUBAIDA (1992).

³² O'BALLANCE (1996) p. xi.

³³ IGNATIEFF (1993) p. 137.

tra las intenciones genocidas de su gobierno nominal». ³⁴ El enclave de Kurdistán no constituye un estado, ni tampoco cuenta con bandera propia, ni tan solo se le permite denominarse Kurdistán. En sentido estricto, continúa siendo una parte de Irak y está protegido por las fuerzas internacionales que establecieron una zona de exclusión al norte del paralelo 36.

Conclusiones

En el mundo occidental, las naciones sin estado se encuentran situadas en escenarios políticos distintos que oscilan entre el reconocimiento cultural, la autonomía política y el federalismo. Aunque también existen casos en los que se hallan sometidas a la negación y la represión.

La futura importancia de las naciones sin estado así como sus posibilidades de transformarse en actores políticos globales depende de dos características fundamentales: su viabilidad económica y su capacidad para proporcionar a los individuos un sentimiento fuerte de identidad. La viabilidad económica es indispensable, ya que a las naciones sin estado les resulta extremadamente difícil reclamar mayores cotas de autogobierno o incluso la independencia, si dependen económicamente del estado en el que están integradas. La amenaza de recortes considerables en los subsidios estatales puede actuar como medida disuasoria para quienes, en otras circunstancias, presionarían por obtener mayor autonomía.

En el umbral de un nuevo milenio, las naciones sin estado se enfrentan a tres dilemas fundamentales:

1. Cómo tratar su diversidad interna
2. Cómo evitar la violencia como estrategia para conseguir mayor autonomía y reconocimiento político, y
3. Cómo impedir la creación de una máquina burocrática costosa que añada un nuevo estrato a una estructura política ya saturada.

1. En primer lugar debemos aclarar que una de las causas principales de los conflictos intraestatales concierne la tendencia del estado-nación a negligir su diversidad interna y a imponer una serie de políticas homogeneizadoras destinadas a promover la aparición de una nación

³⁴ IGNATIEFF (1993) p. 138.

unificada bajo los auspicios de una institución política centralizada. La mayoría de los estados-nación no ha reconocido otra identidad que la que ha intentado imponer y han infravalorado la potencia de las identidades nacionales y étnicas de comunidades situadas dentro de sus fronteras. Esta línea de actuación ha causado numerosos conflictos que, a su vez, han generado resentimiento en el seno de minorías nacionales y étnicas en diversas partes del mundo.

En la actualidad, la potencia del nacionalismo en las naciones sin estado es un hecho evidente. Uno de los mayores retos a los que se encuentran sometidas estas naciones sin estado concierne la manera en que deben reaccionar a la diversidad interna dentro de sus territorios. Diversidad que se ve acentuada como resultado de la circulación transnacional de personas, cultura y recursos financieros. Los miembros de las naciones sin estado deben ser conscientes de su propia diversidad e intentar encontrar soluciones alternativas y creativas basadas en la democracia para facilitar así la coexistencia cultural y aumentar el nivel de coherencia cívica en su interior. En mi opinión, deberían aspirar a promover las su cultura y lengua propias en el ámbito público, y favorecer la diversidad en la esfera privada. Este es un tema sumamente delicado, ya que la mayoría de las naciones sin estado sienten la necesidad legítima de comprometerse en la «nacionalización» activa de la nación. A menudo deben intentar alterar el curso de años marcados por la asimilación forzosa, años durante los cuales han resistido tanto a la fuerte influencia de los medios de comunicación del estado, como al impacto de una cultura emergente global. Aún así, si se desean evitar nuevos conflictos y resentimientos existe un solo camino. Las diferencias étnicas dentro de las naciones sin estado deben ser respetadas, y ésto debe generar un compromiso mutuo, es decir, en términos prácticos, aquellos que actúan respetando a los demás deben ser respetados.

Las personas étnicamente diferentes que habitan en una nación de la que no son originarios deben ser bien acogidas por la sociedad receptora. Además de permitir que estas personas mantengan su propia lengua y cultura se las debe invitar a comprometerse en un proyecto colectivo capaz de unir a todos los miembros de la nación. El compromiso político de diversas personas que residen dentro de la misma nación no debería basarse en un origen geográfico común, sino en una serie de valores y principios compartidos que supongan a construcción de una sociedad abierta, dotada de instituciones democráticas eficaces y responsables. El compromiso con los valores cívicos tendría que operar como una fuente de cohesión y solidaridad entre individuos distintos y

libres que, como miembros de la nación, deberían ser reconocidos como sujetos de derechos individuales y derechos colectivos.

No es tarea fácil alcanzar una situación en la que los individuos compartan unos principios y valores democráticos que regulen la vida colectiva respetando la diversidad pero manteniendo la cohesión social y considerando como legítimas las instituciones que rigen la vida colectiva de la comunidad. Aún así, pienso que ésta es la única alternativa viable a los retos planteados por un mundo caracterizado por una fragmentación socio-política creciente, derivada de las diferencias y las confrontaciones entre culturas que luchan por no ser arrasadas por la vorágine de la globalización. Es costoso responder a interrogantes como los siguientes: ¿cómo preservar y fomentar una cultura y una lengua en declive a causa de la ausencia de recursos para mantenerlas?, ¿cómo conservar la cultura y potenciar el uso de una lengua autóctonas cuando una nación ha recibido un elevado número de emigrantes que, debido al estado de marginación en que se encontraba la cultura autóctona, no han sentido ni la necesidad ni el interés de hacerlas suyas? ¿Cómo armonizar las reivindicaciones nacionalistas de una nación sin estado, como por ejemplo Quebec, con reivindicaciones de carácter similar presentadas por las naciones indígenas que habitan en el territorio de Quebec?

2. El segundo dilema al que se enfrentan las naciones sin estado se refiere al tipo de estrategias utilizadas por sus movimientos nacionalistas con el fin de alcanzar sus objetivos. Estas estrategias se encuentran estrechamente vinculadas con las ideologías políticas a que se han adherido estos movimientos. Cabe recordar que la aceptación de la democracia como principio rector generalmente actúa como factor disuasorio del uso de la violencia y favorece la aparición de movimientos sociales comprometidos a avanzar en sus objetivos a través del diálogo y la participación. Tengamos presente que el terrorismo político generalmente ha demostrado ser un medio de efectividad bien reducida en la lucha por la autodeterminación.

Siempre que se construye la identidad colectiva a partir de la representación de los otros como enemigos potenciales, existe la posibilidad de que surja la violencia. Fundamentar una identidad en la superioridad exclusiva del propio grupo necesariamente generará sentimientos de intolerancia hacia los «diferentes» que fácilmente pueden degenerar en xenofobia y racismo.

Las naciones sin estado deben elaborar sus discursos nacionalistas basándose en principios democráticos que pongan de relevo la riqueza

y el valor de la diversidad, y que estimulen el respeto a los diferentes. Sólo de esta forma podrán superar lo que considero como una de las políticas del estado-nación que ha tenido consecuencias más nefastas para millones de personas, me refiero a la incapacidad del estado-nación de generar una articulación constructiva y respetuosa de las diferencias étnicas y nacionales en el interior de sus fronteras.

3. El tercer dilema que tienen planteado las naciones sin estado concierne la necesidad de evitar la génesis de una máquina burocrática costosa y lenta que minaría irremediabilmente la eficacia de estas naciones. El riesgo de multiplicar innecesariamente la burocracia existente sólo podrá evitarse si se aplica rigurosamente el principio de la subsidiariedad, y si se da una re-estructuración radical de las funciones de que son responsables las diversas instituciones políticas a nivel local, nacional (regional o autonómico, según el caso), estatal y supra-estatal.

La subsidiariedad se refiere al principio político según el cual las decisiones deben ser tomadas lo más cerca posible de los ciudadanos. La subsidiariedad se basa en la descentralización del poder y se refiere, sobre todo, al proceso por medio del cual el estado transfiere competencias a las naciones sin estado, a las regiones y a los gobiernos locales. Pero también puede aplicarse a los gobiernos regionales que a su vez deben ser capaces de implementar su propia descentralización. Una de las ventajas principales de optar por un sistema guiado por el principio de subsidiariedad consiste en que las personas que deben tomar decisiones poseen una experiencia más directa de los problemas que deben resolver y conocen mejor las necesidades, las aspiraciones y las limitaciones de la comunidad en cuestión, a la cual ellas también pertenecen. Otra ventaja importante de la subsidiariedad consiste en su capacidad para estimular la capacidad creativa de los individuos animándoles a adoptar actitudes positivas que les permitan estimular el desarrollo cultural, económico y social de su comunidad.

Bibliografía

- BENZ, A., «German regions in the European Union», Le Galès y Lequesne, *Regions in Europe*, Routledge, Londres, 1998.
- BOWEN, J.A., *History of Western Education*, Methuen, Londres, 1981, vol. III.
- BURGESS, M. *Canadian Federalism: Past, Present and Future*. Leicester University Press, Leicester, 1990.

- BURGESS, M., y GAGNON, A.G., *Comparative Federalism and Federation*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.
- CONWAY, J.F., *Debts to pay: English Canadá and Quebec the Conquest to the referendum*, James Lorimer & Company Publishers, Toronto, 1992.
- COUTURE, J., NIELSEN, K. y SEYMOUR, M. (EDS) *Rethinking Nationalism*. University of Calgary Press, Calgary, Alberta, CA. 1998.
- Department of Sociology, Quebec's University in Montreal, «Être ou ne pas être Québécois», *Cahiers de Recherche sociologique*, UQAM, 1995, núm. 25.
- ELAZAR, D., *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, AL, 1987.
- ESCHET-SCHWARZ, A., «The Role of Semi-Direct Democracy in Shaping Swiss Federalism: The Behaviour of Cantons Regarding Revision of the Constitution, 1866-1981», *Publius: The Journal of Federalism*, 1989, núm. 19.
- FITZMAURICE, J., *Quebec and Canadá: Past, Present and Future*, C. Hurst & Company, Londres, 1985.
- GAGNON, A. G., «From Nation-State to Multicultural State: Quebec and Canadá facing the challenge of modernity», conferencia pronunciada en la British Association of Canadian Studies el 12 de abril de 1996.
- GIBBINS, R., y LAFOREST, G., *Beyond the Impasse toward reconciliation*, Institute for Research in Public Policy, Montreal, 1998.
- GRAFF, H. J., *The Legacies of Literacy*, Indiana University Press, Bloomington-Indiana, 1987.
- GUIBERNAU, M., *Nationalism: the nation-state and nationalism in the twentieth century*, Polity Press, 1996.
- , *Nations without States*, Polity Press, Cambridge, 1999.
- , i Rex, J., (ed.), *The Ethnicity Reader: nationalism, multiculturalism and migration*, Polity Press, 1997.
- GUNLICKS, A., «Introduction», *Publius*, 19, núm. 4, edición especial, *Federalism and Intergovernmental Relations in West Germany*, Gunlicks, (ed.), 1989.
- Human Rights Watch/Middle East, *Iraq's Crime of Genocide: The Anfal Campaign against the Kurds*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1995.
- IGNATIEFF, M., *Blood and Belonging*, BBC Book, Londres, 1993.
- KING, P., «Federation and Representation», a Burgess, M., i Gagnon, A.G., (ed.), *Comparative Federalism and Federation*, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993.
- KLEIN, R., «Ethnicity and Citizenship Attitudes in Canadá: Analyses of a 1991 National survey», Laponce, J., y Safran, W., (ed.), *Ethnicity and Citizenship: The Canadian Case*, Frank Cass, Londres, 1996.
- KRIEK, D.J., *Federalism: the solution?*, HSRC Publishers, Pretòria, 1992.
- LA CHAPELLE, G., et al, (ed.), *The Quebec Democracy: structures, processes and policies*, McGraw-Hill Ryerson Limited, Montreal, 1993.
- LYNCH, M., *Scotland: A new history*, Pimlico, Londres, 1998 (1991).
- MACKIE, J. K., *A History of Scotland*, Penguin, Londres, 1991.
- MCCORMICK, J., y ALEXANDER, W., «Firm foundations: securing the Scottish Parliament», Tindale, Stephen, (ed.), *The State and the Nations: the politics of devolution*, IPPR, Londres, 1996.

- MCCRONE, D., *Understanding Scotland: the Sociology of a Stateless Nation*, Routledge, Londres, 1992.
- MORENO, L., *Escocia, razón y pasión*, CSIC, Madrid, 1995.
- O'BALLANCE, E., *The Kurdish Struggle 1920-94*, Mcmillan Press Ltd., Londres, 1996.
- Parti Québécois, *Programme du Parti Québécois*, Montreal, 1991.
- Quebec Chief Electoral Officer, *Rapport préliminaire des résultats du dépouillement des votes le soir du scrutin: Référendum du 30 octobre 1995*, Quebec, Bibliothèque nationale du Québec, 1995.
- REQUEJO, F., *Federalisme, per a que?* Edicions 3 i 4, Barcelona, 1998.
- SAHLINS, P., *Boundaries: The Making of France and Spain in the Pyrenees*, The University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1989.
- SANGUIN, A.L., *La Suisse, Essai de Géographie Politique*, Éditions Ophrys, Gap, 1983.
- Scotland's Parliament White Paper*, The Stationery Office, Londres, 1997.
- Scottish National Party, *Programme for Government, 1996*.
- SEYMOUR, M. A., *A letter to Canadians*, IPSO, 20 de maig de 1998.
- SMITH, G., *Federalism: the multiethnic challenge*. Longman, Londres, 1995.
- TULLY, J., «Let's talk: the Quebec referéndum and the future of Canadá», The Austin-Hempel Lecture, Dalhousie University, 23-24 de marzo de 1995.
- ZUBAIDA, S., «Introduction», a Kreyenbroek, P., i Sperl, S.. (ed.), *The Kurds: A Contemporary Overview*, Routledge, Londres, 1992.