

La organización territorial del poder

KLAUS-JÜRGEN NAGEL

Universitat Pompeu Fabra

«The end of territory as a factor in social and political life has been predicted regularly over the last hundred years, yet somehow it keeps on coming back.» (Keating, 1998/2003, p. IX)

En su libro seminal sobre el *New Regionalism*, Michael Keating afirma: «territory is in many respects a fundamental feature of political and social life. It provides the framework for politics and social interaction. It underpins systems of authority, in the state, whether at national, subnational or supranational level, and in a wide range of non-state structures.» (2003: 1). Desde el tratado de Westfalia (1648), la principal forma de organización política es el Estado territorial (véase cap.4 de este libro). Se entiende, a la vez, máxima autoridad en su territorio, y parte del sistema «internacional» de Estados. Casi todos los Estados actuales, se presentan como *Estado nación*: el Estado deriva su legitimidad de una población entendida como una sola nación. Empíricamente, no se dan muchos casos de solapamiento incuestionable entre las fronteras del Estado y las comunidades basadas en la cultura, la lengua, y/o la etnia que se podrían entender como Nación.¹ Sin embargo, el ideal de que a cada Nación le corresponde un solo Estado y *vice versa*, todavía es muy poderoso. Para realizar el ideal, se han usado diferentes estrategias. Estas se pueden referir a las fronteras exteriores (fusionar Estados preexistentes para formar un solo Estado nación; conquistar zonas de otros Estados que se consideran pobladas por la misma nación), o a la homogeneización nacional de la población de un Estado, afectando minorías nacionales, religiosas, étnicas, lingüísticas, políticas, inmigrantes etc. Entre los grupos que pueden resistirse a tales estrategias encontramos a las *naciones minoritarias* (también muchas veces llamadas *naciones sin Estado*), sean *transfronterizas* o no; también *minorías nacionales* (con un Estado de su nación de referencia que ya existe). Sus posibles estrategias pueden incluir la opción *separatista*, tanto en forma *independentista* (creación de un nuevo Estado) o *irredentista* (trasladar el territorio a otro Estado). La acomodación deseada también puede consistir en el reconocimiento del carácter nacional de la minoría dentro del Estado. Si dos o más naciones recono-

1 Quizás Islandia, Portugal o el Japón.

cen un solo Estado como el «suyo», estaríamos ante *Estados plurinacionales*, probablemente no solamente de hecho, sino también de derecho. Existen Estados como Suiza, con gran diversidad territorial cultural, lingüística, religiosa y económica, pero que no se consideran plurinacionales, precisamente porque a pesar de la diversidad (que está recogida en el consenso nacional) la población se siente parte de una sola nación. Podríamos decir que en este caso la voluntad de todas las comunidades de formar parte de un proyecto y de unas instituciones estatales define este Estado como mononacional, a pesar de su diversidad (*Willensnation*).

La pareja de conceptos o tipos ideales *Estado nación* y *Estado plurinacional* (de hecho o de derecho) no concuerda con otra que sería la de *Estado federal* y *Estado unitario*. Estas dos formas de organización territorial de poder² las encontramos tanto en Estados nación como en Estados plurinacionales. Además, hay que evitar confundir *federación* con *descentralización*. Aunque no se puede imaginar ninguna federación sin un grado importante de descentralización, esta última puede existir también e incluso ser más acusada en *Estados* fuertemente *regionalizados*, que en algunas federaciones centralizadas. En un *Estado unitario*, sin embargo, hay una sola fuente de soberanía y un centro dominante, habitualmente con una burocracia fuerte. Además, en un *Estado federal* o *federación*, los estados miembro no solamente gozan de autonomía, sino comparten el poder central. Cada federación tiene su propio balance entre *self government* de las entidades y *shared government* en el centro. Entre los elementos característicos de las federaciones, podemos enumerar los siguientes: una constitución central pactada entre (o por lo menos con) los territorios, y, en correspondencia, un rol de éstos en las enmiendas constitucionales; una segunda cámara territorial poderosa; un árbitro constitucionalmente empoderado para solucionar los conflictos competenciales (habitualmente, el tribunal constitucional) elegido con participación de los Estados miembros; estatalidad propia de estas (p. ej. una constitución propia; la posesión de los *tres* poderes estatales, incluyendo el jurídico, como también de autonomía financiera; las competencias residuales).³

Riker (1975) ve la esencia de la federación en tener dos niveles constitucionalmente determinados, ostentando cada nivel algunas materias de competencia exclusiva. Según Watts (1996) es esencial que los dos gobiernos tengan poderes delegados por sus ciudadanos y que gobiernen a estos directamente, y que sean elegidos por ellos. Para este autor, por lo general, las federaciones distinguen entre competencias exclusivas, concurrentes, y residuales (de la federación o de los Estados federados). Si el sistema

2 No hablamos en este capítulo de la *ordenación* o del *ordenamiento del territorio*, o sea de la planificación para un espacio geográfico, que es parte de disciplinas como urbanismo o geografía, entre otros.

3 Algunas características, sin embargo, pueden faltar en algún caso generalmente aceptado como federación, o ser presente en algún caso de estado no federal.

deja cada competencia en una sola mano, hablamos de federalismo *dual*; si la división se realiza por funciones (legislar, administrar, juzgar y financiar de cada competencia tiende a estar en manos diferentes), hablamos de federalismo *cooperativo*.

Se discute si una federación, por serlo, también tiene que basarse en cierta *cultura política federal* (como mínimo, una lealtad mutua y bidireccional entre los Estados miembro y el Estado federal); y/o en una *sociedad* organizada según las pautas territoriales de la federación.

El *Estado federal* o *federación* (*Bundesstaat*) que encontramos en EEUU, Canadá o Australia no es la única forma de organización territorial del poder que se puede considerar federal. Watts (1996) cuenta 23 federaciones (entre 190 estados analizados), el *Handbook of Federal Countries* de 2002 enumera 25 (entre 193). La palabra latina *foedus* significa pacto, contrato, tratado, alianza, liga, entre otros. Para Elazar (1995), federalismo es el *genus*, que tiene varias *species*. Watts distingue entre tipos de *acuerdos federales* (*federal agreements*)⁴ y, en adición a la federación, también considera la *confederación*, la *liga*, la *unión*, el *Estado asociado* y la *federacia*. Elazar suma incluso el *condominium* y hasta se abre a considerar casos con autonomía (*home rule*) si esta se establece por constitución del Estado central.⁵

Confederaciones actualmente hay pocas, concretamente tres, según Watts (1996): la Confederación de Estados Independientes, la Caricom (Comunidad del Caribe) y la UE. Además, hay Estados federales que, por razones históricas, se llaman Confederación (Suiza p. ej.). Una confederación se basa en un tratado, no en una constitución. Hay solamente un nivel soberano, el de los Estados. En consecuencia, las decisiones confederales se tienen que ratificar por los Estados para ser vinculantes para el ciudadano. Este forma parte de un solo *demos*, el de su Estado. Conviene recordar que en una federación hay dos niveles estatales; en sus ámbitos son soberanos. Cada Estado federado, pero también la federación toman decisiones que vinculan al ciudadano directamente, sin necesidad de ratificación. Los ciudadanos lo son del *demos* del Estado, y también lo son del *demos* del Estado federal («We the people» –en singular– reza la constitución de los Estados Unidos).

Siguiendo la nomenclatura de Watts (1996: 11-13), la *liga*, un pacto de Estados para realizar propósitos específicos, también se puede considerar un acuerdo federal, aunque los contratantes se puedan retirar unilateralmente de las decisiones. Un *condominio* existe cuando dos o más Estados gobiernan otro territorio de manera conjunta. Finalmen-

4 De esta manera, el concepto de «federalismo» se podría reservar para usos normativos.

5 El federalismo sería «a form of political association and organization that unites separate polities within a more comprehensive political system, allowing each polity to maintain its own fundamental political integrity» (1995). Para comparar federaciones, véase Burgess (2006); Burgess y Gagnon (2013).

te, Watts enumera 10 *federacies* y 12 *Estados asociados*. Se trata de acuerdos entre entidades estatales grandes y muy pequeñas. Se establecen con posibilidades de secesión. Esta puede ser unilateral (Liechtenstein, estado asociado a Suiza, podría retirarse unilateralmente) o bien por acuerdo mutuo (Puerto Rico, a pesar de nombrarse Estado asociado, siguiendo a Elazar, sería una federacia, ya que el pacto solamente termina por acuerdo mutuo).

Para Watts, una *unión* también es un acuerdo federal. En este caso, se mantienen las unidades originales después del pacto, aunque sea solamente a través de servicios especiales de la administración estatal central. Más discutible aún es si el *Estado regional* (España, Italia...) también se podría considerar federal. Particularmente en la literatura española se ha tendido a denominar tanto el Estado federal como el Estado autonómico español con el término *Estado compuesto* (p. ej. Vallés, 2000), con la intención de resaltar los elementos comunes entre los dos, pero sin necesidad de clasificar el *Estado regional* español directamente como federal – difícilmente se puede considerar el gobierno del Estado español como *shared government*. El concepto del Estado compuesto se usa muy poco en la literatura anglosajona. Considerar España como federal o no también remite a la cuestión si los conceptos del Estado federal y del unitario son antagónicos con filosofías diferentes, o si son extremos de un eje que admite cualquier posición intermedia.

Los acuerdos federales pueden ser *simétricos* o *asimétricos*. En una federación, encontramos diferentes tipos de asimetría entre los estados miembro. A penas se podrían evitar *asimetrías de hecho*, por ejemplo, geográficas, demográficas o económicas⁶. Sin embargo, algunos autores avisan que estas asimetrías no deberían ser demasiado grandes para no hacer peligrar el pacto. En consecuencia, en algunas federaciones las discusiones sobre reestructuración territorial son el pan de cada día. En los EEUU, en Suiza, en India y Canadá se ha llegado a la constitución de nuevos Estados por las llamadas *separaciones internas*, pero sin salir de la federación. Son menos comunes las *asimetrías de iure*, que reconocen a determinados territorios un grado de *self government* más o menos elevado en comparación con los otros, o bien un rol más o menos importante en el gobierno del centro. Muchas veces las *asimetrías de iure* se camuflan tras normativas que son iguales para todos los estados miembro, permitiendo *opting in* o *opting out*⁷ a programas o leyes federales, sabiendo que solamente uno o pocos Estados, por ejemplo los de características nacionales, los aplicarán. Pero no todas las *asimetrías de iure* se designaron para acomodar naciones minoritarias. Una forma bastante extendida de tratamiento desigual⁸ es organizar el estatus de la capi-

6 Obviamente, también de *policies* y de sus resultados.

7 Estas expresiones vienen del Canadá, donde hay determinados programas federales en los cuales los Estados miembros pueden decidir si participan (*opting in*) o se excluyen (*opting out*). La cuestión es si en estos casos reciben compensaciones financieras.

8 Aquí no hablamos de desigualdades entre ciudadanos; en cada federación, las habrá, en consecuencia de las diferentes políticas de los gobiernos estatales. La igualdad de representación

tal federal. Esta se puede organizar como un Estado más (Berlín, Moscú, etc.), con el peligro de que su administración y su rol en la segunda cámara sean manejados a distancia por el Gobierno federal. También se puede establecer la capital como una ciudad dentro del territorio de un Estado miembro (Ottawa, Berna...), con el peligro de que este Estado pueda influenciar indebidamente a las decisiones de la federación. Finalmente, se puede organizar la capital como Washington en forma de un distrito federal, sin formar parte de ningún Estado miembro pero tampoco formando un Estado propio (Nagel, 2013).

1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. ÉPOCA MODERNA⁹

Según la opinión preponderante, la construcción del Estado moderno (*state building*) empezó en Europa occidental. En palabras de Tilly (1975: 70s.), «State building provided for the emergence of specialized personnel, control over consolidated territory, loyalty, and durability, permanent institutions with a centralized and autonomous State that helped the monopoly of violence over a given population.» Para Tilly, el proceso resulta de las necesidades de requerir una concentración de capital y de capacidad de coerción para llevar a cabo los esfuerzos bélicos.¹⁰

De acuerdo con el uso sinónimo de «Estado» y «Nación» (p. ej. en Naciones Unidas), en algunos idiomas importantes como el inglés, francés y castellano, el concepto de *state building* (o *state formation*), que se usa habitualmente para el desarrollo de una estructura de gobierno centralizado en situaciones donde no había antes, muchas veces se confunde con el *nation building*. Stein Rokkan, sin embargo, distingue entre los dos (Rokkan y Urwin, 1982). En su mapa conceptual de Europa, los factores económicos y la existencia de ciudades (o de una red de ellas) sitúan las oportunidades para la *state formation* en Europa en un eje geográfico que va del oeste al este. Con la penetración de la administración central desde su capital pero llegando a cobrar impuestos en todo su territorio, el establecimiento de redes de comunicación (como las telas de araña francesa o española) y la construcción de fortificaciones en la frontera, el territorio estatal queda definido.

Para el *nation building*, Rokkan resaltó otros dos factores que más o menos se pueden situar en un eje norte-sur, con un norte de religión luterana y, en correspon-

de los Estados al centro también implica que el peso del ciudadano individual en las decisiones del centro sea desigual.

9 Véase Woolf (1996) y Motyl (2001).

10 Hoy día también se usa *state building* en el contexto de la ayuda al desarrollo o de la cooperación, y para construir o reconstruir la estatalidad en situaciones post-conflicto o de *failing states*. En estos últimos casos, bajo el mando de actores exteriores.

dencia, comunidades lingüísticas más determinadas, y un sur más católico, donde los idiomas populares no eran tan definidos.

Eugene Weber (1976) analiza en su libro magistral cómo en la Francia del siglo XIX se convirtieron los «Peasants into Frenchmen».. La obligatoriedad de la educación primaria gratuita estatal (por lo que se refiere a la parte masculina de la población) y el servicio obligatorio militar eran sus agentes principales. Volviendo a Rokkan, para que el proceso de construcción del Estado nación terminase en Estados nacionales liberales, democráticos, y de bienestar, era mejor que el proceso de construcción del Estado comenzara primero y ya hubiese llegado a resultados tangibles antes del comienzo del *nation building*, y no al revés. También era mejor que la democratización y la participación de las masas en el Estado llegasen después de que tuvieran lugar los dos procesos anteriores. En todos estos cuatro procesos, las estructuras de oportunidad de centro y periferia son determinantes.

Cuando en los Estados dinásticos o clericales tradicionales, el territorio era transferible, por matrimonio, conquista, intercambio, herencias divididas o cesiones, después de los dos procesos de *state formation* y *nation building*, si estos coincidían, los Estados nacionales correspondientes adquirirían fronteras sagradas.

En el siglo XVI, en reacción a las guerras religiosas que sacudían a Francia, Jean Bodin (a partir de ahora: Bodino), conceptualiza la «soberanía», concentrándola en el monarca, la institución en que Bodino confía para poner orden en una sociedad dividida. Al mismo tiempo, y en el Sacro Imperio, Johannes Althusius, un calvinista formado en Suiza, sin conocer la obra de Bodino, conceptualiza justamente lo contrario, es decir, la sociedad regida por pactos, donde salvo Dios nadie ni ninguna institución es o tendría que ser soberano —en su visión inspirada por la teología calvinista, hasta Dios pacta con los hombres (Karmis y Norman, 2005). Althusius evoca una *consociatio consociationum*, que sin usar el término federal, representa también un consociacionalismo societal y corporatista, con la utopía de una sociedad regida por pactos, tanto en la dimensión pública como en la privada —una sociedad sin soberanos, estructurada *bottom up* (Nagel, 2009). Sin hacer uso de la palabra, Althusius se convirtió en la referencia de todos los federalistas que conceptualizan la federación como algo más que una estrategia para organizar el territorio, un «gran diseño» ara la organización del mundo.

En el sentido normativo, con Althusius, federación es la antítesis de soberanía, una normativa para el mundo ideal. Así lo entendieron, entre otros, anarquistas como Proudhon o Bakunin. Curiosamente, también encontramos estas ideas en encíclicas papales como la *Rerum Novarum* o *Quadragesimo Anno*, donde se desarrolla la idea de la subsidiariedad. Encontramos más Estados federales en el mundo católico que en el mundo protestante — con la excepción significativa de los calvinistas.

Subsidiariedad se puede entender como antítesis de soberanía. Para algunos, la subsidiariedad es el principio federal por excelencia: al nivel «superior» solamente se

tiene que regular lo que el «inferior» no puede. Pero para quienes ven la federación como una división de la soberanía en exactamente dos niveles y ven la organización federal como un principio de organizar el territorio pero no la sociedad, no se trata de superar la soberanía sino de hacer controlable su uso, ligando la idea con la de la división de poderes.

2. EL ORIGEN DE LOS CONCEPTOS MODERNOS DE FEDERACIÓN Y ESTADO NACIÓN EN LA REVOLUCIÓN ATLÁNTICA

Con las revoluciones americana i francesa, los conceptos de federalismo, en el primer caso, y de Nación, en el segundo, llegaron a sus expresiones más modernas.

En América, las 13 colonias británicas que se rebelaron contra la metrópolis, inicialmente se confederó. Bajo la impresión de los déficits funcionales de esta, en 1787 establecieron la primera federación de la historia moderna. Sus Estados integrantes permanecieron Estados, pero fundaron un Estado común también soberano, que era, por lo tanto, algo más que la mera suma de los *demos* estatales, expresado por la famosa fórmula de «we the people». ¹¹ En el centro, características como la elección del presidente federal por grandes electores representando los Estados o la división del poder legislativo (Congreso) en dos cámaras, una primera, el House, representando el *demos* federal, la segunda, el Senado, representando los *demos* de los Estados miembros ¹², reflejan la idea.

La filosofía de la federación americana la explica Madison en *The Federalist* (Cooke, 1989). Un Estado *federal à l'américaine* insiste en la división de poderes liberal, o sea, en los *checks and balances*, el autocontrol del sistema por instituciones que continuamente aspiran a más poder pero que, cada vez, se encuentran limitados por la ambición de los poderes rivales. El peligro consiste en las *facciones*, las agrupaciones de humanos por interés (económico, sobre todo) o por identidad (la religión, sobre todo), que son aún más peligrosas si representan la mayoría. El federalismo aporta una división de poderes adicional, un antídoto más, contra el faccionalismo humano, para evitar la tiranía de la mayoría. El modelo constitucional del Estado federal norteamericano se extendió no solamente a Canadá (1867) y a Australia (1901), a América Central y del Sur (México, Argentina, más tarde Brasil y otros), si no también llegó a Europa, donde las confederaciones suiza (1848) y, después de muchas tribulaciones, alemana (1871; 1949/1990) también se convirtieron en federaciones

¹¹ Para teóricos que no admiten la divisibilidad de la soberanía en un solo territorio como Carl Schmitt, una verdadera federación es imposible.

¹² Hasta 1911, los senadores fueron elegidos por los parlamentos de los Estados miembro.

– federalizar, en los EEUU, en Alemania, hasta en Suiza, significaba unir, también, nacionalizar, no, como hoy día por ejemplo en Bélgica, donde significa aceptar cada vez más particularidad para mantener juntos a las partes. Finalmente, algunas ex-colonias (sobre todo británicas como India y Nigeria) también adoptaron el modelo. En lugar de distribuir las competencias siguiendo el modelo «dual» americano, preferirían, con algunas variaciones entre países, modelos más «cooperativos»: las competencias raramente son en una sola mano; su ejercicio necesita la cooperación entre niveles (*cooperación vertical*.) o entre Estados miembro (*cooperación horizontal*).

El federalismo en su forma de federación, donde dos niveles estatales se reparten la soberanía, se ha situado como el tipo principal de federalismo. El federalismo normativo, de *gran diseño* no solamente para la *polity* sino hasta para la vida humana, sin embargo, ha continuado existiendo. Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) consideró el sistema federal el triunfo más grande de la razón humana. Proudhon se declaró federalista y anarquista. Pero también los personalistas, defensores del *federalismo integral*, lo reclamen como suyo. Emanuel Mounier, Alexandre Marc, Denis de Rougemont, entre otros, también recogen la idea de la subsidiariedad. Por lo que se refiere a la *polity*, su organización no se limita a los dos niveles de la federación al estilo americano; su diseño va idealmente de lo local hasta lo universal. No en vano los tres autores citados también se encuentran entre los propagandistas del movimiento europeísta de la posguerra. Rougemont acuña el término de la *Europa de las Regiones*, en adición o sustitución al nivel estatal. Con Leopold Kohr entramos en la tradición del *small is beautiful*, que encaja con un federalismo *bottom up* – Kohr sería una inspiración para el movimiento de los Verdes, quienes (por lo menos inicialmente y en el centro de Europa) defendieron el federalismo *bottom up*, también en lo social (autogestión).

Volviendo a los orígenes de los Estados Unidos, también se pueden entender como fundación de un Estado nación norteamericano. Y la federación, una estrategia de *nation building*, para unir territorios de la misma nación que antes estaban separados. Aunque fuera una Nación atípica, ya que no había, como en Francia, un solo Estado previamente existente, creador de la nación. Ni tampoco una cultura diferente de la de la metrópolis o de las otras colonias inglesas que no tomaron parte en la rebelión. EEUU quedan como producto de una voluntad común. Sin embargo, no cabe duda de que los nacionalistas en cualquier de estos tres tipos, y con independencia de su posición de salida, intentaron unir las tres características nacionales: la cultura nacional particular, la consciencia de formar parte de la nación, y el Estado nacional, o por o menos, una *polity* propia (Caminal, 2002).

En otros aspectos, Inglaterra es la excepción. Ya en el siglo XVI, muchos años antes de la revolución atlántica, la revolución inglesa había conseguido la supremacía del parlamento sobre el rey. Hasta hoy, la soberanía en Gran Bretaña se entiende que reside ni en manos de la Nación (hay más de una en el Reino Unido) ni en el rey, sino en el parlamento de Westminster (sin constitución escrita y con poderes de

descentralizar o recentralizar a gusto con simple mayoría parlamentaria). En Francia, en la misma época, el poder territorial se centralizó en el monarca. Con un Estado que ya penetró su territorio, cobrando impuestos, pagando al ejército, y protegiendo las fronteras con las fortalezas de Vauban, la revolución francesa, en términos territoriales, continuó la política de centralización; eso sí, con un cambio del titular de la soberanía, que pasó del rey a la «nación».

Con esto adquirió importancia una palabra, *natio*, que desde sus orígenes en latín había significado, vagamente, procedencia y descendencia (*nasci* – ser nacido). El revolucionario Sieyès le otorgó un nuevo significado: «What is a nation? A body of associates living under common laws and represented by the same legislative assembly» (Sieyès, in Dahbour/Ishay, 1995: 37). Había nacido el concepto político (y jurídico) de la Nación.

En contra de este concepto se erigió otro, no menos revolucionario, el cultural. Herder (Sentmenat, 2001), en los años finales del s. XVIII, entendió el *Volk* (no hizo uso del neologismo latinizante *Nation*). Cada *Volk* era el portador de un particular *Volksgeist* (espíritu nacional), definido en última instancia por la lengua, mucho más que un código neutral, y que no podría ser cambiado sin pagar un precio alto, el de la pérdida de la identidad. La institución que podría intentar cambiar esta situación, sería el Estado. Herder no se entendió como nacionalista. Definió *Nationalismus* como orgullo nacional, y en un mundo dividido entre *Völker* o naciones creados todos por Dios, esta «arrogancia» era un pecado mortal o poco menos. Algunos epígonos de Herder como Fichte combinaron la particularidad de alguna nación con su unicidad y finalmente superioridad, y con la de tener una misión. Con la entrada al siglo XIX y con la rebelión contra la dominación napoleónica, la idea nacional se combinó con elementos de etnicidad-descendencia.

La dicotomía entre: 1) un nacionalismo político, estatal y unitario «francés» o (insistiendo en la voluntad) «americano» federal; y 2) un nacionalismo cultural, lingüístico o étnico (muchas veces mezclando estos elementos) «alemán» se ha mantenido hasta ahora, con algunas adaptaciones.

3. EL ESTADO NACIÓN EN LOS SIGLOS XIX Y XX¹³

El siglo XIX se considera muchas veces la época del despertar nacional. En su primera mitad, nacionalistas como Garibaldi o Mazzini no solamente lucharon por la liberación de sus respectivas naciones, sino también por un nuevo mundo de naciones libres. Liberales y nacionalistas a la vez, opusieron su Santa Alianza de los

¹³ Véase los *readers* de Hutchinson y Smith (1994) y Sentmartí (2001); también la enciclopedia de Motyl (2001).

Pueblos a la Santa Alianza de las dinastías. Las dos grandes ideologías que dominaron este siglo, liberalismo y marxismo, no desarrollaron teorías formuladas de la Nación. A John Stuart Mill, padre del liberalismo más emancipador y social, se le puede considerar un clásico de un enfoque asimilacionista. En sus *Considerations on Representative Government* defiende la coincidencia de las fronteras nacionales (*nationalities*) con los estatales (*governments*) como precondition para obtener instituciones libres. A este objetivo se tiene que subordinar la existencia de las nacionalidades pequeñas, que sería mejor fueran absorbidas por las grandes. Ahora bien, en los casos donde una minoría fuera más civilizada (para él, la minoría inglesa en la India), esta absorción representaría una pérdida para la idea del gobierno representativo. En estos casos la minoría tendría que levantar el nivel cultural de la mayoría, en esperas de un futuro gobierno representativo. Solamente en el caso de niveles de civilización iguales, se podría contemplar la secesión.

Muchas veces se considera a Lord Acton, político británico liberal, como representante de una posición más respetuosa con la diversidad nacional, ya que, en 1862, la presentó como riqueza social y una protección contra la tiranía. Aunque su defensa de la diversidad le convierte en un precursor de los liberales comunitarios actuales, Acton tampoco consideró a todas las culturas merecedoras de preservación, y precisamente evaluó entre los méritos de la convivencia plurinacional que las culturas menos civilizadas aprenderían de las avanzadas.

Karl Marx y Friedrich Engels tampoco no ofrecen ninguna teoría de la Nación, y, según el idioma en que escriben, usan los conceptos de Nación y estado como sinónimos. Por un lado, conciben el nacionalismo como obra de la burguesía, o sea, progresivo cuando esta lucha contra el feudalismo pero regresivo cuando se usa contra el socialismo emergente. Por otro, proclaman que el proletariado, para llegar a la supremacía política, tiene que erigirse en clase líder de la nación, hasta constituirse él mismo como nación. En la práctica, los dos fundadores del socialismo científico se ponen a favor de los Estados existentes y de la unificación alemana e italiana, en nombre del progreso del capitalismo y de los mercados grandes. Por razones tácticas, de vez en cuando apoyaron a las liberaciones polaca e irlandesa. Para el resto, siguieron a Hegel, pero esta vez sin tergiversarlo: aceptaron su distinción de pueblos con y sin historia. Los últimos, los que no habían tenido un Estado, estaban destinados a desaparecer, y si esta desaparición todavía no se produce en el capitalismo, se realizará en la revolución. En la segunda mitad del siglo, durante la época del imperialismo colonial expansivo, se formuló lo que Charles Maurras, uno de sus representantes, bautizó como «nacionalismo integral»: «An integral nationalist places his country above everything; he therefore conceives, treats, and resolves all questions in their relations to the national interest.» (citado por Hayes, 1960: 137). La nación, de instrumento (para trabajar por la humanidad, según Mazzini, hacer funcionar el gobierno representativo, según Mill, o para la lucha de clases), pasó a ser un valor en sí mismo; de hecho, el más alto. El fascismo italiano aceptó determinadas premisas del nacio-

nalismo integral como la sacralización de la tierra de los antepasados o la obligación para los nacionalistas activos de salvar su Nación aunque fuera contra su voluntad. Pero puso el acento claramente en el Estado. Mussolini (1932): «It is not the nation which generates the state; that is an antiquated naturalistic concept which afforded a basis for nineteenth-century publicity in favour of national governments. Rather it is the state which creates the nation, conferring volition and therefore real life on a people made aware of their moral unity.» En el caso del nacionalsocialismo alemán, en la base de su pensamiento no se sitúa ni la Nación ni siquiera el Estado nacional, si no la raza, con el objetivo de erigir un Imperio racista, no un Estado nación.

Cuando en el siglo XX los primeros autores académicos intentaron establecer una tipología de los nacionalismos, el americano C.J.H. Hayes distinguió entre el «nacionalismo humanitario» de un Herder, que después se dividió entre el «nacionalismo jacobino» en Francia y el débil «nacionalismo tradicional» de un Burke en la Gran Bretaña. En el siglo XIX, encuentra el «nacionalismo liberal» de un Mazzini y el «integral» de un Maurras. Aunque los diferentes tipos le merecen consideraciones morales diferentes, todos forman parte de un proceso histórico pernicioso que sustituyó la religión universal por una mala copia, el nacionalismo, que se había adueñado de muchos elementos religiosos¹⁴.

Aún más que la tipología de Hayes, es la de Hans Kohn la que ha sobrevivido. Para Kohn, hay dos tipos. El «bueno» era el nacionalismo «occidental». Lo encuentra en países como Gran Bretaña, Francia o Estados Unidos. Se trata de un nacionalismo político, basado en un Estado, en la voluntad y asociación de los ciudadanos. El antagonista «malo» sería el «oriental», a encontrar desde Alemania hacia el este, dentro y fuera de Europa. Se basa en elementos ascriptivos como descendencia, cultura, comunidad; se alimenta de mitos falsos; y, guiado por un complejo de inferioridad hacia la primicia de occidente, ostenta un antiliberalismo y un irracionalismo basados en mitos comunitarios. A pesar de que el «geografismo» de la dicotomía fue rechazado muy pronto, la dicotomía kohniana ha sobrevivido, pero usando otras palabras como por ejemplo nacionalismo «cívico» versus nacionalismo «étnico». (Brubaker 1996). Se puede contestar, sin embargo, que no se encuentran casos de nacionalismos cívicos puros. En particular, uno puede preguntarse si el *ius soli* (es miembro de la Nación aquella persona que ha nacido en territorio nacional), siempre es éticamente preferible, por ser más inclusivo, al *ius sanguinis* (es miembro de la Nación quien es descendente de nacionales). Ya insinuó Smith que, además de los mitos nacionales, también hace falta desmitificar las ideas universalistas.

Muy diferente son tipologías usadas en la historia social como la que propone el historiador checo Miroslav Hroch, a base de intensivas investigaciones empíricas

14 Para la relación entre ambos hoy ver Requejo y Nagel (2015)

sobre los movimientos nacionales que intentan «despertar» su Nación, durante los siglos XIX y XX. Hroch establece una categorización entre fases A (un reducido grupo de intelectuales descubre la existencia de marcadores nacionales como lengua, historia etc.), B (el movimiento cultural se politiza) y C (el movimiento nacional es un movimiento político de masas) que eventualmente pueden acabar logrando un Estado propio. El modelo no se entiende como teleología, ya que el proceso puede acabar en cualquier momento. Relacionando las fases A-B-C con la revolución burguesa, la industrial y la organización del movimiento obrero, se llega a una tipología más sofisticada (Puhle, 1994).

La Primera Guerra mundial dio lugar a un uso táctico de los movimientos nacionales para desestabilizar al enemigo. El principio de que a cada Nación le tenía que «tocar» su Estado se popularizó y tanto en los Estados Unidos (Woodrow Wilson) como en la Rusia revolucionaria (Vladimir I. Lenin) se defendió la idea del «derecho de autodeterminación nacional». Aunque su significado no era totalmente claro (en el uso wilsoniano se mezclaron el principio nacional y el democrático), se aplicó parcialmente en los tratados de paz, pero de manera selectiva, contra los Estados vencidos. Su efecto demostración, empero, fue importante.

En el pensamiento marxista, se establecieron tres líneas: 1) la economicista, representada por Rosa Luxemburg. Ella hasta quería mantener su nativa Polonia dentro de Rusia, para mantener el gran mercado y favorecer la unidad política del proletariado. Rechazó no solamente la emancipación de los pueblos sin historia sino también la excepcionalidad que Marx y Engels habían concedido a Polonia. 2) la cultural, representada por los austromarxistas Otto Bauer y Karl Renner, que querían despolitizar las cuestiones nacionales, organizando las naciones como corporaciones culturales de adscripción personal (por lo menos en territorios contestados), para así salvar la unidad política y económica, sin secesiones, pero también sin minorías y sin derecho a la autodeterminación. 3) la política de Lenin, quien aceptaba el derecho de autodeterminación de los pueblos, hasta incluyendo la secesión, pero condicionando el eventual apoyo que el proletariado (representado por su partido) diese a este derecho a que su uso concreto fuera provechoso para la revolución (Avineri, 1992).

Con Lenin y particularmente con Mao Tse-Tung, con su teoría del imperialismo, pueblos enteros de la periferia, incluyendo su burguesía, podrían adquirir la categoría de revolucionarios, si luchaban contra la burguesía metropolitana.

En Rusia, después de la victoria «roja» en la guerra civil, el reconocimiento del derecho de autodeterminación se convirtió en mera fórmula. En primer lugar, la libertad de secesión solamente fue concedido a las 15 repúblicas de la unión, pero no a las unidades que hubo dentro de estas. En segundo lugar, el rol dirigente del único partido comunista centralizado y la existencia de un solo plan económico para toda la Unión convirtieron la promesa en entelequia, hasta que las reformas de Gorbachov terminaron con el monopolio de este partido y pusieron en entredicho la economía de plan.

4. TEORÍAS EXPLICATIVAS¹⁵

Ante los movimientos nacionales y la creación de nuevos Estados, se han desarrollado las teorías explicativas que se resumen a continuación.

Para los funcionalistas, la Nación es un fenómeno que es parte del proceso de modernización. Se explica por las necesidades de movilización social y de comunicación cada vez más intensiva. Para Karl Deutsch nation building y asimilación de minorías van juntos. Con una asimilación exitosa, los (ex)miembros de las culturas minoritarias podrían subir la escala social. «The nation-state performs more services than any other sort of government in the history of the world has performed before. It is the best arrangement the world now has for getting things done.» (Deutsch, 1953: 23). Las naciones, unidades de comunicación intensiva, surgen en el proceso de modernización, sin intención clara de los actores.

Deutsch subraya sobre todo las ventajas de la nacionalidad para la comunicación social. Según Ernest Gellner, otro funcionalista, la Nación es funcionalmente necesaria para la economía industrial. Esta necesita seres humanos culturalmente estandarizados. El nacionalismo, sin saberlo, cumple la función de proveer a la nueva sociedad lo que necesita: seres humanos estandarizados culturalmente. Por esto es el nacionalismo el que engendra la nación, y no al revés. «It is not the case that nationalism imposes homogeneity out of a willful cultural *Machtbedürfnis*; it is the objective need for homogeneity which is reflected in nationalism.» El nacionalismo, en Gellner, es un precio necesario a pagar por la industrialización.

El historiador marxista Eric Hobsbawm y el antimarxista Gellner coinciden en que el nacionalismo precede a la Nación. No obstante, para Hobsbawm, la «invention of tradition» de los nacionalistas se realiza en situaciones de crisis, por actores interesados o directamente por los Estados, creadores de naciones.

John Breuilly representa una posición modernista, pero no economicista: «...I would argue that the departure point for an understanding of nationalism (meaning nationalist political movements of some significance) should be a specifically political one: the development of the modern 'public' state which has made politics a distinct and specialized form of action which has to forge connections with other forms of action and to justify itself in terms of some sort of general interest.» (1982: 75).

Finalmente, el marxista postmodernista Benedict Anderson nos presenta la Nación como una «comunidad imaginada». Característica que comparte con otras, pero se distingue por su particular estilo de imaginación (una comunidad limitada en el espacio, pero soberana). Para poderla imaginar, se tenían que dar determinadas condiciones previas, como sobre todo la existencia de lenguas escritas y de la

15 Véase Canovan (1996).

imprensa, para que los lectores de periódicos y novelas pudieran imaginarse los mismos horizontes, reforzados en su caso por los viajes «peregrinos» de los funcionarios, delimitando su territorio. El primer tipo sería el nacionalismo criollo de las colonias americanas; el segundo, el nacionalismo popular lingüístico en Europa; siguieron el nacionalismo oficial de los imperios que se nacionalizaron; finalmente, la última ola del nacionalismo sería el antiimperialista en las colonias del tercer mundo. Cada nueva ola responde a la previa y recoge algunos de sus elementos.

Contra las teorías modernistas predominantes, ya durante los años 1970, se puso Walker Connor. Recuerda la perseverancia del factor étnico, que por aquel entonces sorprendió a la academia como también a la política, con nuevos regionalismos saliendo a la luz que se basaron en tradiciones étnicas. Las expectativas asimilacionistas de las corrientes principales de liberales y marxistas tambalearon. En sus publicaciones posteriores, Walker Connor atacó tanto los enfoques más funcionalistas de Deutsch y Gellner como los que como Hobsbawm, Anderson o Breuilly otorgan un papel más grande a los ingenieros de la Nación, sean estos actores colectivos o particulares. Para Connor, la Nación es la familia más extendida – independientemente de que realmente exista o no un origen común étnico. Esta creencia explicaría por qué el nacionalismo puede surgir incluso si los marcadores reales de la diferencia desaparecen. Estas ideas están de acuerdo con algunos resultados de la etnología barthiana, según la cual la diferenciación entre grupos étnicos no procede de la diferencia del «material» cultural, sino de la creación y aceptación de marcadores que establecen la frontera. Sin abandonar el reino de la antropología cultural se llega a afirmar, como en la sociobiología, que el nacionalismo, en formato de nepotismo, es una característica genética de nuestra especie, ya que ayuda a la proliferación del material genético de cada uno.

Una posición intermedia entre primordialistas y modernistas es la representada por el enfoque etno-mitológico de Anthony Smith. Acepta, de los modernistas, el rol importante del nacionalismo en la creación de la nación moderna, que, sin embargo, en su enfoque queda unida a un pasado étnico. Las naciones no son puros inventos arbitrarios del nacionalismo, pero tampoco rocas perennes – según la opinión de Smith, ni producto de la geología, pero tampoco de la gastronomía, de la elección «à la carte» de los nacionalistas (Smith, 1997).

5. EL ESTADO NACIÓN HOY

Como consecuencia de la primera guerra mundial, el número de Estados independientes aumentó. Después de la segunda, con la descolonización, se multiplicó. El principio de la autodeterminación, ya proclamado por Wilson y Lenin, se acogió en documentos de la ONU, aunque normalmente compensado por el principio de la integridad territorial de los Estados miembro. Predominó el segundo, con la excep-

ción de las colonias. Ellas sí que tienen un derecho reconocido a la independencia, con la condición de conservar las fronteras coloniales.

La independencia de las colonias tuvo su efecto demostración en algunas regiones de Estados establecidos precisamente cuando el despliegue del Estado del Bienestar y la consecuente penetración de la planificación sacudieron los hábitos establecidos de la representación territorial. Bajo el lema de luchar contra el colonialismo interno, movimientos «regionalistas» se movilizaron contra la metrópolis. Ocurrió al mismo tiempo que la rebelión estudiantil y con vinculaciones con el incipiente movimiento ecológico. Para activistas como Sergio Salvi (Sardinia) y Robert Lafont (Occitania), las causas del subdesarrollo de sus regiones se situaron fuera de ellas.

En Gran Bretaña, Michael Hechter (1975) también descubrió una relación de dependencia «colonial» entre el centro y la periferia, con la correspondiente división cultural del trabajo. Pero entender Escocia como una colonia no resultó convincente. Hechter contestó a sus críticos desarrollando la idea de una división del trabajo vertical, donde miembros de la cultura periférica lograron monopolizar segmentos del mercado de trabajo atractivos, en particular, alrededor de instituciones autonómicas. Para Hechter, las divisiones culturales del trabajo fueron la base para la movilización etnoregional que los «empresarios políticos» realizan, organizando partidos y movimientos. Pero desde la izquierda pro-regionalista, Tom Nairn subrayó que eran los miembros de la nueva inteligencia quienes —haciendo uso de los elementos diferenciales que encontraron— abrieron las puertas a las masas para entrar en la historia, con un nacionalismo popular y quizás populista, pero también con potencial democratizador.

Sin duda, los movimientos de nacionalistas «sin Estado», de los aborígenes, y la inmigración creciente contribuyeron a alimentar un debate de teoría política sobre las bases normativas y sobre la acomodación de las diversidades en Estados liberales. Corrientes de índole más liberal-comunitario defendieron, con autores como Isaiah Berlin, que la cultura es un «contexto» y no un «objeto» de la elección individual. Rechazando la posibilidad de un Estado culturalmente neutral, denunciaron que tras los valores liberales que se pretenden universales los Estados Nación amagan prácticas asimilacionistas, a favor de la respectiva mayoría (Taylor, Kymlicka, Tully, Tamir y otros; véanse Gagnon y Tully, 2001; Requejo y Caminal, 2011). Aceptando la imposibilidad de la neutralidad, cabe preguntarse si la acomodación de minorías nacionales y naciones minoritarias era posible y normativamente preferible o si hacía falta proceder a la secesión.

Bajo el lema de *liberal nationalism* ahora encontramos defensas de Estados plurinacionales (Tamir, 1993) como también la «defensa moderada» (Miller, 1994) del Estado nación. Para Miller, la Nación es una comunidad ética. Para hacer uso de su potencial cabe realizar, allá donde se puede, el principio de las nacionalidades, eso sí, con identidades nacionales abiertas, entendidas de manera que puedan acoger

a las identidades culturales parciales. Desarrollando las ideas de John Stuart Mill, Miller defiende la autodeterminación nacional para conseguir que la justicia social sea operativa y la democracia, posible. Rogers Brubakers (1996) busca sustituir el *nation-building* asimilacionista tradicional por una de las alternativas siguientes: 1) un Estado cívico, por y para los ciudadanos sin discriminación –pero también sin reconocimiento de comunidades étnicas o nacionales; 2) un Estado bi- o multinacional, con reconocimiento de más de una Nación, suponiéndose que todas estas naciones reconozcan ese Estado como suyo; 3) un modelo híbrido con un Estado que se entiende Estado nación pero que no actúa como nacionalizante y garantiza a los conciudadanos de las minorías, no solamente la igualdad ciudadana individual, sino también un juego de derechos minoritarios como por ejemplo la enseñanza de una lengua diferente de la del Estado, o sea, alguna protección contra prácticas nacionalizadoras asimilacionistas.

En el ámbito de las investigaciones socio-psicológicas, Michael Billig (1995) avisa que no solamente existe el nacionalismo sanguinario de las guerras balcánicas, sino también el «banal», cotidiano, de los Estados nación occidentales, que pasa desapercibido hasta que se moviliza.

En ausencia de un código de derecho internacional sobre casos de secesionismo territorial, se han desarrollado teorías normativas de la secesión (Lehning, 1998; Buchanan y Macedo, 2003). Una posición conservadora-realista sub-ordena siempre estas reivindicaciones a la estabilidad del sistema internacional. La posición comunitarista reduce el derecho a la secesión a la existencia de una Nación (con la subsiguiente dificultad de definir ésta). La posición democrático-socialista de Miller considera la utilidad de la secesión para la justicia social y la democracia. Pero las posiciones más influyentes son las liberales. La liberal-realista ve el derecho a la secesión solamente como último recurso, un *remedial right*, en situaciones excepcionales, y después de haber intentado todas las alternativas, por ejemplo la autonomía territorial. Entre las «causas justas», encontramos la amenaza real de exterminio, violaciones de derechos humanos, la conquista previa de un Estado independiente, o la exclusión de la población de las decisiones democráticas, particularmente en cuestiones de impuestos («no taxation without representation»). Actualmente, se discute si la opresión cultural, la negación a entrar en negociaciones, o la ruptura unilateral de pactos existentes también se podrían considerar causas justas.

La posición liberal-radical se basa en la idea del *primary right* a escoger también las fronteras de un Estado por decisión mayoritaria de una población territorialmente concentrada. Se admite, pues, en principio, la posibilidad de una no-fault secession. Pero se introducen después criterios normativos que, si se dan, pueden justificar no conceder el derecho en determinados casos, que pueden ser muchos: 1) si el grupo no tiene el tamaño para encargarse de las responsabilidades de un Estado independiente; 2) si no se permite a subgrupos ejercer el mismo derecho a la secesión aunque este fuera moralmente admisible y practicable; 3) si la secesión se practica para ex-

plotar un subgrupo que no puede separarse por su cuenta, por ejemplo por falta de concentración territorial; 4) si se crea un enclave; 5) si el territorio de la secesión es culturalmente, económicamente, o militarmente esencial por el estado existente; 6) si el territorio de la secesión contiene una parte desproporcionada de los recursos del Estado original. Muchas de las condiciones son objetos de discusión; también, si se pueden subsanar con garantías.

En la teoría política normativa (y en algunos Estados en la política práctica), también se discute si el derecho a la secesión tendría que ser acogido en la constitución de los Estados, por lo menos, los plurinacionales. La Corte Suprema Canadiense, en 1998, opinó que no había título jurídico alguno para la secesión quebequesa ni en derecho internacional, ni en el nacional. Sin embargo, la Constitución Canadiense tampoco la excluye. Con sus principios (constitucionalismo, democracia, federalismo y respecto para las minorías) en la mano, siguiendo la opinión de la Corte, un Estado miembro de la federación canadiense puede obligar al gobierno canadiense a negociar la secesión, si la población de este Estado hubiera emitido, en referéndum, «una clara mayoría en una pregunta clara».

Hay muy pocas constituciones que incluyen de manera expresa el derecho a la secesión.¹⁶ Si tal derecho fuera reconocido, se posibilitaría a los secesionistas operar legalmente; el proceso sería no violento; la mera inclusión demostraría ya el carácter voluntario del Estado existente; se disuadiría a los posibles secesionistas, sobre todo si en la práctica se concediese el derecho pero se dificultase su ejercicio; y en todo caso se deslegitimaría la posición secesionista cuando a pesar de tener el derecho, no se ejerciese. La posición contraria teme la ampliación de las luchas étnicas y/o nacionales que centrarían la discusión política, relegando la importancia de otros temas; se desincentivaría la búsqueda de otras soluciones; y existiría el peligro de uso táctico y de chantajes (Norman, 2006).

Con el fracaso de la Unión Soviética y otros Estados, tuvo lugar una nueva ronda de creación de nuevos Estados. Liberados de las restricciones de la guerra fría, las posibilidades de fundar Estados independientes parecen haber aumentado, aunque la independencia, en un mundo globalizado, puede que ya no signifique tanta soberanía. Sin embargo, parece que la visión posmodernista de una crisis terminal del Estado nación también pierde adeptos. Después de su ampliación hacia el este europeo, donde los Estados ex miembros del bloque soviético no quieren renunciar fácilmente a su soberanía recientemente recuperada, parece ya problemático entender la

16 La secesión interna consistiría en la secesión de una parte de un estado miembro de una federación para formar un nuevo Estado, pero sin separarse de la federación. Ya pasó en federaciones como Suiza, Canadá, India, Estados Unidos etc. y se discute que también podría pasar en la UE, en el caso de que una parte de un Estado se separase pero sin salir de la UE (*inner enlargement*).

integración europea como precursora del ocaso del Estado nación. Ante la crisis, la Unión Europea podría significar más bien un instrumento de la salvación del Estado nación que coopera con otros, que no su final.

6. INVESTIGAR EL ESTADO FEDERAL, HOY

En el curso de los años 90, bajo los efectos de la globalización, autores funcionalistas como Ohmae (1995) consideraron a los Estados disfuncionales. En un mundo sin fronteras, solamente «regional states» comerciales, como Europa, tendrían relevancia. Deterministas funcionalistas, pero también algunos pensadores utopistas y posmodernistas vieron al Estado cogido entre las pinzas de las instituciones europeas y las regiones – perdiendo contra las dos.

A este enfoque se opusieron diferentes enfoques, no siempre contradictorios entre ellos. Por un lado, se renovaron los estudios federales. Bajo la pregunta *Does federalism matter?* se discutió si la estructura territorial es variable dependiente o independiente. Con el auge del nuevo institucionalismo en la ciencia política, se insistió en estudios comparativos que se interesaron menos por la cuestión de «si» el federalismo importaba, y más por la de «cómo». Intentando tomar distancia del objeto de investigación, se critican también las premisas de los antiguos federalistas, poniendo en cuestión si el federalismo es más democrático, si su estructura administrativa es más eficiente y si preserva la competitividad (Erk y Swenden, 2010).

Desde los años noventa proliferan estudios sobre la *multilevel governance* (Hooghe y Marks, 2004).¹⁷ No cuestionan directamente la existencia de los Estados, pero por lo menos en Europa los ven cada vez más incorporados en una estructura multinivel donde muchos actores subnacionales y supranacionales, públicos o privados, coinciden, interaccionan y ejercen influencia. En algunos de estos autores, las políticas públicas se entienden como resultados de redes poco transparentes, dominadas por especialistas funcionales (Keating, 2003). Los niveles de autoridad, tan importantes en Estados federales, ya no se dividen por líneas claras. Se discute si esta dispersión de focos de decisión es solamente un fenómeno europeo, y quizás solamente aplicable a determinadas políticas. Si solamente se aplica en el proceso de decisiones o también en la implementación y evaluación. Si entre sus consecuencias encontramos más corrupción, menos control, más irresponsabilidad, si se dificulta la redistribución, o bien si las estructuras llevan a un bloqueo permanente. La existencia misma de una discusión si hay tres niveles territoriales o si encontramos redes ya demuestra que cuando los unos ven la autoridad del Estado nación (y de cada Estado)

17 Otros autores hablan de *third level politics*, refiriéndose a tres niveles de administración territorial, públicos.

en peligro, los otros encuentran posible la reconstitución de lo público, aunque sea incluyendo al nivel regional y/o europeo en el organigrama territorial.

En paralelo a las ideas de la *multilevel governance* se desarrolló el «nuevo regionalismo». El problema que tiene con el término de la *governance* lo explica Keating (2003: 127): «The problem is that this sort of analysis can all too often dissolve into an amorphous pluralism in which the object of inquiry is lost in the complexity and we are left with no appreciative frame or normative criteria to assess it all. Nor is it clear whether governance is a general comment on the state of the world or an operational concept.» Para Keating, no se tendría que abandonar la pregunta donde reside el poder: algunas regiones tienen «government» otras solamente «governance». Sus respectivos proyectos de desarrollo son muy diferentes, entre un «regionalismo burgués» competitivo de los «ricos» pasando por los proyectos socialdemócratas que combinan la competitividad en productos y servicios de nivel alto con prestaciones sociales caras; hasta los que buscan una ruta *low cost* (de bajo costo) a la competitividad ofreciendo mano de obra barata – y todo ello con *nation building* regional o sin él (Keating 2003).

Cuando la gestión territorial de los Estados se encuentra afectada o en crisis por la globalización y la integración europea, esto no quiere decir que la importancia del factor territorio desaparezca. El nuevo regionalismo ya no se refiere solamente a la relación entre regiones y el Estado, sino también a su relación con el mercado, el régimen europeo, y las otras regiones, del mismo Estado o de otros. Las regionalizaciones de Francia, Italia y España como también la federalización de Bélgica contribuyeron a esto. Regiones y con esto también sus actores buscan su lugar en su respectivo Estado, en Europa, y con respecto al mercado internacional (Keating 2003). Ya se habla de territorialidad, en lugar de territorio.

Aunque se podría interpretar la tendencia a la descentralización y a la regionalización como triunfo del principio federativo (Keating 2003), cabe también pensar que la tendencia rompe con la forma clásica de la federación como un sistema de división de la soberanía en dos niveles. Schmitter (1996) hasta presenta nuevos tipos de cooperación (el consorcio, el condominio), más flexibles que los clásicos de federación y confederación; curiosamente, los nuevos tienen claras similitudes medievales.

Las discusiones sobre la relación entre integración europea, federalismo, y regionalización continúan. La estructura territorial de los «Estados nación» se relaciona con la cada vez más importante diversidad étnica, cultural y hasta nacional. Las investigaciones sobre acuerdos federales ya no preguntan solamente por los orígenes de los pactos federales (incluyendo nueva terminología como federalismo «coming together» o «holding together»; Stepan in Karmis y Norman, 2005). Discuten también la capacidad del federalismo para solucionar problemas nacionales desde fuera o por lo menos con implicación de actores internacionales (Bosnia-Herzegovina, Irak). Se pregunta también por la moralidad y la capacidad de acuerdos asimétricos para

acomodar minorías nacionales, con especial atención a Bélgica, India, Canadá o España (Gagnon y Tully, 2001; Requejo y Caminal, 2011; Burgess y Gagnon, 2013). También hay una atención más acusada para soluciones asimétricas fuera de las federaciones. Finalmente se pregunta por los razones, actores, justificaciones de los que se oponen a los acuerdos asimétricos, sea para re-centralizar, simetrizar la federación, o para independizar un territorio (Requejo y Nagel, 2011).

7. CONCLUSIONES

El Estado territorial, en Europa tiene raíces que se originan en la Edad Media, reforzándose en la moderna. A finales del siglo XVIII, dos formas modernas de gobierno territorial fueron inventadas: el Estado nación y el Estado federal (la federación). Las relaciones entre ambas pueden ser diversas. «Federar» puede funcionar como estrategia de construcción del Estado nación, pero también como un contra-modelo, o para ir más lejos de él.

Hoy, el territorio, lejos de ser obsoleto, queda como base de ejercicio del poder político —sea para adaptarse mejor a las tendencias de globalización, sea para fomentirlas— o para intentar regularlas o contrarrestarlas.

REFERENCIAS

- AVINERI, S. (1992) Marxism and nationalism, in: REINHARZ, Jehuda/MOSSE, George L. (eds.): *The Impact of Western Nationalisms, Essays dedicated to Walter Z. Laqueur on the occasion of his 70th birthday*, London et. al., p. 283-303.
- BILLIG, M. (1995) *Banal nationalism*, London/Thousand Oakes.
- BREUILLY, J. (1982) *Nationalism and the state*, Manchester, ²1993.
- BRUBAKER, R. (1996) *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge.
- BUCHANAN, A./MACEDO, S. (eds.) (2003) *Secession and self-determination*, New York.
- BURGESS, M. (2006) *Comparative federalism. Theory and practice*, London/New York.
- BURGESS, M./GAGNON, A.-G. (eds.) (2013) *Democràcies federals*, Barcelona (Col·lecció Institut d'Estudis Autònoms, 87).
- CAMINAL, M. (2002) *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Barcelona.
- CANOVAN, M. (1996) *Nationhood and political theory*, Cheltenham/Brookfield.
- COOKE, J. E. (ed.) (1989) *The Federalist*, Middletown, Conn. (3).
- DAHBOUR, O./ISHAY, M. R. (eds.) (1995) *The nationalism reader*, Atlantic Highlands.
- DEUTSCH, K. W. (1966) *Nationalism and social communication*, Cambridge MA 1953, (2).

- ELAZAR, D. J. (1995) Federalism, in: LIPSET, Seymour Martin (ed.): *The Encyclopedia of Democracy 1*, London, p. 474-482.
- ERK, J./SWENDEN, W. (eds.) (2010) *New directions in federalism studies*, London/New York.
- GAGNON, A.-G./TULLY, J. (eds.) (2001) *Multinational democracies*, Cambridge.
- GRIFFITHS, A./NERENBERG, K. (eds.) (2002) *Handbook of Federal Countries*.
- HECHTER, M.I. (1975) *Internal colonialism. The Celtic fringe in British national development, 1536-1966*, London.
- HOOGHE, L./MARKS, G. (2004) Gobernanza estatocéntrica y gobernanza multinivel, in: MORATA, Francesc (ed.): *Gobernanza multinivell en la Unió Europea*, Valencia, p. 51-85.
- HAYES, C. J.H. (1960) *Nationalism. A Religion*, New York.
- HUTCHINSON, J./SMITH, A.D. (eds.) (1994) *Nationalism*, Oxford/New York.
- KARMIS, D./NORMAN, W. (eds.) (2005) *Theories of federalism. A reader*, Houndmills.
- KEATING, M. (2003) *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham/Northampton 1998.
- LEHNING, P. B. (ed.) (1998) *Theories of secession*, London/New York.
- MILLER, D. (1994) The nation-state: a modest defence, in: BROWN, Chris (ed.): *Political restructuring in Europe*, London/New York, p. 137-162.
- MOTYL, A.J. (ed.) (2001) *Encyclopedia of nationalism*, 2 vols., San Diego.
- MUSSOLINI, B. (1932) *The Doctrine of Fascism*, (www.worldfuturefund.org/wffmaster/Reading/Germany/mussolini.htm).
- NAGEL, K.-J. (ed.) (2013) *The Problem of the Capital City. New Research on Federal Capitals and Their Territory*, Barcelona (Col·lecció Institut d'Estudis Autònomic, 86).
- NAGEL, K.-J. (2009) *Federalisme i sobirania*, Barcelona: Universitat Progressista d'Estiu de Catalunya (UPEC 02/2008). <http://www.upec.cat/mm/file/ponencies08/Federalisme%20i%20Sobirania.pdf>
- NAIRN, T. (1977) *The break-up of Britain. Crisis and neo-nationalism*, London. (2)1981.
- NORMAN, W. (2006) *Negotiating nationalism. Nation-building, federalism and secession in the multinational state*, Oxford.
- OHMAE, K. (1996) *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, Free Press.
- PUHLE, H.-J. (1994) Nation states, nations, and nationalism in Western and Southern Europe, in: BERAMENDI, Justo G./MÁIZ, Ramón/NÚÑEZ, Xosé M. (eds.): *Nationalism in Europe. Past and present*, Vol. II, Santiago de Compostela, p. 13-38.
- REQUEJO, F./CAMINAL, M. (eds.) (2011) *Political liberalism and plurinational democracies*, London/New York.
- REQUEJO, F./NAGEL, K.-J. (eds.) (2011) *Federalism Beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*, Abingdon (Federalism Studies).

- REQUEJO, F./NAGEL, K.-J. (eds.) (2015) *Politics of Religion and Nationalism. Federalism, consociationalism and secession*, London/New York (Routledge Research in Comparative Politics, 62)
- RIKER, W. (1975) Federalism, In: GREENSTEIN, Fred I./POLSBY, Nelson (eds.): *Governmental institutions and processes (Handbook of Political Science 5)*, Reading, Mass. et al., p. 93-172.
- ROKKAN, S./URWIN, D. W. (eds.) (1982) *The politics of territorial identity. Studies in European regionalism*, London et al.
- SCHMITTER, P. C. (1996) If the nation-state were to wither away in Europe, what might replace it?, in: GUSTAVSSON, Sverker/LEWIN, Leif (eds.): *The future of the nation-state*, London, p. 211-244.
- SENTMARTÍ, R. (ed.) (2001) *Clàssics del nacionalisme*, Barcelona.
- SMITH, A. D. (1997) *Gastronomía o geología? El papel del nacionalismo en la reconstrucción de las naciones*, Zona Abierta 79, p. 39-68.
- TAMIR, Y. (1993) *Liberal Nationalism*, Princeton.
- WATTS, R. L. (1996) *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston.
- WEBER, E. (1976) *Peasants into Frenchmen. The modernization of rural France*, Stanford.
- WOOLF, S. (ed.) (1996) *Nationalism in Europe, 1815 to present*, London/New York.