

NACIONES SIN ESTADO: ¿ACOMODACIÓN EN DEMOCRACIAS PLURINACIONALES O SECESIÓN?

Marc Bou i Novensà

Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya

El objetivo del presente ensayo reside en analizar las relaciones y puntos de encuentro que existen entre el auge de los nacionalismos no estatales en Occidente, el federalismo como forma de organización política y territorial del Estado, y la viabilidad de la secesión. El artículo se divide en cuatro grandes apartados. El primer apartado aborda cómo se articulan las reivindicaciones de las minorías nacionales y cuáles son, a grandes rasgos, sus principales objetivos políticos. A continuación se intenta explicar cómo el federalismo puede acomodar estas comunidades nacionales en el seno de un mismo Estado. En tercer lugar, se detectan los posibles desafíos a los que podría encarar el federalismo en su tarea de acomodar este tipo de pluralismo cultural y se introduce el debate de la secesión como posible vía de solución. Por último, se apuntan algunas conclusiones sobre las tensiones inherentes de las democracias plurinacionales y la necesidad de regular la secesión.

Palabras clave: Democracias plurinacionales, nacionalismo, federalismo, secesión.

The aim of this paper is to analyze the relationships and elements of convergence that exist among the raising of non state nationalism in Western countries, federalism as a means of political and territorial organization of the State, and the feasibility of secession. This article is divided into four broad sections. Firstly, it tackles how national minorities claims' are articulated and which, in general terms, are their main political goals. Secondly, it tries to explain how federalism can accommodate these national communities within the State. Thirdly, the possible challenges that federalism could face when trying to accommodate this type of cultural pluralism are identified, and the debate of secession as a possible way of solution is introduced. Finally, some conclusions regarding inherent tensions of multinational democracies and the need for regulating secessions are presented.

Keywords: Multinational democracies, nationalism, federalism, secession.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre cómo acomodar las minorías nacionales en el seno de algunas democracias occidentales está muy en boga. El resurgimiento y consolidación de

movimientos nacionalistas y sus demandas han puesto de relieve el enquistamiento de las estructuras del Estado-nación tradicional ante este escenario. Los Estados no siempre han sabido dar respuesta a las

reivindicaciones de las comunidades nacionales minoritarias consistentes en mayores cuotas de autonomía y, sobre todo, en un reconocimiento explícito de su especificidad. El encaje de las naciones minoritarias dentro de algunos Estados occidentales no representa, sin embargo, un desafío nuevo sino que tiene unas raíces históricas bien identificables.

El presente artículo pretende clarificar los términos del debate actual sobre cómo articular las demandas nacionalistas dentro de un Estado democrático y plurinacional. En este sentido, se introduce la idea de gestionar la diversidad nacional a través de acuerdos federales de corte asimétrico que permitan dar respuesta simultáneamente a los anhelos de autonomía política con los de la unidad del Estado. No obstante, el federalismo presenta importantes limitaciones prácticas que sugieren constitucionalizar el derecho a la secesión entendido como un proceso reglado, consensuado y bilateral.

EL AUGE DE LOS NACIONALISMOS NO ESTATALES

Las estructuras del Estado-nación se están adaptando a los nuevos tiempos. Si bien continúa siendo el actor principal en el escenario internacional, está experimentando una pérdida progresiva de su centralidad. En este sentido, Keating (2002) sostiene que el Estado-nación se está transformando (o erosionando) desde tres flancos bien definidos. Desde arriba a través de la emergencia de regímenes transnacionales como la Unión Europea que le socava parcialmente de su soberanía en materias tan importantes como la política monetaria; lateralmente a través de la pérdida de monopolios por la privatización y de la liberalización de sectores económicos tradicionalmente bajo su supervisión y control; y, por último, desde abajo mediante las reivindicaciones territoriales de las llamadas "naciones sin Estado" que exigen más autogobierno y capacidad de

decisión en asuntos que consideran de su interés.

Centrémonos en este último caso. Referirse a las naciones sin Estado en su conjunto supone ignorar la diversidad de situaciones que engloba este fenómeno. No obstante, pueden establecerse determinados rasgos comunes que las identifican. Las naciones sin Estado podrían definirse, *grosso modo*, como comunidades territoriales históricas con identidad propia dentro de las fronteras de un Estado y con un deseo explícito de autogobernarse (Guibernau 2002). En términos generales, el territorio donde se asientan estas minorías nacionales fue incorporado en los límites de un Estado más amplio generalmente de forma involuntaria. Conviene subrayar, no obstante, que las demandas de autogobierno no siempre se traducen en proyectos políticos secesionistas aunque, según el caso, sí debería contemplarse esta opción (Keating 1996). Estas naciones carentes de un Estado propio, luchan para que sean reconocidos constitucionalmente como actores políticos independientes, con personalidad diferenciada y capacidad para decidir su propio futuro en los distintos foros públicos. Con estas reivindicaciones pretenden mantener y desarrollar su propia identidad cultural (Fossas 2002; Simeon y Conway 2001). En este contexto, las fuerzas políticas nacionalistas se erigen como los principales interlocutores y portadores de estas peticiones.

La presencia de movimientos nacionalistas en determinados Estados occidentales —una gran mayoría— pone de manifiesto el carácter plurinacional de aquéllos. Ante este escenario político donde se reivindican políticas de reconocimiento, los Estados pueden optar por permanecer impasibles y mantener el *statu quo* o intentar acomodar la realidad plurinacional que impera dentro de sus fronteras (Tully 2001). Como se verá más adelante, desde una perspectiva liberal y democrática, la segunda debe ser, sin vacilaciones, la opción a seguir. Las principales minorías nacionales reclaman

un reconocimiento formal de su identidad diferenciada. Sin tabúes. Esta exigencia pasa, inevitablemente, por una plasmación constitucional sobre la naturaleza plurinacional del Estado. De lo que se trata es de afirmar que en el seno del Estado existe más de una comunidad nacional y no sólo una, la mayoritaria. Los movimientos nacionalistas consideran esta demanda como fruto de una deuda histórica. No cabe duda de que la formación y posterior evolución de los Estados-nación se llevó a cabo a partir de criterios de homogeneización a la cultura dominante. El Estado-nación rechazó todo tipo de particularismos por considerarlos contrarios al principio de igualdad y sobredimensionó la universalización de los derechos individuales por encima de los derechos de grupo e incluso negándolos. A pesar de ello, las minorías nacionales han demostrado su resistencia a las reiteradas presiones de asimilación a los patrones de la cultura mayoritaria.

Kymlicka (1996) afirma que las reivindicaciones de autogobierno buscan el reconocimiento de que existe más de una comunidad política y que, por consiguiente, la autoridad del Estado en su conjunto no debe prevalecer sobre la autoridad de las comunidades que lo constituyen. En este sentido, si las minorías nacionales se denominan así mismos como “pueblos” y etimológicamente democracia significa “gobierno del pueblo”, entonces estos grupos afirman que hay más de un pueblo y que cada uno de éstos posee el derecho a autogobernarse por sí mismo sin la injerencia de otros que ondeen la bandera de la ciudadanía común. Rechazar dichas reivindicaciones es contraproducente por la estabilidad del Estado ya que agravará la alienación, la indiferencia y fomentará un peligroso resentimiento entre las distintas comunidades nacionales que, por ende, podría estimular los deseos de secesión. La imposición de una ciudadanía común que no contemple las múltiples identidades nacionales y el intento de subordinación de una o unas con respecto a otra, no es

la mejor estrategia para los conflictos que subyacen en el interior de los Estados plurinacionales.

Así pues, el auge de las reivindicaciones de las naciones sin Estado pone en tela de juicio la forma de organización política y constitucional no solo de los Estados-nación unitarios y centralizados, sino también de los federales de base territorial (en contraposición al plurinacional) que se edificó en países tales como Estados Unidos, Australia o Alemania. En estos países el federalismo se adaptó como herramienta para proporcionar una mayor eficacia en la gestión política en un espacio territorial amplio y para alcanzar una mayor proximidad del poder a los ciudadanos pero sin tener en cuenta la composición etnocultural de su población.

Obviamente el carácter plurinacional del Estado no excluye la presencia de otro tipo de pluralismo cultural. Además de las poblaciones originarias, los flujos migratorios han cambiado radicalmente el rostro de las sociedades actuales. Por ejemplo, Canadá se caracteriza por la convivencia de francófonos, anglófonos, aborígenes e inmigrantes extranjeros. En este sentido, es interesante observar cómo esta polietnicidad creciente, como lo describe Kymlicka (1996), ha interactuado con la reivindicación de las minorías nacionales. Como se apuntaba más arriba, las demandas de autogobierno de las minorías nacionales se fundamentan en la necesidad de mantener y desarrollar sus propias identidades. Podríamos concluir, entonces, que este tipo de comunidades se encuentran en pleno proceso de *nation building*. Ahora bien, es precipitado afirmar, como lo hace Linz (1999), que en el transcurso de esta (re) construcción nacional las minorías nacionales –pero, a su vez, mayoría en sus respectivos territorios– muy probablemente cometerían los mismos errores que sus respectivos Estados anfitriones a la hora de implementar políticas de homogeneización cultural en un supuesto de máxima autonomía o secesión.

Llegados a este punto conviene distinguir entre dos modelos puros, analíticos o normativos de nacionalismo que se encuentra muy arraigado en la literatura: el étnico y el cívico. En la práctica, puede resultar difícil distinguir ambas categorías debido a que los nacionalismos pueden navegar u oscilar indistintamente entre una u otra variante. El nacionalismo étnico reposa sobre la concepción de una ciudadanía en términos de descendientes compartidos y en la defensa y protección de su propia cultura. Las personas de otros grupos étnicos o raciales no pueden adquirir la ciudadanía y no importa cuanto tiempo hayan vivido en el país (recuérdese los residentes turcos en Alemania). Este nacionalismo es considerado formalmente como exclusivo y antiliberal. Por su parte, el nacionalismo cívico tiene sus raíces en la aquiescencia individual antes que en los criterios atribuibles. Lo que constituye la nación es el consentimiento voluntario de quienes la componen y, por tanto, se entiende que la ciudadanía debe estar abierta y puede ser concedida –con más o menos reservas– a todos aquellos que vivan en su territorio con independencia de sus orígenes. Este tipo de nacionalismo proporciona unos determinados símbolos, valores, mitos, instituciones comunes, pautas de interacción social, etc., alrededor de los cuales las personas se adhieren. A diferencia del primero, el nacionalismo cívico se estima como inclusivo, liberal y democrático.

A menudo se ha catalogado al nacionalismo minoritario como inherentemente étnico (identificación con una lengua, una cultura y un pasado propio) y contrarios a la modernidad. Por consiguiente, es de esperar que rechazaran la inmigración por considerarla una clara amenaza para su identidad y supervivencia nacional. Pero esta asunción de algunos analistas y medios de comunicación es totalmente errónea y no se ajusta a la realidad de la gran mayoría de los nacionalismos minoritarios de Occidente. Keating (1996) analiza el nacionalismo catalán, escocés y quebequés y

concluye que poseen una fuerte dimensión cívica centrándose principalmente en el autogobierno territorial, abierta a la inmigración pero sin renunciar a su lengua y rasgos culturales. Como muy bien apunta el mismo autor, “lo que determina un nacionalismo sea étnico o cívico no es la existencia de una lengua y una política cultural, sino los usos que se hacen de la lengua y la cultura, ya sea para construir una nación cívica o para practicar la exclusión étnica”. La historia se ha encargado de demostrar que si se analizan de cerca algunos de los nacionalismos catalogados como más cívicos y políticos, cualquiera podría darse cuenta de cómo algunos de ellos han acabado tornándose o comportándose como nacionalismos étnicos y lingüísticos (Smith 2000). Como ejemplo podríamos citar el modelo francés luego de la revolución cuando se llevaron a cabo políticas de supresión de las diferentes lenguas regionales con el argumento de construir una única nación basada en la igualdad de todos los ciudadanos (nacionalismo de Estado). Estados Unidos se comportó de igual manera con los indios o hawaianos imponiendo la lengua inglesa en tribunales y escuelas con el objetivo final de asimilarlos definitivamente.

Puede afirmarse, por tanto, que nos encontramos ante un nacionalismo post-étnico (Kymlicka 2001), es decir, abierto y cosmopolita y que, además, albergan un significativo número de inmigrantes. De hecho, la mayoría de estas comunidades nacionales se jactan de este dato. Para estos grupos, cualquiera puede ser miembro de la nación siempre y cuando desee y quiera ser partícipe de la cultura de acogida (aprender la lengua, conocer su historia, etc.). Esto no quiere decir que la integración sea fácil o que no existan tensiones alrededor de cómo debe articularse la acomodación de los inmigrantes. Es por este motivo que las minorías nacionales demandan que dispongan de competencias sobre la inmigración para poder ejercer algún tipo de control sobre el vo-

lumen de inmigrantes que acogen y sobre los términos de su integración. Quebec ha conseguido parcialmente esta demanda pero el caso de otras comunidades nacionales como Cataluña aún está lejos de este supuesto ya que la competencia en inmigración es exclusiva del Estado.

Los inmigrantes aparentemente tendrán incentivos para integrarse en la cultura mayoritaria o dominante a menos que se implementen políticas correctoras o compensatorias destinadas a la integración de los recién llegados en la cultura nacional minoritaria. Parece justo defender estas medidas a favor de los derechos colectivos y de grupo de las minorías nacionales. Además, no son incompatibles con el hecho de compartir múltiples identidades y de fomentar, por ejemplo, medidas educativas que tiendan al bilingüismo. Procurar que una cultura determinada no desaparezca, no equivale a llevar a cabo políticas encaminadas a negar la presencia o la existencia de otras en una sociedad determinada.

El nacionalismo minoritario también ha demostrado su compromiso con el avance y consolidación de los regímenes transnacionales. La construcción de la Unión Europea ha despertado, por ejemplo, más interés y apoyo en Cataluña que en el resto del Estado español. Lo mismo puede decirse del mayor entusiasmo manifestado por Québec con el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América que las demás provincias canadienses. Esto da fe, una vez más, del carácter abierto y moderno de los nacionalismos sin Estado que ven estos procesos como una oportunidad –y no una amenaza– para hacer valer sus pretensiones y poder proyectarse internacionalmente como una entidad singular legitimando, al mismo tiempo, el proceso interior de *nation building*. Keating (1996) los ha definido como nacionalismos librecambistas por su compromiso con el libre comercio mundial y continental.

En conclusión, las naciones sin Estado han sabido conjugar con una gran destreza la reivindicación y reminiscencia de un pasado histórico con una extraordinaria apertura y flexibilidad a la hora de diseñar sus proyectos nacionales mientras aumentaban su base social. En este sentido, dichas comunidades nacionales han reforzado su nacionalismo cívico y han demostrado su enorme capacidad para adaptarse a los fenómenos que conlleva la globalización, a saber la inmigración y los procesos de integración económica.

LA APORTACIÓN DEL FEDERALISMO EN ESTADOS PLURINACIONALES

Existe cierto consenso en el mundo de la ciencia política sobre las virtudes del federalismo en acomodar las minorías nacionales. Antes de abordar cómo esta forma de organización del Estado puede ayudar a gestionar los retos de las democracias plurinacionales contemporáneas, conviene apuntar algunas consideraciones teóricas sobre el federalismo. Etimológicamente, el término federalismo proviene del latín *foedus* que significa “contrato”, “tratado” o “convenio”. A pesar de que la primera constitución federal moderna fue la estadounidense (1787), la historia del federalismo es mucho más antigua¹. Así pues, el federalismo es un concepto normativo que se refiere a aquellas organizaciones políticas que combinan el autogobierno de las unidades constituyentes (provincias, Estados, *Länder*, etc.) más el gobierno compartido –principio de *self-rule plus shared-rule* (Elazar 1987). En otras palabras, la esencia del principio normativo del federalismo se basaría, simultáneamente, en la unidad nacional del Estado y su autonomía política interna (Watts 1999).

Desde la perspectiva comparada, la mayoría de los investigadores del federalismo distinguen entre dos conceptos descriptivos: los Estados compuestos o sistemas políticos federales, en general, y los

Estados federales o federaciones, en particular. Los sistemas políticos federales se refieren a una amplia categoría de prácticas institucionales que se basan de alguna manera en un acuerdo federal (*self-rule plus shared-rule*) y que, por extensión, se distinguen de los sistemas unitarios donde sólo existe una autoridad central. Así pues, incluye un amplio abanico como son los Estados constitucionalmente descentralizados, las confederaciones, los Estados asociados, las ligas, las *federacies*² o las mismas federaciones, entre otras. Por tanto, las federaciones en sentido estricto representarían uno de los grupos de estos sistemas o acuerdos políticos federales (Elazar 1987; Watts 1999, 2001).

Las federaciones, por su parte, son Estados compuestos que constan de distintas unidades políticas con sus respectivos gobiernos y de un gobierno central (único nivel de gobierno internacionalmente soberano). Cada uno de estos niveles de gobierno posee una serie de poderes o competencias que han sido delegados por el pueblo a través de la aprobación de una constitución común (Elazar 1987; Watts 1999, 2001). Así pues, las relaciones entre ellas no se rigen basándose en el principio de subordinación y de jerarquía vertical –como en los Estados unitarios– sino en virtud del principio de competencia y de coordinación horizontal entre instituciones (Vallès 2003).

Uno de los elementos importantes es comprender por qué se adopta el sistema político federal como principio de organización política y territorial, es decir, determinar cuál es su origen histórico (Linz 1999, Stepan 2001a, 2001b). Según estos autores, una primera función del federalismo se basaría en la idea de unir, juntar o integrar en un Estado, mediante un acuerdo político –*federal bargain*–, una serie de entidades políticas soberanas con la finalidad de poner en común recursos y competencias reservándose, a la vez, ciertos poderes (*coming-together or centripetal federalism*). Dentro de este supuesto po-

demos encontrar casos tan paradigmáticos como el de Estados Unidos (a partir de 1787) o Suiza (1848).

En segundo lugar, el federalismo surgiría como consecuencia de un proceso de autonomización de las unidades integrantes de un Estado organizado previamente de forma unitaria. Este fenómeno se explicaría por la imperante necesidad de descentralizar políticamente un poder excesivamente concentrado y por la voluntad de dar respuesta a la diversidad territorial, cultural, lingüística o religiosa presente en su seno (*holding-together or centrifugal federalism*). Países como la India (1947) o Bélgica (1993) encajarían perfectamente en este supuesto.³ Esta descentralización se produce como consecuencia de la voluntad política de intentar acomodar a los distintos *modus vivendi* renunciando, por consiguiente, a estrategias de asimilación cultural de las minorías nacionales u otras políticas más agresivas que tienden a imponer las pautas culturales de la mayoría (Kymlicka 2001). No cabe olvidar, como señala Requejo (2003), que un gran número de Estados modernos, incluidos las democracias liberales, se caracterizaron por sus esfuerzos en ignorar e incluso eliminar la diversidad nacional presente en su seno a partir de políticas asimilacionistas como la imposición de una lengua común o la reconstrucción de la historia del Estado como unidad política.

A efectos del presente artículo interesa, no obstante, la distinción entre Estados democráticos plurinacionales y mononacionales. Los primeros, a diferencia de los segundos, son Estados que contienen una o diversas minorías nacionales que cohabitan con la nación mayoritaria en torno de la cual se ha vertebrado históricamente el Estado (Máiz 1999). Es decir, el *demos* en Estados plurinacionales está compuesto por diversos *demoi*. La composición nacional es básica cuando analizamos otra de las cuestiones centrales del federalismo: su simetría o asimetría constitucional. Pero, ¿en qué consiste la simetría y la asimetría fede-

ral? Las federaciones simétricas tienden a manifestar determinados rasgos comunes que se detallan a continuación. En primer lugar, la presencia de dos esferas o niveles de gobierno con sus órganos legislativos, ejecutivos y judiciales y, por extensión, con un alto grado de autonomía en cuanto a sus respectivas competencias. En segundo lugar, las unidades federales están capacitadas para participar e influenciar en el proceso de toma de decisiones a escala federal por medio de algunas instituciones como la segunda cámara o senado. En tercer lugar, la presencia de un árbitro institucional con jurisdicción para dirimir posibles conflictos de competencias e intereses entre el gobierno federal y los gobiernos de la subunidades, o bien entre los diferentes gobiernos de éstas. En cuarto lugar, la estructura y la división de poderes entre los distintos niveles de gobierno están distribuidas y garantizadas por mandato constitucional y, normalmente, no puede ser reformada sin el consentimiento de la mayoría de las unidades federales. Por último, debido a las competencias compartidas, las federaciones se dotan de una serie de mecanismos institucionales que incentivan las relaciones intergubernamentales.

Así pues, el carácter simétrico de la federación reposa en el hecho que las relaciones entre el gobierno federal y las unidades federales, por un lado, y entre las unidades federales entre sí, son más o menos uniformes (Watts 1999; Requejo y Wynants 2001). Por consiguiente, la asimetría federal se referiría a las diferencias plasmadas constitucionalmente entre el *status legal* y prerrogativas de las diferentes subunidades dentro de la misma federación. Es decir, el objetivo de esta variación es reconocer en el plano legal (*de iure*) las asimetrías de hecho (*de facto*) de la sociedad subyacente. De lo que se trata es de establecer ciertas diferencias en la posición jurídica de las entidades territoriales en relación con sus poderes y obligaciones, la participación en las instituciones federales o su sistema de financiación, en-

tre otros muchos aspectos. En este sentido, las minorías nacionales se han sentido tratados injustamente por el constitucionalismo moderno porque se ha basado en la existencia de una nación independiente y uniforme al margen de sus particularidades como grupo social. Por tanto, con la asimetría constitucional las minorías nacionales sólo aspiran a formas apropiadas de autogobierno de acuerdo con sus costumbres y rasgos culturales (Fossas 1999).

El federalismo, pues, se define por su enorme flexibilidad y su capacidad potencial para dar respuesta, al menos *a priori*, a los desafíos y situaciones específicas que plantean las actuales democracias plurinacionales (Elazar 1987; Requejo 2001, 2003). Bauböck (2000) sostiene que muchos nacionalismos liberales ven a este tipo de federalismo como la segunda mejor solución (*second-best solution*) –después de la secesión– en un mundo dónde, a su entender, no todas las naciones pueden ser independientes. Este mismo autor defiende que las demandas de autogobierno por parte de minorías nacionales en Estados democráticos debe resolverse a través de acuerdos federales (*federal arrangements*). No obstante, como resaltábamos más arriba, el tipo de federalismo que debe implementarse en estos casos trasciende más allá del modelo Estadounidense o simétrico muy ligados a realidades uninacionales o por no tener en cuenta la diversidad nacional existente dentro de sus fronteras. Así pues, la simetría no parece ser el marco más idóneo para las sociedades plurinacionales ya que estimula la uniformidad en vez de la acomodación nacional.

Por el contrario, el federalismo asimétrico proporciona un trato más “personalizado” con las distintas comunidades nacionales combinando y armonizando tanto las ventajas que ofrece el autogobierno para aquéllas como los beneficios de formar parte de una entidad política más grande (Simeon y Conwell 2001). Así pues, este tipo de federalismo busca mantener la unidad del Estado a la vez que se

concede reconocimiento y autonomía política a las minorías. Entonces, es posible participar, desde la diferencia, el respeto y el reconocimiento mutuo, en un proyecto político común más amplio de solidaridad y cooperación bajo el amparo de un Estado constitucionalmente democrático y plurinacional. Por tanto, la constitución debe ser el garante no sólo de los derechos de los ciudadanos como individuos, sino también como miembros de una nacionalidad. Las minorías nacionales entienden el acuerdo constitucional no como una asociación entre individuos iguales, sino como una federación entre comunidades diversas o como miembros de una nacionalidad. El federalismo asimétrico debe concebirse, pues, como un acuerdo esencialmente dinámico –como proceso– y en permanente (re) negociación, revisión y aprobación entre actores e instituciones (Máiz 1999; Tully 2001; Bauböck 2000).

Requejo (2003) establece que el modelo federal que se propugna para sociedades plurinacionales, debe estar basado en tres tipos de acuerdos básicos y que, en cierta medida, ya se han ido señalando. El primer lugar, el arreglo debe reposar sobre la base de un reconocimiento constitucional y político explícito y satisfactorio para los principales actores. En segundo lugar, deberían establecerse una serie de acuerdos federales de tipo asimétrico o confederal cuando haya más unidades federadas en la federación que naciones minoritarias. Por último, cabría llevar a cabo una regulación plurinacional del gobierno compartido de la federación y de los procesos de reforma constitucional que conduzcan, incluso, a la secesión a través de normas procedimentales claras. Estos acuerdos, a su vez, cubren cinco ámbitos de actuación que se resumen en el a) simbólico-lingüístico (selecciones deportivas nacionales propias, uso preferente de banderas e himnos nacionales, acuñación de la moneda con las distintas lenguas, etc.); b) institucional (derecho de veto en las segundas cámaras para las minorías nacionales en asuntos

que les afecten directamente, miembros de las minorías nacionales en el Tribunal Supremo o Constitucional, participación directa de las minorías nacionales en la reforma constitucional, etc.); c) competencial (capacidad para regular la inmigración, etc.); d) fiscal-económico (capacidad a la hora de recaudar todos los impuestos); e) internacional (participación directa en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, representación internacional en organismos como la UNESCO, etc.).

LÍMITES AL FEDERALISMO ASIMÉTRICO: ¿LA SECESIÓN COMO ALTERNATIVA?

A pesar de las virtudes que puede ofrecer para acomodar las minorías nacionales, el federalismo no ha sido capaz de apaciguar las reivindicaciones y amenazas de secesión. Tal y como apuntan Linz (1999), Kymlicka (2001) o Bauböck (2000), el federalismo no es una panacea universal capaz de eliminar todas y cada una de las tensiones inherentes de las sociedades plurinacionales. La evidencia empírica demuestra como Estados multinacionales estables, prósperos y exitosos en gestionar la diversidad plurinacional (véase Canadá o Bélgica), no se escapan de la presencia de movimientos independentistas que, a su vez, gozan de un importante apoyo popular y legitimidad política. Como afirma Linz (1999): “el federalismo sólo puede asegurar que nadie esté totalmente descontento, pero ciertamente no que todo el mundo esté feliz con la solución”.

Si bien el nacionalismo minoritario se presenta bajo diversas formas y no exclusivamente en posturas que sólo admitan como proyecto nacional la creación de su propio Estado (Keating, 1996), el debate sobre la legitimidad de la secesión planea constantemente en el escenario político de este tipo de democracias aunque, eso sí, con distinta intensidad según el caso. En este sentido, la (aparente) estabilidad que crea el federalismo en sociedades plurinacionales podría ser sólo temporal. Queda

patente, pues, que estos Estados viven bajo una permanente tensión entre tendencias centrifugas y centrípetas (Linz 1999) que pone de relieve el frágil equilibrio entre unidad y autonomía política interna.

Existe una percepción generalizada de que la secesión conlleva inherentemente todo tipo de consecuencias negativas no sólo para la subunidad que desea separarse, sino también para el Estado del que formaba parte. Sin embargo, en la actualidad pocas personas cuestionan, por ejemplo, la separación de Noruega de su vecina Suecia a principios del siglo pasado. El tiempo se ha encargado de demostrar que ambos países gozan de democracias extraordinariamente saludables y de los mejores índices de desarrollo humano del mundo según las Naciones Unidas. Del mismo modo, parece haber razones objetivas para pensar que la posible secesión de Quebec del Canadá seguiría los mismos pasos que la experiencia de los países nórdicos. Otro ejemplo de segregación pacífica, comúnmente definida como "divorcio de terciopelo", es el que experimentó Checoslovaquia a principios de la década de los noventa. Con esto no quiero decir que todas las posibles secesiones en el futuro adquieran este mismo cariz, sino que esta opción puede ser igual de válida y legítima que el mantenimiento de un Estado plurinacional a través de mecanismos de acomodación de las minorías nacionales. No debe olvidarse que muchas de las minorías nacionales de un Estado se vieron embarcadas en matrimonios políticos a los que nunca dieron su consentimiento (invasión, conquista, adhesión forzada) y, por tanto, la secesión sólo estaría sancionando una situación que ya existía.

Ahora bien, ¿a qué tipo de riesgos o desafíos se enfrentan el federalismo plurinacional?, ¿Por qué puede desembocar en una secesión? Como en todos los fenómenos sociales y políticos la respuesta es, inevitablemente, multicausal. Una de las razones podría residir, precisamente, en el buen desempeño del federalismo en aco-

modar estas minorías nacionales. Si éstas disponen de sustanciales cotas de autogobierno, el sentido de identidad nacional entre la comunidad minoritaria se robustece aún más y la secesión acaba erigiéndose como una opción anhelada y plausible. Dicho en otros términos, el federalismo multinacional refuerza la percepción de los distintos pueblos de que su participación en la federación es condicional y revocable y, por tanto, alienta el deseo de una mayor autonomía que incluso puede desembocar en una demanda de independencia (Kymlicka 1996, 2001). En esta misma línea de argumentación se mueve Linz (1999) cuando afirma que el federalismo puede avivar el proceso de construcción nacional y contribuir a desarrollar una identidad y conciencia nacional mucho más fuerte que antes, traducándose en mayores expectativas que tiendan a fomentar proyectos secesionistas.

En el apartado anterior, se hacía referencia a la necesidad de adoptar la modalidad de federalismo asimétrico o la adopción de acuerdos de tipo confederal para acomodar las minorías nacionales. Esta medida, sin embargo, no está exenta de tensiones. El problema reside cuando sólo una o pocas unidades federales con una fuerte identidad nacional diferenciada del resto de unidades, demandan un reconocimiento explícito de su especificidad. El caso español es paradigmático en este sentido. Cataluña y el País Vasco, en contraposición al resto de regiones del Estado, no sólo han apostado por una profundización del proceso autonómico, sino también porque se las considere en el plano formal comunidades políticas con personalidad propia. Es evidente que las ambiciones de autogobierno de los grupos basados en minorías nacionales (para preservar y desarrollar su propia identidad y realidad nacionales) serán mayores que las que podrían alegar el resto de regiones. Estas minorías exigen un *status* especial y un trato *vis à vis* con el gobierno central. Sus reivindicaciones van más allá de la demanda de nuevos poderes

y se mueven, como se apuntaba más arriba, en el plano del reconocimiento simbólico de su particularidad. Las políticas de acomodación en este tipo de contextos levantan fuertes resistencias y recelos entre el resto de entidades que componen la federación al considerarlas discriminatorias y contrarias al principio de igualdad jurídica que debe regir para todos los ciudadanos. De todos modos, debe subrayarse que aunque se de respuesta a las demandas de las naciones minoritarias, el federalismo de tipo asimétrico puede acentuar más la diferencia que la unidad y, en consecuencia, no quede excluida la intención o voluntad de separación (Caminal 1999).

Entremos un poco más en detalle sobre las tensiones entre igualdad y federalismo en contextos plurinacionales. Uno de los principales argumentos en contra de la asimetría constitucional es que ésta conduce a una desigualdad entre los ciudadanos. En este sentido, se objeta que aquellos ciudadanos que pertenecen a comunidades que disfrutan de un estatuto especial dispondrán de más poder y más derechos que los ciudadanos de las otras entidades territoriales. Pero, como muy bien señala Kymlicka (2001), es un craso error extrapolar la igualdad entre ciudadanos entendiéndola como igualdad o simetría de poderes para las unidades federales. La asimetría no se refiere tanto a ciudadanos que disponen de más o menos poder como a dónde se ejerce dicho poder. Es decir, el ejercicio del poder a través de un acuerdo asimétrico estará dividido de forma diferente, de tal manera que algunas cuestiones que se deciden a nivel central para la mayoría se deciden a nivel regional para los ciudadanos de la minoría nacional (Fossas 2002). Sea como fuere, desde el momento en que se ejerce la autonomía, las distintas entidades subestatales formularán y perseguirán políticas y adoptarán decisiones en el marco de sus respectivas competencias cuyas consecuencias prácticas sobre la ciudadanía divergirán de una a otra entidad.

Así pues, el debate sobre la asimetría federal es, cuanto menos, controvertido y la gestión de este conflicto a menudo no se ha llevado con la cautela necesaria. En muchas ocasiones los Estados han optado por conceder más competencias y descentralizar el poder a todas las unidades (generalización e igualación de la autonomía), que reconocer las particularidades de las minorías nacionales. Estas medidas de homogeneización chocan frontalmente con la lógica de los nacionalismos minoritarios que se resisten a convertirse en una división territorial más del Estado. No es exagerado pensar que bajo la oposición a la asimetría por parte del grupo nacional mayoritario se esconde un etnocentrismo latente y una concepción cultural uniforme del *demos*, herencia, a su vez, de décadas e incluso siglos de políticas asimilacionistas y de desprestigiar la cultura minoritaria. En palabras de Fossas (2002) el nacionalismo estatal tiende a proyectar una imagen unificada del Estado y se resiste a una simbología que exprese su carácter diverso. Esta resistencia a reconocer la plurinacionalidad interna del Estado ha conllevado a equiparar malintencionadamente "mayor autonomía" y "asimetría" vendiéndolos como conceptos absolutamente intercambiables. Y es que, como apunta Requejo (2003), es más fácil conceder un mayor grado de autonomía política a todas las unidades subestatales que comprometerse con el reconocimiento explícito del pluralismo interno de la federación.

En esta misma línea de razonamiento se mueve Máiz (1999) que justifica el trato desigual en Estados con presencia de naciones minoritarias en su seno. Este autor sostiene que, desde un punto de vista liberal, el derecho a la propia cultura es inseparable del valor de la libertad. En su argumentación sostiene que desde la aparición de los Estado-nación se ha pensado en la coincidencia esencial entre las fronteras culturales y las políticas, dónde sólo existía una cultura nacional que ofrecía a sus ciudadanos todo el contexto social de

elección que necesitaban. Sin embargo, las culturas de las comunidades políticas minoritarias constituyen otros contextos de elección que, como tales, deben ser reconocidos y respetados. En caso contrario, como ha ocurrido durante largo tiempo, la ciudadanía universalista que se predica pone de relieve un importante déficit democrático que fomenta un modelo homogeneizador según criterios mayoritarios. Por tanto, si el contexto cultural es decisivo para la libertad, la igualdad debe reformularse de un modo que admita el reconocimiento y articulación de la diferencia. Esto supone inexorablemente una asimetría relativa en la igualdad de los ciudadanos ya que si partimos de la igualdad de todos ellos perpetuamos la desigualdad y la discriminación. No obstante, aparecen interrogantes nada despreciables sobre cómo determinar el grado de representación de las minorías en las instituciones del Estado, es decir, su presencia o visibilidad a nivel central y su capacidad de influencia (grado de sobrerrepresentación en la cámara territorial, utilización del poder de veto, etc.)

Teniendo en cuenta las limitaciones que podría presentar el federalismo de corte plurinacional, es conveniente abordar el controvertido tema de la secesión como su extremo lógico. Un buen punto de partida proviene del dictamen del Tribunal Supremo canadiense sobre la secesión de Quebec (*Referencia Re Secession of Quebec*) de 20 de agosto de 1998. Este dictamen sostiene que, en caso de un referéndum favorable en este sentido, aquella provincia y el Estado federal de Canadá estarían obligados a negociar de buena fe la modificación constitucional que permita satisfacer el deseo mayoritario de secesión. Así pues, el resto de provincias y el Gobierno federal tendrían el deber de respetar la voluntad popular expresada democráticamente a través de una pregunta "clara" –sin ambigüedades– y de una mayoría igualmente "clara". No obstante, el Tribunal deja en manos de la elite política determinar no sólo en qué consiste "una mayoría clara

en respuesta a una pregunta clara", sino también el contenido de las negociaciones y el proceso que debería seguirse. De este modo, el dictamen conjuga magistralmente los principios informadores de la Constitución canadiense (constitucionalismo y Estado de derecho, federalismo, democracia y respeto por las minorías) a favor de un eventual proceso de secesión de la minoría francófona. En ningún caso, señala el fallo de la Corte, la secesión de Quebec puede plantearse en términos incondicionales ni realizarse de manera unilateral (Gagnon 1998, Tully 2001).

El análisis y las explicaciones esgrimidas por el Tribunal Supremo de Canadá abren la puerta del debate sobre la necesidad de incluir algún tipo de cláusula constitucional que asiente las bases para ejercer el derecho a la secesión de una manera rigurosa y ajustada al imperio de la ley. Académicos como Requejo (2003) o Norman (2002) coinciden en afirmar que no existe ningún argumento moral para rechazar la regulación de este derecho en el caso de las federaciones o democracias plurinacionales. Este último autor justifica su decisión basándose en tres razones básicas. En primer lugar, sostiene que las demandas secesionistas se producen con independencia de si existe o no una cláusula de este tipo. En segundo lugar, y debido a la naturaleza de la política secesionista que invita (frecuentemente) al desorden público e incluso a la violencia, es improbable que la crisis institucional acaecida se resuelva de una manera tan justa como la hubiera podido hacer con una serie de pautas anteriores. Por último, Norman cree razonable pensar que una cláusula justa de secesión podría servir, al menos en algunos casos, como una medida disuasoria a la formación de una política secesionista en lugar de alentarla.

Contemplar el derecho a la secesión y los procedimientos para acceder a ello en la carta magna, no debería levantar suspicacias. No es una tragedia, más bien lo contrario. Si las naciones minoritarias en el

seno de un Estado plurinacional no hacen uso de este recurso o cláusula constitucional –o no lo apelan– querrá decir que el Estado está unido por consenso y no por la fuerza o coacción de una mayoría que es percibida como hostil. Dicho en otros términos, la secesión pondría de relieve los históricos desacuerdos entre las partes en contienda y, por tanto, sólo estarían “oficializando” las profundas diferencias que les separan. Además, puntualiza Kymlicka (1996), es difícil oponerse a secesiones pacíficas y liberales ya que, después de todo, el liberalismo está fundamentalmente comprometido con la libertad y el bienestar de los individuos, no con el destino de los Estados, y la secesión no tiene porque perjudicar los derechos individuales. En cualquier caso, este resultado pone de manifiesto la debilidad de las instituciones federales al no haberse encontrado una fórmula de acomodación aceptable y compartida por todos. Admitir que dos grupos étnico-culturales son incapaces de trabajar juntos en un espacio institucional común no deja de ser una mala noticia para cualquier liberal (Norman 2002) y un fracaso político (Bauböck 2000).

Pero, ¿qué es lo que contribuye a la estabilidad en el tiempo de las democracias plurinacionales?, ¿qué ayuda a conciliar la diferencia y el autogobierno con la unidad? Parece obvio pensar que un Estado que acoga múltiples nacionalidades requiere algún tipo de mecanicismo o nexo que ayude a mantener la unidad entre sus unidades. La lealtad hacia el Estado y el hecho de compartir valores y una identidad (sin renunciar a la propia) con la comunidad política en la que están integrados y con la que cohabitan, parece ser la principal respuesta a aquella cuestión (Kymlicka 1996; Linz, 1999; Máiz 1999; Simeon y Conway 2001; Stepan 2001a). Como describen Simeon y Conway (2001) “las instituciones no pueden mantener un país unido si no hay cohesión social”. El modelo suizo quizá sea el mejor ejemplo de estos “lazos que vinculan”. A pesar de su pluralidad

nacional interna, este país se ha caracterizado tradicionalmente por el respeto a la diversidad, tanto por parte de sus ciudadanos como de sus instituciones. Los distintos grupos nacionales son leales al Estado precisamente porque éste les reconoce y respeta su existencia como naciones diferentes en el conjunto de la federación, en un plano de igualdad y no subordinadas a otras culturas (Fossas 1999). Sólo la acomodación de las minorías nacionales podrá favorecer la creación de identidades complementarias no antagónicas y alcanzar un sentimiento de solidaridad y confianza entre las distintas comunidades. El solapamiento de identidades y la presencia de importantes y sólidas redes sociales contribuye, pues, a cohesionar las sociedades plurales y a aumentar los costes derivados de la secesión (Bauböck 2000).

CONCLUSIÓN

En este artículo se ha puesto de relieve la necesidad de distinguir conceptualmente el nacionalismo del Estado para poder reconocer la existencia de nacionalismos que no aspiran a la creación de un Estado (al menos como estrategia inmediata). La (re)emergencia de las reivindicaciones nacionalistas y el fracaso de las políticas homogeneizadoras propias del constitucionalismo y del Estado-nación modernos, han abierto las puertas a un intenso y polémico debate sobre la acomodación de las minorías nacionales. En este sentido, el federalismo se ha erigido como una de las principales herramientas políticas para garantizar el autogobierno de las distintas comunidades nacionales sin renunciar, al mismo tiempo, a los beneficios que aporta la unidad del Estado. Este es un escenario bastante recomendable para articular diferentes intereses sin recurrir a rupturas políticas.

Ahora bien, la viabilidad de cualquier proyecto federal de este calibre depende, en gran medida, de la buena predisposición de todos los actores e instituciones y,

sobre todo, de la capacidad de compartir un proyecto y valores comunes pero siempre en un plano de igualdad. Es decir, la existencia de una identidad dual y el respeto y el reconocimiento mutuo entre comunidades nacionales, son los principales motores que contribuyen a mantener unida la federación o el acuerdo federal. Llegar a este punto no es tarea fácil sobre todo en aquellos Estados tradicionalmente de corte unitario y que actualmente están intentando consolidar procesos de descentralización política. En este sentido, las comunidades nacionales mayoritarias pueden resistirse a ceder determinadas prerrogativas y obstaculizar así aquellas reformas institucionales que tiendan al reconocimiento explícito de la plurinacionalidad del Estado.

Sin embargo, la amenaza constante de actitudes secesionistas, con distintas intensidades según el caso y el momento histórico, puede erigirse como otro importante desafío para la estabilidad de la federación. Ante este posible escenario (aunque quizá poco probable en muchos supuestos) debe sugerirse la posibilidad de contemplar constitucionalmente (mediante reglas y procedimientos formales bien definidos) esta opción ya que contribuirá a reducir sustancialmente la inevitable incertidumbre que trae consigo. Obviamente, dicha cláusula constitucional debe ser negociada y pactada con todas las partes implicadas y señalando, a su vez, el periodo de tiempo requerido para su revisión.

Como apunta Tully (2001), las políticas de reconocimiento de las minorías nacionales y las soluciones institucionales llevadas a cabo son fundamentales a la hora de comprender la legitimidad y la estabilidad de las democracias plurinacionales. El tiempo dirá si se apuesta por la profundización de acuerdos federales con la finalidad de acomodar a las minorías nacionales o si seremos, por el contrario, espectadores de nuevos y dramáticos episodios de involución.

NOTAS

1. En este sentido, el primer sistema federal documentado provendría de las antiguas tribus israelitas del s. XIII a.C. Otra expresión antigua del federalismo sería la liga de las Ciudades-Estado helénicas y, dentro del periodo feudal, podríamos encontrar ejemplos históricos como la corona catalano-aragonesa, la primera confederación suiza o, más adelante en el tiempo, las provincias unidas de los Países Bajos (Elazar 1987, Watts 1999, Lemco 1991)

2. Las *federacies* son sistemas políticos a medio camino entre un Estado unitario y otro de federal. Es decir, un Estado unitario desarrolla una relación federal con una comunidad cultural, étnica o territorialmente distinta, mientras que el resto de partes del mismo Estado permanecen bajo un gobierno unitario. Por ejemplo, la relación de Dinamarca con Groenlandia o Finlandia con las Islas Aaland.

3. Stepan introduce una tercera modalidad: *putting together federalism*, caracterizado por ser una categoría de federalismo cuya constitución no es voluntaria ni democrática, y en que algunas de sus unidades subnacionales habían sido Estados independientes. El ejemplo paradigmático es el de la URSS a partir de 1922.

REFERENCIAS

- BAUBÖCK, Rainer (2000). "Why stay together? A pluralist approach to secession and federation", en *Citizenship in Diverse Societies*, por KYMLICKA, W. y NORMAN, W., eds., Oxford: Oxford University Press.
- CAMINAL, Miquel (1999). "Convergències i divergències entre nacionalismo i federalismo", en *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, por REQUEJO, F., ed., Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.
- ELAZAR, Daniel J. (1987). *Exploring Federalism*. Tuscalosa and London: The University of Alabama Press.
- FOSSAS, Enric (1999). "Constitucionalisme i diversitat cultural", en *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, por REQUEJO, F., ed., Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.

- FOSSAS, Enric (2002). "Igualdad y pluralismo nacional", en *Democracia y Pluralismo Nacional*, por REQUEJO, F., coord., Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- GAGNON, Alain-G (1998). *Québec y el federalismo canadiense*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados.
- GUIBERNAU, Montserrat (2002). "Between autonomy and secession: the accommodation of Catalonia within the new democratic Spain", en <<http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w48guibernau.pdf>>
- KEATING, Michael (1996). *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Québec y Escocia*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- KEATING, Michael (2002). "Naciones sin estado. Nacionalismo minoritario en la era global", en *Democracia y Pluralismo Nacional*, por REQUEJO, F., coord., Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- KYMLICKA, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Ed. Paidós Estado y Sociedad.
- KYMLICKA, Will (2001). *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- LEMCO, Jonathan. (1991) "The Federal Principle", en *Political Stability in federal governments*, por LEMCO, J., New York: Praeger Publishers.
- LINZ, Juan J. (1999). "Democracia, Multinacionalismo y Federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, nº 1, pp.7-40.
- MÁIZ, Ramón (1999). "Democràcia i federalisme en estats multinacionals", en *Pluralisme nacional i legitimitat democràtica*, por REQUEJO, F., ed., Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis.
- NORMAN, Wayne (2002). "Secesión y Democracia (Constitucional)", en *Democracia y Pluralismo Nacional*, por REQUEJO, F., coord., Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- REQUEJO, Ferran (2001). "Political liberalism in multinacional states: the legitimacy of plural an asymmetrical federalism", en *Multinational Democracies*, por GAGNON, A-G. y TULLY, J., Cambridge: Cambridge University Press.
- REQUEJO, Ferran (2003). *Federalisme plurinacional i estat de les autonomies. Aspectes teòrics i aplicats*. Barcelona: Ed. Proa.
- REQUEJO, Ferran. y WYNANTS, Sven (2001). "Federalism", en *Encyclopedia of Democratic Thought*, por BARRY, P. y FOWERAKER, J., eds., London - New York.
- SIMEON, Richard. y CONWAY, Daniel-Patrick. (2001). "Federalism and the management of conflict in multinational societies", en *Multinational Democracies*, por GAGNON, A-G. y TULLY, J., Cambridge: Cambridge University Press.
- SMITH, Anthony D. (2000). *Nacionalismo y Modernidad*. Madrid: Ediciones Istmo-Ciencia Política.
- STEPAN, Alfred (2001a). "Toward a New Comprative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism", en *Arguing Comparative Politics*, por STEPAN A., Oxford: Oxford University Press.
- STEPAN, Alfred (2001b). "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", en *The Global Divergence of Democracies*, por DIAMOND, L. y PLATTNER, M.F., eds., Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- TULLY, James (2001). "Introduction", en *Multinational Democracies*, por GAGNON, A-G. y TULLY, J., Cambridge: Cambridge University Press.
- VALLÈS, Josep Maria. (2003). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ed. Ariel Ciencia Política.

WATTS, Ronald (1999). *Comparing Federal Systems*. McGill-Queen's University Press, Montreal and Kingston.

WATTS, Ronald (2001). "Modelos de reparto federal de poderes", en *Revista*

Internacional de Ciencias Sociales, nº 167, UNESCO, en: <<http://www.unesco.org/issj/rics167/abstracts167spa.pdf>>