

*¿Democracia de los ciudadanos o democracia de las nacionalidades?**

MANUEL TOSCANO

A Philippe Van Parijs

ESTE TRABAJO SE INTERESA POR LOS PROBLEMAS QUE, en el contexto de una sociedad democrática, pueden plantear las relaciones entre ciudadanía y nacionalidad. Naturalmente nos referimos a las tensiones que surgen cuando no coinciden. Porque estas tensiones tienen como fondo la suposición, más o menos generalizada e históricamente bien arraigada, de que la ciudadanía y la nacionalidad deben coincidir; de hecho, aún se las toma como sinónimos a muchos efectos: en el habla cotidiana, en el discurso político, en términos jurídicos, etc. No obstante lo cual, son cada vez más evidentes las dificultades con las que esa identificación tropieza, a medida que se hace patente la creciente diversidad de nuestras sociedades.

Y lo hace con un doble propósito: por un lado, se trata de mostrar que hay un problema, que no se resuelve con la mera apelación a los principios democráticos, y, por otro, que es un problema mucho más complicado de lo que ciertos defensores del pluralismo cultural tienden

* Este trabajo ha sido realizado en el curso de una estancia de investigación en la Chaire Hoover d'éthique économique et sociale de la Université Catholique de Louvain (Bélgica), de abril a julio de 1996, y presentado en un seminario de la Chaire. Agradezco los comentarios de Christian Arnsperger, Hervé Pourtois y Philippe Van Parijs, responsable de la Chaire Hoover, al que quiero dedicar el trabajo con mi agradecimiento y amistad.

a pensar. Para lo primero es necesario revisar el juicio, tan severo como genérico, de muchos liberales sobre el nacionalismo, al que consideran antiliberal y una amenaza para las instituciones democráticas. Pero también hay que advertir que la disociación de nacionalidad y ciudadanía plantea más dificultades de las que suelen suponer quienes presentan sencillamente el pluralismo cultural como una exigencia democrática e ignoran el reto cualitativamente diferente que suponen las minorías nacionales. Para calibrar ese reto será necesario clarificar conceptualmente lo que entendemos por nacionalismo y establecer el significado político de la nacionalidad, cuya justificación pasa por señalar primero la relación del nacionalismo con el estado moderno y, segundo, sus afinidades, no exentas de ambigüedad, con la democracia.

1. ¿UNA PREGUNTA RETORICA?

Seguramente, lo primero que debemos advertir es que cabe la posibilidad de subestimar la dificultad de tales problemas, al menos en cuanto a los principios se refiere. Nadie, desde luego, pone en duda que son el origen de graves dificultades políticas, sin que falten ejemplos cercanos y lejanos que nos lo recuerden a menudo. Los conflictos entre grupos étnicos y nacionales son la principal causa de desestabilización y violencia política en el mundo actual. Todo el mundo conoce los costes humanos y las consecuencias sociales dramáticas de muchos de estos conflictos, que conllevan la ruptura del orden social e institucional, la violación generalizada de los derechos humanos, el hundimiento de las expectativas de desarrollo económico, etc. Basta pensar en la ex-Yugoslavia, por ejemplo. Y en torno a estos conflictos surgen preguntas importantes con un claro interés político: de qué forma afectan a los procesos de transición a la democracia, por ejemplo en Europa oriental, o incluso a la estabilidad de regímenes democráticos acreditados.

Sin embargo, parece (o al menos parecía hasta no hace mucho) que el reto político efectivo que representan para las instituciones democráticas no se traducía de igual forma en un reto a los principios que inspiran dichas instituciones. Simplemente, muchos liberales (empleando el término en el sentido más amplio posible) no ven en estos conflictos más que la necesidad de reafirmar nuestros ideales liberal-democráticos sin concesiones. No digo que no haya buenas razones para ello, pero también puede ser una forma de evitar cuestiones difíciles que merecen un examen más detenido y que seguramente nos obligan a repensar mejor nuestros principios e ideales.

Por ello, la pregunta del título para muchos puede parecer simple-

mente retórica. Desde un punto de vista liberal o democrático ortodoxo, antes que nada hay que reconocer la asimetría de los términos de la disyunción: la expresión «democracia de las nacionalidades» es altamente controvertida, cuando no abiertamente rechazable, mientras que hablar de «democracia de los ciudadanos» puede parecer redundante, pero no suscita mayores objeciones. Como sabemos, la estrecha correlación entre democracia y ciudadanía ha sido subrayada desde Aristóteles: el núcleo originario de la ciudadanía consiste en la participación en el gobierno de los asuntos públicos y el acceso a magistraturas y funciones públicas en condiciones de igualdad, de modo que el ejercicio de la soberanía corresponde al conjunto de los ciudadanos. La moderna tradición contractualista ha enriquecido y refinado esta correlación al fundar la legitimidad del régimen democrático sobre un contrato entre ciudadanos simétricamente dotados con un esquema igual de libertades y derechos. Por tanto, cuando decimos que una sociedad democrática es una sociedad de ciudadanos libres e iguales, simplemente recordamos los principios de legitimidad que inspiran el régimen de una democracia constitucional. Nada comparable a lo que representaría una «democracia de las nacionalidades», cualquiera que sea el significado de esta expresión.

Pero, ¿tiene sentido hablar de «democracia de las nacionalidades»? Porque sus críticos pueden denunciar la intolerable ambigüedad y confusión que envuelve los términos de nacionalidad, nación o nacionalismo, lo que constituye ya un lugar común entre los que se interesan por estas cuestiones. Pero es más grave aún si rechazan la fórmula «democracia de las nacionalidades» por considerarla, lisa y llanamente, una contradicción en los términos. En este sentido, parece representativa la reacción de una conspicua liberal como Judith Shklar que consideraba completamente absurda la idea de un nacionalismo liberal o de un liberalismo nacionalista¹. Y como ella, muchos liberales ven hoy en el nacionalismo sobre todo una amenaza para las instituciones y los ideales liberal-democráticos y ni siquiera aceptan ninguna clase de distinción entre nacionalismos, como era frecuente, no sea que de esa forma adquiriera alguna respetabilidad. Realmente, si el nacionalismo se define por la sangre y la pertenencia (*Blood and Belonging*), según reza el título de un conocido libro², nada puede ser más contrario al liberalismo.

¹ S. Levinson, «Is Liberal Nationalism an Oxymoron? An Essay for Judith Shklar», *Ethics*, 105 (1995), pp. 626-645.

² M. Ignatieff, *Blood and Belonging. Journeys into the New Nationalism*. London: Vintage, 1993.

Los cargos de la acusación no carecen de peso. En términos generales, se considera que los sentimientos y vínculos comunitarios a los que alude la nacionalidad son profundamente reaccionarios e intrínsecamente antiliberales y antidemocráticos: se trata de atavismos que están en abierta oposición con el individualismo y universalismo que definen la modernidad y que sólo cabe considerar como contrarios a la sociedad abierta. Detrás de este rechazo global podemos identificar dos planteamientos más precisos. Unos, liberales en sentido estricto, subrayan que el irracionalismo y el colectivismo característicos del nacionalismo suponen una amenaza para las libertades individuales y las bases mismas de la sociedad civil. Otros, que podríamos denominar demócratas normativistas, ponen el acento sobre la necesidad de preservar el contenido universalista del estado de derecho y la ciudadanía democrática de compromisos particularistas con identidades culturales y formas de vida. A lo que hay que añadir con toda seguridad la convicción de que las fracturas según líneas etnoculturales o nacionales ponen en serio peligro la unidad social y la estabilidad política.

El temor de muchos liberales es que toda política que apela a tales divisiones no acabe por socavar el funcionamiento de las instituciones democráticas, fomentando un estilo de política (emocional, excluyente, absolutista) contraria a las exigencias más elementales de la cultura cívica y del debate político democrático. Michael Ignatieff ha señalado así que un sentimiento de pertenencia o lealtad demasiado intenso con el propio grupo no sólo ofrece una razón para morir, también ofrece una razón para matar³; y eso es lo que asusta a tantos liberales. Un temor bien justificado cuando se toman en consideración las acciones y las palabras de tantos nacionalistas, como las del conde húngaro Stephen Szechenyi cuando afirmaba que no conocía ningún auténtico magiar que no perdiera la cabeza, «sin consideración alguna de doctrinas de equidad o incluso justicia», cuando se trataba de su lengua y nacionalidad⁴.

Naturalmente, por «democracia de las nacionalidades» cabe entender una expresión bastarda que encubre la subordinación de la ciudada-

³ *Ibid.*, p. 188.

⁴ «I for one knew of no real Magyar who, thought his hair may have grayed and wordly wisdom may have furrowed his brow, would not, as a lunatic whose *idee fixe* has been touched, *disregard doctrines of fairness and even justice when the affairs of our language and nationality are touched upon*. On such occasions the most cool-headed becomes ecstatic, the most perpicacious, stricken with blindness, and the fairest and most just, ready to forget the first of the unalterable rules of eternal truth». Citado por C. Young, *The Politics of Cultural Pluralism*. Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1976, p. 25.

nía a la nacionalidad, *sin consideraciones de justicia y de equidad*; por ejemplo, excluyendo de los derechos de ciudadanía o privando de representación política a minorías importantes. Por seguir con los nacionalistas húngaros: tras el acuerdo de 1867, a pesar de que sólo eran magiares un 45% de la población del Reino de Hungría, ni croatas, eslovacos, rumanos ni otras minorías tenían representación parlamentaria (sólo 8 plazas en 1910) y el 96% de los funcionarios públicos eran magiares. No faltan otros ejemplos más recientes, como en las repúblicas bálticas donde buena parte de la población de origen ruso no tiene acceso a la ciudadanía. O se identifica la legitimidad democrática con la legitimidad nacional de tal modo que los derechos de la nación (tal y como son interpretados por una vanguardia, según sucede con el nacionalismo radical vasco) se imponen sobre los derechos individuales o incluso sobre la voluntad mayoritaria, expresada a través de las urnas, de sus miembros y justifican la violencia y la quiebra del estado de derecho.

En tal caso, hay una oposición frontal entre la democracia de los ciudadanos y la «democracia» de las nacionalidades (o simplemente, entre democracia y nacionalismo) y la pregunta no puede ser otra cosa que retórica. Hay aquí una línea de demarcación bien evidente para un buen liberal, o sencillamente para toda persona decente: la nacionalidad no es una baza ganadora que prevalezca sobre consideraciones de justicia y de equidad. Se comprende así que muchos liberales no vean en los conflictos entre grupos étnicos y nacionales más que una ocasión de reafirmar los principios liberales y democráticos sin concesiones.

Pero, ¿realmente es todo lo que se puede decir sobre las relaciones entre nacionalismo y democracia? Hay razones para pensar que no. Hay algo insatisfactorio en las condenas genéricas de un fenómeno tan polimorfo y cambiante, tan extendido y al mismo tiempo tan singular en sus manifestaciones y circunstancias. Anthony Smith ha expresado muy bien esa insatisfacción cuando dice que «la denuncia tan frecuente y absoluta del nacionalismo *tout court* suena a algo vacío, produce un sentimiento de *déjà vu* y, por tanto, de fracaso»⁵. Por buenas que sean las intenciones de tales denuncias, lo que necesitamos es una mejor comprensión del nacionalismo que nos permita una ponderación normativa más selectiva, una crítica capaz de discriminar mejor las cuestiones y los intereses morales en juego; no una toma de posición *a priori* y global que obstruya la comprensión y simplifique el juicio.

⁵ A. D. Smith, «Tres conceptos de nación», *Revista de Occidente*, 161 (1994), p. 15.

Desde los años ochenta ha habido un crecimiento espectacular de la literatura sobre el nacionalismo, con buen número de aportaciones que han transformado nuestra comprensión teórica del fenómeno⁶, por citar algunos nombres bien conocidos: E. Gellner, J. Breuilly, B. Anderson, E. J. Hobsbawm, M. Hroch, A. D. Smith, C. Tilly, etc. Y también en la reflexión ética al respecto se han movido las posiciones de manera significativa con autores como Charles Taylor, David Miller, Will Kymlicka, Neil MacCormick, etc. Pero, además la existencia de movimientos nacionalistas que conducen sus reivindicaciones de forma pacífica y por cauces plenamente democráticos ha obligado a volver sobre las relaciones entre liberalismo y nacionalismo, sobre todo en el caso de Quebec⁷, aunque hay otros casos bien conocidos como el catalán y el escocés⁸. Estos nacionalistas no sólo aceptan mantener sus reivindicaciones dentro de las reglas del juego democrático, sino que las presentan además como exigencias democráticas. Algo que no podemos descartar *a priori* y en todos los casos, sin examen alguno de la cuestión.

También la propia tradición liberal permite reconsiderar el asunto. Durante el siglo XIX y hasta entrado el siglo XX, liberalismo y nacionalismo eran vistos como aliados en la lucha contra el viejo orden, sin que esa alianza despertara mayores suspicacias. No parecía haber contradicción entre la libertad de los individuos y la libertad de los pueblos frente al enemigo común, la opresión dinástica. No se trataba sólo de una relación coyuntural, pues la idea de autodeterminación nacional tiene una significativa conexión con la idea de libertad, y de ahí su ambigüedad. Como ha señalado Morgenthau⁹, el nacionalismo como fenómeno político era entendido como una aspiración tanto a la libertad colectiva, la libertad de la nación respecto de toda dominación extranjera, como a la libertad individual, la libertad del individuo para decidir a qué nación pertenece. Para muchos liberales había una clara vinculación entre ambas libertades, siendo la autonomía nacional el marco necesario de la libertad individual. Se trata de un argumento utilizado recientemente

⁶ Para una revisión de la reciente literatura sobre el nacionalismo, véase R. Maiz, «¿Etnia o política? Hacia un modelo constructivista para el análisis del nacionalismo», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 3 (1994), pp. 102-121.

⁷ Valen como ejemplo: J. Carens (ed.), *Is Quebec Nationalism Just?* Montreal/London: McGill-Queen's University Press, 1995; F. Blais, G. Laforest y D. Lamoureux (dirs.), *Libéralismes et nationalismes*. Québec: Presses Universitaires de Laval, 1995.

⁸ M. Keating, *Naciones contra el estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*. Barcelona: Ariel, 1996.

⁹ H. Morgenthau, «Nationalism», *The Decline of Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1962, p. 181.

por Kymlicka (pero que podemos remontar hasta Humboldt): el desarrollo de la autonomía individual requiere el «*context of choice*» que ofrece la pertenencia a una comunidad y una cultura¹⁰.

Era opinión ampliamente compartida por liberales y progresistas decimonónicos que un régimen de libertades sólo es posible en un marco nacional. Un perfecto liberal como John Stuart Mill podía escribir que «es condición generalmente necesaria de las instituciones libres que los límites de los estados deben más o menos coincidir con los de las nacionalidades»¹¹. Sólo un régimen autocrático o autoritario podía mantener pueblos diversos bajo el mismo gobierno y los imperios multinacionales, como el zarista, el otomano o el de los Habsburgo, eran considerados «cárceles de pueblos». En líneas generales, no parecía existir mayor contradicción entre democracia y nacionalismo; al contrario, se suponía una perfecta simbiosis entre los dos: la democracia suponía un marco nacional y lo que antaño se llamaba el principio de las nacionalidades pasaba por ser una exigencia democrática.

Sin duda, dos guerras mundiales en las que las rivalidades nacionalistas jugaron un papel nada desdeñable o la frecuente utilización del discurso nacionalista por regímenes dictatoriales y autoritarios en todo el mundo nos han hecho más escépticos y precavidos. Hoy nos sentimos naturalmente más inclinados a compartir la opinión de Robert Lansing, Secretario de Estado de Woodrow Wilson, cuando poco después de la famosa declaración de los catorce puntos declaraba con clarividencia:

Cuanto más pienso en la declaración del presidente sobre el derecho de 'autodeterminación', más convencido estoy del peligro de poner tales ideas en las mentes de ciertas razas. Está destinado a ser la base de demandas imposibles [...] Simplemente la frase está cargada con dinamita. Suscitara esperanzas que nunca podrán ser realizadas. Temo que costará miles de vidas. Al final está destinada a ser desacreditada, a ser considerada el sueño de un idealista [...] Qué desgracia que la frase fuera utilizada nunca¹².

Pero esta saludable prudencia no debe ser obstáculo para reconocer que sobre las relaciones entre democracia y nacionalismo han existido dife-

¹⁰ W. Kymlicka, *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

¹¹ J. S. Mill, *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos, 1994, p. 184.

¹² Citado por V. Bogdanor, «Overcoming the Twentieth Century: Democracy and Nationalism in Central and Eastern Europe», *The Political Quarterly*, 66 (1995), p. 96.

rentes puntos de vista en la tradición liberal. Y que estas relaciones son más complejas de lo que suelen presentarse: primero, porque difícilmente cabe entender el nacionalismo sin la democratización de la política moderna, sin la transformación de la comunidad política que conlleva la soberanía popular; y, en segundo lugar, porque la autodeterminación nacional mantiene una relación evidente con el principio de soberanía popular y autogobierno (núcleo de cualquier definición de democracia). Hay aquí una relación ambigua, un equívoco importante que vale la pena examinar y con el que juega a menudo el discurso nacionalista para presentar sus demandas como intrínsecamente democráticas, lo que no siempre es el caso.

II. PLURALISMO CULTURAL E IGUALDAD DEMOCRÁTICA

Hay otra forma de entender la «democracia de las nacionalidades». La expresión fue utilizada por el escritor norteamericano H. M. Kallen, de quien también procede la noción de pluralismo cultural, para defender precisamente una visión pluralista de la sociedad americana como una «democracia de nacionalidades», capaces de cooperar voluntaria y autónomamente en el marco de instituciones políticas comunes, pero conservando y desarrollando cada una su personalidad diferenciada¹³. De este forma, no sólo desafiaba la validez normativa del mito del *melting pot* (anticipando algunas de las cuestiones suscitadas décadas más tarde por el *ethnic revival* y los debates sobre multiculturalismo), sino que planteaba abiertamente la disociación de ciudadanía y nacionalidad en un contexto democrático, cuando no existe concordancia entre la comunidad política y la comunidad de cultura.

Esta falta de correspondencia puede deberse bien a que la comunidad cultural se extiende más allá de las fronteras del estado o bien a que grupos culturalmente diferenciados coexisten en un mismo estado. Para centrar la cuestión que nos interesa utilizamos una definición de pluralismo cultural, propuesta hace algunos años en una obra pionera por C. Young, que destaca tres elementos básicos: 1) un sistema político, el estado territorial soberano, que constituye el marco de la diversidad y dentro de cuyas fronteras se definen e interactúan ciertos grupos; 2) dos o más agregados social o políticamente significativos, diferenciados por criterios culturales, cuya interacción y conflicto tienen relevancia políti-

¹³ H. M. Kallen, *Culture and Democracy in the United States*. New York: Boni and Liveright, 1924, pp. 123 ss.

ca y que pueden ser identificados tanto por observadores como por los propios actores; y 3) la identidad y solidaridad de tales grupos se basa en lazos o afinidades de etnia, lenguaje, raza, casta, religión, historia, ascendencia común, costumbres o territorio¹⁴.

Kallen, sin embargo, no se limitaba a describir una situación o un problema (tal y como hace la definición), hacía una propuesta sobre la regulación pluralista de las diferencias culturales y nacionales en una sociedad democrática. Al plantear la disociación de ciudadanía y nacionalidad, asumiendo que el pluralismo cultural es una exigencia democrática, abre una serie de cuestiones normativas para las que no hay respuesta fácil: ¿la igualdad exige la desaparición o la profundización de las diferencias? ¿En qué medida la ciudadanía común puede ser modulada en función de identidades culturales y grupos de pertenencia? ¿Una sociedad democrática puede ser una confederación de grupos antes que una asociación de individuos? Así entendida, la democracia de las nacionalidades plantea no pocos problemas.

Pero, sobre todo, hay una cierta ingenuidad en el pluralismo de Kallen y otros que no podemos compartir sin más. Hoy no podemos afirmar acríticamente que hay una perfecta armonía entre la libertad individual y la vitalidad de las comunidades (tampoco lo contrario: que hay una permanente incompatibilidad, como tienden a pensar algunos). De igual forma, no podemos asumir como una evidencia la armonía entre el pluralismo cultural y la democracia. Se trata de relaciones suficientemente complejas para eso: la democracia transforma radicalmente los problemas que presenta una situación de pluralismo cultural y el pluralismo plantea problemas difíciles a la democracia.

Contra lo que parece afirmarse a veces, el pluralismo cultural no es una característica de la sociedad moderna; más bien podría decirse lo contrario: la diversidad cultural era incomparablemente mayor en las sociedades premodernas, sin que la segmentación y heterogeneidad de la población presentara en líneas generales mayores problemas, incluso era funcional. Sin embargo, resulta mucho más problemática en una sociedad moderna y en un contexto democrático. Por plantearlo en términos tocquevillianos: la enorme diversidad de situaciones era posible en el *Ancien Régime* al precio de la desigualdad y la subordinación; por el contrario, una sociedad igualitaria tiene problemas para tratar con el pluralismo.

No se trata sólo, con ser importante, del poderoso impulso

¹⁴ C. Young, *The Politics of Cultural Pluralism*, p. 12.

homogeneizador que impone la centralización del estado moderno y que supone la erosión de comunidades e identidades tradicionales o la extinción de buen número de particularismos y diferencias. Pues, como señaló Tocqueville, ese proceso de centralización está indisolublemente ligado a la igualdad y al individualismo, dos poderosos ideales sin los que no cabe entender la democracia moderna.

Si hablamos en un sentido general de la democracia como la política de la igualdad, naturalmente ésta tiene múltiples dimensiones. Aquí nos referiremos de forma genérica a la igualdad de derechos y obligaciones que define la ciudadanía. Nos referimos, en otras palabras, al «movimiento desde el estatus al contrato» que define la transición a la sociedad moderna, según la célebre expresión de Henry Maine¹⁵. Si la vieja sociedad estamental se definía por una distribución fuertemente asimétrica de libertades, privilegios y prerrogativas en función de posiciones sociales jerarquizadas y predeterminadas fundamentalmente por el nacimiento, la sociedad moderna se caracteriza por un contrato entre individuos libres y simétricamente dotados con iguales derechos. Las desigualdades (de renta, de oportunidades, de educación) que siguen existiendo quedan encuadradas por esta igualdad básica y necesitan justificarse con relación a ella.

Esta igualdad es el correlato de la institución del gobierno directo que constituye uno de los rasgos principales, si no el más sobresaliente, del estado moderno. Tradicionalmente, el gobierno directo se circunscribía a las comunidades locales, ciudades o pequeños estados, pero el gobierno de los grandes estados era indirecto, es decir, descansaba sobre diversos poderes intermedios (señoríos, patronos regionales, corporaciones locales, etc.) con un amplio margen de autonomía, que mediatizaban las relaciones entre el poder político y las diversas poblaciones bajo su jurisdicción. En tales condiciones no sólo era débil la cohesión territorial, sino que además permitía un alto grado de asimetría en razón de la propia estructura poliárquica. Por ello es difícil exagerar la trascendencia de la eliminación progresiva de toda clase de intermediarios y el acceso directo del estado y sus agentes a todos los individuos y familias, a todos los confines del territorio y a todos por igual.

La igualdad de los ciudadanos es obviamente incompatible con los privilegios, franquicias, inmunidades y la diversidad de situaciones que albergaba el antiguo régimen. Por el contrario, exige la igualdad ante la

¹⁵ H. Maine, *Ancient Law* (1861), citado por R. Dahrendorf, *El conflicto social moderno*. Madrid: Mondadori, 1990, p. 43.

ley y, por tanto, que la ley sea la misma para todos y en todo el territorio del estado, lo que supone una importante uniformización legal y la unificación de las prácticas administrativas y del régimen jurídico de las instituciones públicas. La igualdad política de los ciudadanos significa una simetría fundamental entre éstos en relación con el poder político, es decir, una relación común e igual con el estado. Pero esa relación común e igual de los individuos con el poder político no es posible más que si se trata de una relación directa, no mediatizada por grupos, corporaciones o poderes intermedios.

La dificultad está en que la diversidad de situaciones y la estructura poliárquica era el cobijo de lo que hoy llamamos hechos diferenciales. En este sentido, parece clara la forma en que la exigencia de igualdad complica las cosas en situaciones de pluralismo cultural. Comunidades y grupos más o menos diferenciados, relativamente aislados, que coexistían a la sombra de un poder político distante, son unificados en un solo cuerpo político. Un cuerpo político que en virtud de la exigencia de igualdad se compone exclusivamente de individuos, sin que entre el estado y el individuo haya lugar ya para el reconocimiento de las identidades comunitarias históricas o las diferencias culturales, al menos de algunas.

Si pensamos en la democracia como soberanía popular, también parece claro que la apertura de un espacio de debate público y el ejercicio de la acción colectiva ya no permiten el aislamiento de cada grupo en su enclave y exigen algo más que la mera tolerancia entre comunidades; requieren un nuevo sentido de comunidad y solidaridad entre los individuos que componen el cuerpo político. La nueva legitimidad democrática remite a una comunidad de ciudadanos capaces de afirmar: «*We, the people*», por lo que surge necesariamente la cuestión de quiénes constituyen ese «nosotros» y cómo se define esa identidad colectiva. Como veremos, la nacionalidad es la respuesta moderna a esta clase de cuestiones.

Pero el gran riesgo que conlleva la extensión de la ciudadanía común, es decir, la unificación de diversas comunidades en un solo cuerpo político estriba en la posibilidad de transformar las relaciones entre grupos en relaciones de mayorías y minorías permanentes. Desde el punto de vista de la estabilidad democrática, se trata de un problema serio que amenaza con crear minorías sin posibilidad de acceder al poder e incapaces de identificarse con éste, mientras que la mayoría puede utilizar el poder político para hacer prevalecer sus características culturales. Kymlicka ha visto el problema cuando advierte que, contra lo que suele pensarse sobre la ciudadanía común como forma de regular las relacio-

nes entre mayorías y minorías en un contexto democrático, son precisamente la ciudadanía común y el contexto democrático los que primero crean el problema transformando comunidades relativamente separadas y diferenciadas en mayorías y minorías numéricas¹⁶.

Hemos hablado de igualdad en los términos generales de la distribución igual del poder político entre todos los ciudadanos o de igualdad ante la ley, pero cabe sospechar que si introducimos concepciones más exigentes de la igualdad en términos de derechos sociales y económicos la tensión con el pluralismo no puede dejar de aumentar. En términos clásicos, el contrato social es un acuerdo entre individuos, no entre grupos y comunidades, y como fruto de ese acuerdo todo ciudadano es dotado con un conjunto igual de derechos y mantiene una relación simétrica y directa con el poder político que emana del conjunto de la ciudadanía. Sin duda, en tal cuadro tiene difícil acomodo la perspectiva pluralista de una relación con el poder mediatizada por grupos o comunidades, mediación que forzosamente genera importantes asimetrías entre los individuos en función de su pertenencia comunitaria.

Sin embargo, el pluralismo cultural plantea un problema incómodo cuando denuncia el coste que para ciertos grupos representa la igualdad ciudadana, esto es, la adquisición de los derechos de ciudadanía al precio de la asimilación en la cultura dominante, con la relegación o la marginación de sus propias identidades y tradiciones. Según parece, desde el punto de vista del pluralismo, la igualdad y el individualismo pueden ser una forma eficaz de sofocar las diferencias. Pero el punto interesante está en que la igualdad se ampara bajo una pretensión de neutralidad que no es real, según la crítica pluralista. En otras palabras, lo que denuncia es que en los términos del contrato de ciudadanía se asumen y se privilegian de forma tácita ciertas identidades culturales a expensas de otras. Por ejemplo, en alguna lengua debe desarrollarse la deliberación entre los ciudadanos o debe redactarse el mismo contrato. No hay, por tanto, la simetría que se presume entre los diversos ciudadanos. Paradójicamente, los pluralistas pueden presentar su caso no sólo en términos de equidad: ¿podemos tratar igual a los que son desiguales?; sino que incluso pueden apelar a la (verdadera) igualdad para reivindicar el reconocimiento de las comunidades y grupos culturales: ¿todos los individuos pagan el mismo precio por la ciudadanía común? ¿La ciudadanía común no hace más vulnerables a ciertos grupos con la desventaja con-

¹⁶ W. Kymlicka, «Social Unity in a Liberal State», *Social Philosophy and Policy*, 13 (1996), pp. 123-124.

secuente para sus miembros?

Kymlicka ha puesto de manifiesto que la cuestión normativa seguramente está en dilucidar el significado de la igualdad liberal y sus implicaciones en situaciones de pluralismo cultural. Porque la gran resistencia que despierta entre los liberales la regulación pluralista de las diferencias culturales nace justamente de que se ve en ella una amenaza contra la autonomía y la igualdad de los individuos. La posibilidad de una ciudadanía modulada en función de identidades y pertenencias comunitarias se contempla como una verdadera regresión o, en las palabras bien escogidas de Dahrendorf, representa un riesgo de «feudalización».

Por otra parte, no es tan fácil disociar ciudadanía y nacionalidad. La ciudadanía define la condición de miembro de la comunidad política y los derechos y obligaciones que comporta están ligados a esta condición. Por tanto, no es sólo un conjunto de derechos, es también una identidad que determina quiénes somos y adónde pertenecemos, y que nos sitúa ante un conjunto de expectativas morales en relación con las instituciones de la comunidad y con nuestros conciudadanos. El asunto es que los ciudadanos modernos han encontrado en la nacionalidad y la nación una poderosa retórica de identidad y solidaridad mediante la cual establecen sus relaciones con el estado y tratan de los problemas de inclusión y exclusión¹⁷. No podemos simplemente repartir las tareas afirmando que la ciudadanía corresponde a la comunidad política, dentro de la que los individuos ejercen sus derechos y libertades, mientras que la nacionalidad corresponde a la comunidad de cultura dentro de la cual forman su concepción de la vida buena, comparten tradiciones y una identidad. Y no podemos porque la nacionalidad tiene un significado político o representa una aspiración política. Pero esto plantea un problema mucho más difícil de lo que algunos defensores de la separación de nacionalidad y ciudadanía suponen. Para comprenderlo debemos explorar aunque sea sucintamente las relaciones entre nacionalismo y pluralismo cultural¹⁸.

La razón seguramente está en los límites del campo de visión de algunos pluralistas, y ciertamente es el caso de Kallen, cuyo interés se centra en la acomodación de los grupos de inmigrantes (sobre todo en

¹⁷ C. Calhoun «Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination», en C. Calhoun (ed.), *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford: Blackwell, 1994, p. 305.

¹⁸ M. Toscano, «Nacionalismo y pluralismo cultural (Algunas consideraciones)», *Volubilis*, III (1996), pp. 69-83.

los Estados Unidos), ignorando por completo el problema bien distinto de los grupos nacionales. Se trata de lo que Walzer denomina pluralismo *New World*, que caracteriza las sociedades de inmigración, en las que los grupos culturalmente diferenciados carecen de base territorial estable y de los vínculos históricos que ésta supone¹⁹. Pero los problemas que plantean las minorías permanentes y culturalmente diferenciadas en un contexto democrático se incrementan de forma considerable cuando estas minorías están concentradas territorialmente, pues el territorio, que es una condición del estado, no es un dato político menor.

W. Kymlicka ha visto bien la necesidad de diferenciar estas dos pautas de diversidad cultural y distinguir entre «*grupos étnicos*» y «*minorías nacionales*»: si los primeros son el fruto de la inmigración voluntaria de individuos y familias, en el segundo caso resultan de la incorporación, consensuada o violenta, en un estado mayor de comunidades con instituciones propias, personalidad cultural e histórica diferenciada y un territorio propio²⁰. Se trata de situaciones que plantean problemas bien diferentes, incluso opuestos: mientras que los grupos de inmigrantes plantean el problema de la integración en la sociedad de acogida y el reconocimiento y la acomodación de sus diferencias culturales van ligados al objetivo de la mejor integración, los grupos nacionales defienden la preservación política de una sociedad distinta y la autodeterminación. Nada más erróneo que extrapolar soluciones de una situación a la otra. Una política de multiculturalismo no apacigua las pretensiones nacionalistas, como muestra el ejemplo canadiense; bien al contrario, las minorías nacionales pueden ver en ello una forma de diluir su especificidad nacional. Porque el reto que plantea el nacionalismo es cualitativamente diferente.

III. SOBRE EL NACIONALISMO Y EL ESTADO MODERNO

No hace falta insistir en la dificultad que presenta la definición de un fenómeno tan esquivo y diverso como el nacionalismo. Y, al mismo tiempo, pocas cuestiones tienen tanta necesidad de clarificación conceptual en la política actual. Una buena forma de intentar esta clarificación puede ser advertir el contraste entre nacionalismo y pluralismo cultural, que

¹⁹ M. Walzer, «Pluralism: a political perspective», en W. Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 142.

²⁰ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

nos permitirá discernir el núcleo duro de cualquier concepción del nacionalismo.

Pero, antes que la oposición, conviene señalar los presupuestos que comparten tanto nacionalistas como pluralistas y que podemos enunciar brevemente en dos tesis: 1) la pertenencia a una comunidad de cultura o la nacionalidad es relevante y significativa para la identidad de los individuos, y 2) que tales comunidades tienen significación moral, es decir, crean expectativas morales y vínculos de solidaridad entre sus miembros²¹. En tales términos, por cierto, no hay nada antiliberal en reconocer la relevancia moral de este sentido de identidad y comunidad, que no debemos confundir con sus manifestaciones extremas. Lo que es antiliberal es la pretensión de que tales vínculos y lealtades deben prevalecer de forma absoluta, *sin consideraciones de justicia y equidad*, sobre nuestros otros compromisos u obligaciones morales²². Por supuesto, la acusación habitual de particularismo es demasiado genérica y alcanza a toda clase de lealtades y grupos humanos (familiares, profesionales, religiosos, etc.) como para ser realmente incisiva.

Sin embargo, el pluralismo cultural está en clara oposición con la presunción nacionalista de que la comunidad política y la comunidad cultural *deben* coincidir. El nacionalismo sostiene que el estado y la nación están hechos el uno para el otro, de tal modo que son incompletos, fallidos, el uno sin el otro. Así que por nacionalismo entenderemos básicamente el principio político que defiende la congruencia entre la unidad política y la unidad nacional como norma fundamental de legitimidad política²³. Sin duda, es la definición más simple, pero las diversas definiciones que podemos encontrar incluyen necesariamente este punto decisivo, que hace referencia a lo que antaño era el principio de las nacionalidades y hoy conocemos como «derecho de autodeterminación».

Kedourie, por ejemplo, considera que el credo nacionalista comprende los siguientes puntos: 1) que la humanidad se divide naturalmente en naciones, 2) que las naciones son reconocibles por ciertos rasgos diferenciales, y 3) que el único tipo de gobierno legítimo es el autogobierno nacional²⁴. Hay una diferencia fundamental entre las dos primeras afirmaciones, que conciernen a la ontología social, y la última que plantea una cuestión normativa sobre la legitimidad del gobierno.

²¹ D. Miller, *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1995, pp. 10-11.

²² N. MacCormick, «Nation and Nationalism», en *Legal Right and Social Democracy*. Oxford: Clarendon Press, 1982, pp. 253-254.

²³ E. Gellner, *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell, 1983, p. 1.

²⁴ E. Kedourie, *Nationalism*. New York: Praeger, 1960, p. 9.

Los tres puntos son ciertamente controvertidos, pero no de la misma forma. Por ejemplo, la primera afirmación, aunque la mayoría de los nacionalistas puedan considerarla verdadera, no es necesaria para defender una posición nacionalista, al menos no en términos tan fuertes. Y, por supuesto, no podemos entender las dos primeras afirmaciones como premisas de la autodeterminación sin incurrir en la falacia naturalista, por lo cual sería necesario añadir o explicitar la relevancia *moral* de la pertenencia nacional (por su importancia para la identidad de sus miembros) y de la comunidad nacional, como fuente de vínculos y obligaciones morales. Pero la idea de Kedourie es clara: el nacionalismo ofrece, por una parte, un criterio que determina el grupo social políticamente relevante, esto es, capaz de autodeterminarse y tener un gobierno propio, y, por otra, establece la condición de legitimidad del estado, la congruencia con el grupo social relevante.

No hay nacionalismo que no sostenga ambas cosas, al tiempo que no prejuzgamos los fundamentos sobre los que se establece la nacionalidad. Cuando se habla de la irremediable ambigüedad de ésta o de la indeterminación misma del significado de la nación, a caballo entre comunidad política y comunidad etnocultural, nos referimos a los criterios por los que se define el grupo políticamente relevante, no a sus implicaciones políticas. Por ello la distinción entre nacionalismo cultural y nacionalismo político se presta a numerosas confusiones. Pues la idea de nación tiene siempre un carácter político y la afirmación de la nacionalidad conlleva necesariamente una pretensión de autodeterminación política; aunque resulte más discutible precisar las implicaciones político-institucionales del autogobierno.

Si esto es así, el nacionalismo plantea un reto mucho más difícil que la mera acomodación de la diversidad cultural, porque el «hecho diferencial» es la justificación de una personalidad política diferenciada. No se trata de preservar la identidad cultural de ciertos grupos en un marco político más amplio, pues esta identidad diferenciada es la prueba de que existe una comunidad política distinta y, por tanto, una legítima aspiración a la soberanía política. Por esta razón, el reto que suponen las minorías nacionales para la unidad y la estabilidad política es incomparablemente mayor que los problemas de integración y cohesión social planteados por la inmigración. Porque lo que la minoría nacional pone en cuestión es la legitimidad del marco político mismo, en razón de su falta de correspondencia con las auténticas comunidades nacionales que existen en el estado.

Todo nacionalismo, por tanto, defiende no sólo que la nación es una comunidad moral, sino que es la comunidad política relevante, lo que

significa: con un justo título para el autogobierno. El paso de una a la otra me parece el punto crítico del nacionalismo. ¿Qué hace plausible ese paso?

Evidentemente no hay respuesta sencilla, ni seguramente completa, pero cualquier intento de responderla debería considerar la modernidad del nacionalismo, el hecho de que se trata de un fenómeno histórico que nace como consecuencia de ciertos cambios profundos, ligados a la modernización social y que transforman por completo las relaciones entre cultura, sociedad y estado. Con esto se afirma, en primer lugar, que la identidad nacional no es un rasgo permanente (benigno o maligno) de la vida humana. Esto no significa que no responda a ciertas necesidades humanas permanentes e importantes, suministrando un sentido de comunidad y de identidad, una cuestión que podemos dejar abierta. Sencillamente significa que es una respuesta moderna y, por tanto, contingente (dependiente de ciertas condiciones sociales y políticas) a tales necesidades, para las que ha habido y seguramente habrá otras respuestas. Y, en segundo lugar, que el nacionalismo no puede contemplarse únicamente en términos ideológicos, como una doctrina romántica creada por pensadores alemanes a finales del siglo XVIII o principios del XIX; por el contrario, choca con frecuencia el contraste entre la fuerza política del nacionalismo y la pobreza de sus formulaciones teóricas. Lo que induce a dar la razón a Gellner sobre Kedourie acerca de la necesidad de considerar el trasfondo sociológico e histórico gracias al cual la doctrina adquiere mordiente: «Una cultura desarrollada impregna toda la sociedad, la define y necesita ser sustentada por el estado. Ese es el secreto del nacionalismo»²⁵.

Entre las posibles claves de interpretación del nacionalismo hay dos tesis que resaltan la modernidad del fenómeno y son imprescindibles para entender la significación política del nacionalismo: en primer lugar, que el nacionalismo se convierte en una fuerza política merced a las condiciones del estado moderno, que se configura como un estado nacional; y, segundo, que la fuerza ideológica y retórica del nacionalismo se debe, en buena medida, a las estrechas pero ambiguas relaciones que entreteje con la democracia.

La afirmación de la modernidad del nacionalismo nos pone en guardia frente a la desenvoltura con la que los nacionalistas recurren a la historia y se remontan en el tiempo para establecer la genealogía de su nación. Gellner ha subrayado como nadie la ironía histórica del nacio-

²⁵ E. Gellner, *Nations and Nationalism*, p. 18.

nalismo y la forma en que sus mitos invierten la realidad al presentarse como una afirmación de continuidad cuando en verdad responde a una importante ruptura histórica, como una defensa de las viejas culturas populares cuando pretende elaborar una cultura dominante e impulsar una nueva cultura de masas. Pero mucho antes, Hans Kohn había explicado que la identidad nacional representa un salto cualitativo respecto de otras formas de identificación cercanas y no su mera prolongación como a veces parece sugerirse:

El amor del territorio y la familia, sin embargo, es un sentimiento concreto accesible a todos gracias a la experiencia cotidiana, mientras que el nacionalismo, y en mayor grado el cosmopolitismo, es un sentimiento complejo y, en su origen, abstracto. Sólo gana el calor emotivo con los efectos de la evolución histórica que, mediante la educación, la independencia económica y las instituciones sociales y políticas correspondientes, trae consigo la integración de las masas y la identificación de ellas con un cuerpo demasiado vasto para cualquier experiencia concreta. El nacionalismo – nuestra identificación con la vida de millones de seres que jamás conoceremos, con un territorio que nunca visitaremos en toda su extensión – es diferente, cualitativamente, del amor por la familia o por el territorio²⁶.

Este salto cualitativo está ligado estrechamente al desarrollo del estado moderno, que se caracteriza por el doble movimiento de expansión de sus actividades y de centralización e integración de sus territorios y poblaciones. Difícilmente puede explicarse sin tener en cuenta la importancia creciente que cobra el estado para las condiciones de vida y las expectativas de los individuos y comunidades, que van a depender como nunca antes del estado en el que les hubiera tocado vivir. Esto es una consecuencia del paso generalizado del gobierno indirecto al gobierno directo y del establecimiento de una relación directa del individuo con el estado que significa un extraordinario incremento tanto de las cargas que el estado impone como de las oportunidades que ofrece.

La importancia de la generalización del gobierno directo se comprende bien por dos de sus implicaciones más importantes: por un lado, significa una paulatina integración de amplias capas de la población en la vida del estado; por otro, comporta una correlativa homogeneización de poblaciones y territorios bajo su jurisdicción, pues los estados racionalizan y unifican sus sistemas legales y sus prácticas administrativas,

²⁶ H. Kohn, *Historia del nacionalismo*. México: FCE, 1984, 2ª ed., p. 33, citado por J. Juaristi, «Postnacionalismo», en J. Aranzadi, J. Juaristi y P. Unzueta, *Auto de terminación*. Madrid: El País/ Aguilar, 1994, p. 103.

fomentan un mercado nacional levantando aduanas interiores e intensificando el control de sus fronteras exteriores, favorecen los intercambios interterritoriales con la construcción de sistemas de comunicación, imponen una moneda, un idioma oficial, símbolos comunes, crean un sistema escolar público, etc. En definitiva, las condiciones de vida se hacen progresivamente más homogéneas en el interior de cada estado y difieren cada vez más entre estados. Como ha explicado el historiador Charles Tilly, el gobierno directo, la incorporación de amplias masas de la población a la vida pública y la homogeneización de las condiciones de vida no sólo se refuerzan mutuamente, sino que son condiciones necesarias para el desarrollo del nacionalismo²⁷.

Hobsbawm viene a decir lo mismo con otras palabras: es tanto la escala a la que opera el estado moderno como su necesidad de acceso directo a los ciudadanos lo que crea el problema²⁸. De acuerdo con la idea de Benedict Anderson de que la nación es una nueva versión del imaginario social, cabe decir que se trata una respuesta imaginativa al problema que plantea el estado moderno, una comunidad imaginada de acuerdo con las condiciones sociales y políticas modernas. Según la definición de Anderson, la nación es «una comunidad política imaginaria, e imaginada como intrínsecamente limitada y soberana»²⁹. Entendido de esta forma, el nacionalismo no es tanto una ideología política entre otras, como el liberalismo o el socialismo, cuanto una nueva forma de representar la pertenencia social (con un claro relieve político), desarrollada merced a las nuevas condiciones y características del estado moderno.

Pero la referencia del nacionalismo al estado moderno tiene más de un sentido y debemos distinguir dos fenómenos opuestos pero irremediabilmente entrelazados en lo que llamamos nacionalismo: por un lado, la identificación de la población con un estado, promovida activamente por éste, y, por otro, la resistencia de grupos y comunidades a la homogeneización e identificación que impone el estado³⁰.

Que el estado tenga que promover activamente la identificación y la lealtad de sus ciudadanos resulta una transformación cualitativa de sus

²⁷ C. Tilly, *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza, 1992, pp. 176-177.

²⁸ E. J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*. Cambridge: Canto, 1991, p. 94.

²⁹ B. Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London/New York: Verso, 1991 (revised edition), p. 6.

³⁰ C. Tilly, *Coerción, capital y los estados europeos, 990-1990*, p. 177.

necesidades de legitimación: ha cambiado tanto lo que el estado espera de sus ciudadanos como lo que éstos demandan del estado. Sin duda, las nuevas cargas que el estado impone exigen un mayor grado de cooperación, e incluso de movilización popular, donde antes no se esperaba más que pasividad y obediencia. Es importante destacar que la nacionalización del estado responde en amplia medida a las nuevas condiciones de la democratización social y política: la erosión de las formas de tradicionales de legitimación del poder y la incorporación a la vida pública de las capas populares empujan a la búsqueda de la identificación popular con el estado. No hay mejor ilustración de esta tendencia que la nacionalización de las monarquías europeas a lo largo del siglo XIX, impensable en los términos tradicionales de la legitimidad dinástica. Cuando el Kaiser Guillermo II se proclama el «primer alemán», en vísperas de una gran movilización general, utiliza un lenguaje nacionalista que se adapta a los imperativos de la política popular; pero algo sustancial ha cambiado en la propia concepción de la monarquía: el monarca ya no es por definición distinto de sus súbditos, ahora tiene que ser semejante a ellos, uno de ellos.

Pero el nacionalismo oficial supone el riesgo de alienar ciertas minorías culturalmente diferenciadas que se resisten a la asimilación que impone el estado moderno y que no se reconocen en el proyecto nacional que patrocina; es decir, puede provocar un nacionalismo de signo contrario. En las condiciones modernas, la resistencia de las minorías culturales cobra necesariamente la forma política del nacionalismo, que ha llegado a ser el modelo disponible en el que se expresan las aspiraciones culturales y políticas, un lenguaje que habla del pueblo y de autogobierno. Pero a su vez el nacionalismo minoritario puede provocar y reforzar el nacionalismo mayoritario en defensa de la integridad del estado.

Por ello suele decirse que el nacionalismo alimenta el nacionalismo: no sólo por las rivalidades entre estados, sino también entre el estado nacional y las minorías nacionales que alberga. Como dice Ignatieff, el lenguaje de la nacionalidad y el autogobierno es sumamente contagioso³¹. Y ello constituye un problema importante. Por ejemplo, la aspiración a la soberanía del nacionalismo quebequés choca no sólo con la integridad del estado canadiense, sino que entra en conflicto con las reivindicaciones de las minorías aborígenes, ahora planteadas también

³¹ M. Ignatieff, *Blood and Belonging*, p. 123.

en términos de autodeterminación nacional³². La perspectiva de la modernización niega la creencia nacionalista de que la humanidad se divide naturalmente en naciones y hace difícil pensar, como en el siglo pasado, que basta con permitir la autodeterminación nacional para que las diversas naciones coexistan en armonía. Hoy no podemos ignorar el encabalgamiento y de la superposición de pretensiones nacionalistas y proyectos nacionales: la irresolubilidad de muchos conflictos se debe a que la satisfacción de ciertas demandas sólo puede hacerse a expensas de otras, y que las aspiraciones de ciertos grupos excluyen necesariamente las de otros. Esa es la razón de la dificultad de lo que, de acuerdo con Walzer, podríamos llamar el pluralismo «estilo Old World», en el que los grupos conciben su identidad diferenciada en términos nacionales.

IV. NACIONALISMO Y DEMOCRACIA

Nos queda por justificar la segunda tesis sobre las afinidades del nacionalismo y la democracia, de las que el primero obtenía buena parte de su atractivo ideológico y de su fuerza retórica. La significación política de la nacionalidad no se entiende solamente por su vinculación con el estado moderno, sino también por su relación con la democracia. Ya hemos mencionado la conexión histórica entre el nacionalismo y la incorporación de amplias capas de la población a la vida política, un proceso que cabe denominar democratización en un sentido suficientemente lato, que cabe precisar si, por una parte, justificamos que el nacionalismo constituye un lenguaje de inclusión e igualdad y, por otra, señalamos sus estrechas relaciones con el principio de la soberanía popular. Lo que nos permitirá examinar más de cerca la relación entre la legitimidad democrática y la pretensión de legitimidad que plantea el nacionalismo.

Es habitual hablar del nacionalismo y la nacionalidad como factores de exclusión y nadie negará la parte de verdad que hay en ello. Por utilizar los términos de Anderson, la nación es una comunidad *intrínsecamente limitada*, sin la vocación universalista de las grandes religiones, por ejemplo. Pero su atractivo reside, sobre todo, en el sentido de *comunidad* que ofrece: el proyecto de un «nosotros» en el marco anónimo de una sociedad a gran escala, un lenguaje de inclusión y solidaridad ade-

³² R. Whitaker, «Quebec's Self-Determination and Aboriginal Self-Government: Conflict and Reconciliation?», en J. H. Carens (ed.), *Is Quebec Nationalism Just?*, pp. 193-220.

cuado a la movilidad e igualdad modernas. El nacionalismo ofrece la representación de una comunidad horizontal, no organizada ya verticalmente en torno a un centro lejano. Ya hemos dicho, al señalar su relación con el estado moderno, que la nacionalidad representa un cambio de la escala y de la significación de la comunidad de la que forman parte los individuos. Pero también significa una radical transformación de los términos mismos de la pertenencia.

La pertenencia en el viejo orden era fundamentalmente asimétrica e indirecta, es decir, mediada por dependencias jerárquicas y lealtades personales así como derivada a partir de la integración de unidades sociales más restringidas y próximas. Por contraste hay que resaltar el carácter individualizado e igualitario de la identidad nacional. Calhoun se ha referido a este contraste cuando ha definido la nacionalidad como una identidad «categórica» y no, como era habitual en las sociedades premodernas, «relacional»³³. Lo que nos interesa destacar es que la nación es una formación social que no representa un tejido de posiciones y relaciones, sino una agrupación de individuos y que supone tanto un sentido directo de pertenencia como la equivalencia moral de los individuos que la componen. Cabe añadir que la identidad nacional es perfectamente moderna, en el sentido de que es secularizada, compatible con el individualismo e igualitaria.

Esta forma de representar la pertenencia guarda una evidente relación con el gobierno directo y la simetría con relación al estado que exige la igualdad de los ciudadanos. Los individuos son miembros de la nación no a través de ciertas relaciones o su pertenencia a grupos más restringidos, sino de forma directa, sin mediaciones. Lo que ayuda a comprender mejor la sintonía entre ciudadanía y nacionalidad, en la medida en que, como decía el sociólogo T. H. Marshall en su clásico estudio sobre la ciudadanía, ésta requiere «un lazo de una clase diferente, *un sentido directo de pertenencia* a la comunidad»³⁴. La participación social y política de los ciudadanos en una sociedad democrática sólo es concebible gracias a ese sentido directo y simétrico de pertenencia.

Pero al mismo tiempo nos coloca ante uno de los aspectos más espinosos y delicados del nacionalismo. De nuevo Calhoun ha señalado que la nacionalidad conlleva una inversión importante del peso de nuestras

³³ C. Calhoun, «Nationalism and Ethnicity», *Annual Review of Sociology*, 19 (1993), pp. 229 ss.

³⁴ T. H. Marshall, «Citizenship and Social Class» (1950), en T. H. Marshall y T. Bottomore, *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press, 1992, p. 24.

lealtades, tal y como se establecían tradicionalmente. Pero esta inversión es profundamente ambivalente porque significa sin duda una liberación del individuo respecto de vínculos y solidaridades más estrechos, pero también la prioridad de la nacionalidad sobre otras formas de identidad (de clase, de religión, de ideología, familiar, regional, de género, etc.). ¿No es parte del credo nacionalista la afirmación de la prioridad de la identidad y la lealtad nacional sobre otras lealtades e identidades?³⁵

Esta afirmación se desprende de la creencia de que la nación es el grupo social relevante moral y políticamente, que todo nacionalista suscribe. Esta es la opinión de Ignatieff, cuando explica que, como ideal cultural, el nacionalismo pretende que, aunque hombres y mujeres tienen diversas identidades, la nación ofrece la forma primera o prioritaria de pertenencia³⁶. Se trata de una pretensión que desde un punto de vista liberal sólo puede contemplarse con una más que justificada desconfianza. Es difícil medir la significación exacta de esa prioridad, pero conviene tener sumo cuidado con ella en razón del potencial totalitario que contiene. Y nos descubre una dificultad intrínseca del nacionalismo, de todo nacionalismo, para acoger el pluralismo. Ya hemos considerado antiliberal toda interpretación absoluta de esa prioridad; pues bien, el grado de flexibilidad con la que una concepción o una identidad nacional es capaz de conjugar y aceptar otras formas de identidad y otros compromisos morales, en definitiva su recepción del pluralismo, resulta el mejor test liberal con el que juzgar el nacionalismo.

Sin embargo, la difícil relación del nacionalismo con el pluralismo está ahí. Podemos expresar la profunda ambivalencia de la nacionalidad diciendo que representa un lenguaje de integración y solidaridad que puede tornarse excluyente e intolerante. Incluso en sus mejores expresiones, representa el tránsito de la subordinación a la asimilación, como ponen de manifiesto las célebres palabras de Clermont-Tonnerre en la discusión sobre la emancipación de los judíos que tuvo lugar en la Asamblea Nacional francesa en 1789: «Debemos negar todo a los judíos como nación y debemos conceder todo a los judíos como individuos [...] Sería repugnante tener una sociedad de no ciudadanos en el estado y una nación dentro de la nación»³⁷. En otros términos, los judíos deben ser admitidos como miembros de pleno derecho de la comunidad en tanto que

³⁵ C. Calhoun, «Nationalism and Civil Society: Democracy, Diversity and Self-Determination», *loc cit.*, pp. 314-315.

³⁶ M. Ignatieff, *Blood and Belonging*, p. 3.

³⁷ Citado en J. Spinner, *The Boundaries of Citizenship. Race, Ethnicity and Nationality*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 33.

ciudadanos *franceses*. La concesión de la ciudadanía a los miembros de un grupo tradicionalmente marginado y excluido es indudablemente un paso hacia la emancipación y la igualdad; pero la concesión se hace exclusivamente a título individual y la emancipación e igualdad se adquieren al precio de la asimilación en la cultura mayoritaria. Si las razones de Clermont-Tonnerre ponen de manifiesto el sentido inclusivo de la nación: es intolerable la existencia de grupos de no ciudadanos dentro de la comunidad política, también subrayan con fuerza la primacía y exclusividad de la nacionalidad: no puede haber una nación dentro de la nación.

Contra lo que a veces parece pensarse, la distinción entre nacionalismo cívico y nacionalismo étnico no es de gran ayuda para resolver esta ambivalencia de la nacionalidad. A. Smith ha reconocido «cuán rígida y exclusivista» puede ser la concepción cívica de la nación y cómo sirve para legitimar la victoria de la mayoría sobre las minorías étnicas que habitan en el interior de las fronteras del estado³⁸. Basta recordar la forma en que la ideología republicana francesa, paradigma de la nación cívica, ha tratado a sus minorías culturales y lingüísticas, con procedimientos de asimilación que hoy juzgaríamos más que dudosos desde un punto de vista liberal³⁹.

La misma rigidez que nos sale al paso cuando examinamos el principio de soberanía popular. Como dice el tantas veces citado artículo 3º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: «El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ninguna corporación o estamento, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella». La afirmación del principio de soberanía nacional va lógicamente seguida de la negación del régimen poliárquico anterior a la revolución. Los poderes y cuerpos intermedios son considerados retardatarios, factores de desigualdad y, sobre todo, contrarios a la concepción democrática de que el poder corresponde al conjunto de los ciudadanos. Ninguna persona o grupo puede reservarse parcelas de soberanía. El pluralismo está en franca oposición con la doctrina moderna de la soberanía, de Bodin a Rousseau, según la cual, ésta es única, suprema, inalienable e indivisible. Y esta es la doctrina que subyace tras el estado-nación.

³⁸ A. D. Smith, «Tres conceptos de nación», *loc. cit.*, p. 16.

³⁹ E. Weber, *Peasants into Frenchmen*. Stanford: Stanford University Press, 1976; también M. Certeau, D. Julia, J. Revel, *Une politique de la langue. La Révolution française et les patois*. Paris: Gallimard nrf, 1975.

Las afinidades del nacionalismo con el principio de la soberanía popular esconden también un equívoco importante. La nación es una comunidad imaginada no sólo de forma horizontal, sino también como depositaria de la soberanía. Miller defiende precisamente que lo distintivamente moderno de la idea de nación es que evoca la idea de un pueblo constituido como cuerpo político capaz de actuar colectivamente y del que procede todo poder legítimo⁴⁰. En el discurso de la soberanía nacional que se abre paso a partir de 1789, soberanía popular y autodeterminación nacional se presentan indisolublemente unidas. Tanto la democracia como el nacionalismo se refieren al «pueblo» como la fuente de la legitimidad política. Ambos hablan de autogobierno y de gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. La idea de autodeterminación evoca justamente la idea de un pueblo capaz de decidir en libertad sobre su destino. Por ello, liberales como Mill pensaban que el principio de las nacionalidades era la expresión de una exigencia democrática: el derecho de los pueblos a determinar un gobierno de su elección. Como afirma:

«Cuando existe el sentimiento de nacionalidad en los individuos disgregados de un pueblo, hay una razón *prima facie* para unirlos a todos bajo el mismo gobierno y bajo un gobierno adecuado. Lo que significa simplemente que la cuestión de elegir la forma y naturaleza de dicho gobierno deberá ser resuelta por los propios gobernados»⁴¹.

Hoy sabemos que las cosas no son tan fáciles y que los problemas de legitimidad que plantea el nacionalismo no se resuelven simplemente apelando al principio democrático. Sin duda, democracia y nacionalismo hablan de pueblo y autogobierno, pero no de la misma forma⁴². El equívoco de muchas pretensiones nacionalistas está en pretender que la autodeterminación es únicamente un asunto de mero ejercicio de la voluntad popular. Pensemos en el caso nada excepcional en que dos proyectos nacionales están en abierta contradicción, por ejemplo, entre un estado nacional y una o varias minorías nacionales; lo más interesante es que ambas partes pueden presentar sus pretensiones contradictorias apelando a la legitimidad democrática. Por una parte, puede esgrimirse que la soberanía corresponde al conjunto de los ciudadanos del estado y

⁴⁰ D. Miller, *On Nationality*, p. 30.

⁴¹ J. S. Mill, *Del gobierno representativo*, p. 182.

⁴² J. Schwarzmantel, «Nacionalismo y democracia», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 3 (1994), pp. 18-38.

que lo importante es realmente el disfrute de iguales derechos de ciudadanía, una igualdad que no puede sacrificarse a ciertas identidades particulares y minoritarias. Por la otra, se alegrará que no hay democracia sin el reconocimiento de la identidad nacional de un pueblo, es decir, sin el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación, el elemental derecho democrático de los pueblos a disponer libremente de su destino.

Difícilmente cabe decidir la cuestión recurriendo a los principios de legitimidad democrática, ya sea los derechos de ciudadanía o el ejercicio de la voluntad popular. Tales principios son importantes para enmarcar el conflicto por cauces pacíficos y razonables, nada más. Porque el problema planteado es ciertamente distinto: se trata de la delimitación de la unidad política adecuada dentro de la que ha de ejercerse la democracia. ¿Quiénes pueden decir: «Nosotros, el pueblo»? Tal es el problema de legitimidad que plantea el nacionalismo: cómo determinar el grupo social políticamente relevante, capaz de autodeterminarse. Pero éste es un problema para el que la democracia no tiene una respuesta, al menos una que no sea negativa, en el sentido de rechazar las formas groseramente antidemocráticas de reivindicación nacional. Como ya anticipó Henry Maine:

«Las democracias son paralizadas por la demanda de nacionalidad. No hay forma más efectiva de atacarlas que admitir el derecho de la mayoría a gobernar, pero rechazar que la mayoría así legitimada sea la mayoría particular que reclama el derecho»⁴³.

Lo que plantea la posibilidad de que, para orientarnos normativamente con respecto a este problema de forma que evitemos este callejón sin salida, tal vez sea necesario ir más allá de los términos estrictamente democráticos para introducir otras consideraciones de justicia y equidad⁴⁴.

V. UN DOBLE CONTRATO

Sin duda, la relación entre el pluralismo cultural y el estado nacional

⁴³ H. Maine, *Popular Government*, (1897), citado por V. Bogdanor, «Overcoming the Twentieth Century: Democracy and Nationalism in Central and Eastern Europe», *loc. cit.*, p. 88.

⁴⁴ Sobre las relaciones entre justicia y democracia y la manera en que una teoría de la justicia puede orientarnos con respecto a la cuestión de las nacionalidades, véase P. Van Parijs, «¿Son incompatibles la justicia y la democracia?», en este mismo volumen.

constituye, como afirmaba recientemente Crawford Young, «un drama central de nuestro tiempo»⁴⁵. Son muchos los estados que tienen que afrontar las reivindicaciones de grupos culturalmente diferenciados y tratan de acomodarlas. Cada vez más estados se definen como multinacionales, multiculturales o poliétnicos, un proceso que entraña reformas institucionales importantes y también un cambio en la cultura pública que afecta a los fundamentos de la identidad colectiva y de la convivencia social. La difusión de las controversias sobre el multiculturalismo en el discurso político, en los debates intelectuales y en los medios de comunicación es una prueba elocuente de la relevancia pública adquirida por la cuestión en los tiempos recientes. Por ello, ha llegado a hablarse de un auténtico cambio de paradigma político: el paso de la ‘nación homogénea’ al pluralismo cultural⁴⁶.

Pero la denominación de pluralismo cultural cubre una amplia diversidad de reivindicaciones y problemas que requieren un escrutinio por separado si queremos evitar las generalizaciones abusivas y la confusión de las que con frecuencia adolece el discurso del multiculturalismo. Algunos grupos pueden reclamar simplemente la aplicación consecuente y universal de los derechos individuales que conforman la ciudadanía contra situaciones de discriminación. Otras reivindicaciones, sin embargo, van más lejos y demandan el reconocimiento social, político, educativo de ciertas identidades colectivas y su protección a través de derechos específicos para los miembros de dichos grupos. Estas pretensiones tienen, al contrario que las primeras, un encaje más difícil en el cuadro de un contrato social entre ciudadanos dotados con iguales derechos, en razón del relieve público que concede a tales grupos y en función de las asimetrías que introduce entre los individuos. Pero no podemos pasar demasiado rápidamente la cuestión planteada por el pluralismo: ¿la ciudadanía común y la igualdad no pueden ser un expediente para anular diferencias o marginar ciertas identidades?

Sin duda, la regulación de las diferencias nacionales en una sociedad democrática representa un reto cuya envergadura no tiene comparación con otras situaciones de diversidad cultural. Porque el problema ya no se reduce a la acomodación de la diversidad cultural, sino a la articulación de diferentes unidades políticas con una pretensión de

⁴⁵ C. Young, «The Dialectics of Cultural Pluralism: Concept and Reality», en C. Young (ed.), *The Rising Tide of Cultural Pluralism. The Nation-State at Bay?* Madison: The University of Wisconsin Press, 1993, p. 4.

⁴⁶ M. Quijada, «Nación y pluriculturalidad: los problemas de un nuevo paradigma», *Revista de Occidente*, 161 (1994), pp. 61-80.

autogobierno, incluso la aspiración a una completa soberanía. Las diferencias culturales son la justificación de la existencia de una comunidad política distinta. ¿Cómo regular las relaciones entre distintas concepciones de la nacionalidad o entre distintos proyectos nacionales en el interior de un mismo estado? Como hemos visto, las dos partes pueden presentar su caso en términos democráticos y la apelación a la ciudadanía común y al ejercicio de la soberanía popular por medio del sufragio no son aquí de ninguna ayuda para resolver tales conflictos. Incluso pueden complicar las cosas si pensamos que un excesivo énfasis en la igualdad de todos los ciudadanos del estado es un argumento tradicional en favor de la centralización y contrario al reconocimiento de comunidades significativas entre el individuo y el estado. Igualmente una concepción rígida de la soberanía popular (un cuerpo único e indivisible) sólo admite la posibilidad de un estado unitario y pone a las minorías nacionales ante la alternativa de la asimilación o la secesión.

Sin embargo, en el mundo actual no es disparatado pensar que la regulación de tales diferencias nacionales exige replantear en términos nuevos las aspiraciones nacionalistas, como bien explica Ferrán Requejo:

Tan obsoleto parece continuar apelando al derecho que tiene el estado a construir una nación homogénea en nombre de la soberanía como apelar a su reverso, un abstracto derecho de autodeterminación que, al igual que el principio anterior, tiende a ignorar la irreversible heterogeneidad e interdependencia de las democracias actuales⁴⁷.

El debate de los últimos años sobre postnacionalismo gira alrededor de los términos en los que cabe redefinir las identidades nacionales y las aspiraciones nacionalistas. Pero la perspectiva de separar ciudadanía y nacionalidad resulta poco plausible si por ello se entiende «despolitizar» o privatizar la nacionalidad según el modelo aplicado a las disensiones religiosas. Y ello, no sólo porque el modelo liberal de separación de la política y la religión tiene sus límites cuando encontramos rasgos culturales como el idioma, sino en virtud del intrínseco sentido político de la nacionalidad. Las minorías nacionales, por su parte, no verían en tal privatización otra cosa que el intento del estado por devaluar su identidad política a mera peculiaridad regional y, detrás de la ciudadanía común, la sombra de la asimilación. Un escenario postnacionalista pasa

⁴⁷ F. Requejo, «Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de Razón Práctica*, 59 (1996), p. 24.

probablemente por la composición de diferentes pretensiones de soberanía, la superposición de comunidades y formas de pertenencia, así como por el pluralismo de identidades. Lo que exige seguramente repensar los términos del contrato social como fundamento de la legitimidad democrática en estados plurinacionales.

La idea de una «soberanía compuesta» fue la gran originalidad del federalismo americano, a contracorriente del pensamiento político de la época. La «república compuesta» que defendieron los federalistas no era ni una confederación de cuerpos políticos que retienen su soberanía ni un estado unitario y soberano; se trata, ahí está la novedad subrayada de Madison a Tocqueville, de una asociación de estados soberanos en una federación también soberana⁴⁸. La legitimidad de dicha composición descansa sobre un doble contrato, sobre un complejo equilibrio entre «*We, the people*» y «*We, the states*», por seguir con el ejemplo americano. Las diferentes configuraciones de estado compuesto hacen referencia a este equilibrio, de cuyas dificultades hay múltiples testimonios, empezando por las mismas tensiones y conflictos de la historia del federalismo americano. Pero es el camino señalado en el artículo 2º de la Constitución española que habla de la nación española al tiempo que reconoce la existencia de nacionalidades (y regiones), pues afirma tanto que la soberanía corresponde al conjunto de los ciudadanos españoles como que existen comunidades con una personalidad política y cultural diferenciada, con derecho a la autonomía y derechos históricos.

Además, los estados compuestos con minorías nacionales deben tomar en consideración lo que Charles Taylor⁴⁹ ha denominado la «diversidad profunda» de modos de pertenencia, completamente opuesta al modelo de ciudadanía uniforme. Esta diversidad ya no es meramente la de ciudadanos con diferentes bagajes culturales, pero con una relación común con el estado. Consiste en formas diferentes de ser miembro de la comunidad política: unos ciudadanos podrían concebir su relación con el estado de forma directa y en términos nacionales, mientras otras podrían establecer su relación con el estado a través de su pertenencia y su identidad comunitaria. Tal vez sea la única forma de reconocer las diferencias nacionales en un contexto democrático. Pero, cuando menos, los que avancen por esta vía se enfrentarán de continuo a las fricciones entre pluralismo e igualdad.

⁴⁸ Citado por D. Lacorne, *L'invention de la république*. Paris: Hachette, 1991, p. 142.

⁴⁹ C. Taylor, *Rapprocher les solitudes*. Québec/Ottawa: Les Presses Universitaires de Laval, 1992, p. 213.

Sería pecar de excesivo optimismo contemplar esto como una solución, se trata más bien de un problema, aunque es un gran paso reconocer los problemas. Desde el punto de vista de las minorías nacionales se recela de que el federalismo, bajo la apariencia de descentralización, no esconda un propósito homogeneizador si insiste sobre la igualdad de los territorios. Por otra parte, conviene reparar en las dificultades del federalismo cuando se trata de regular las diferencias nacionales⁵⁰, como bien muestra bien el caso yugoslavo o, salvando las distancias, el crónico conflicto canadiense-quebequés. Como muchas veces se ha dicho, si el federalismo no tiene éxito en Canadá, un país avanzado social y económicamente, con una sólida cultura política democrática, cuando se trata de lograr un adecuado encaje de distintas pretensiones nacionales, entonces es difícil pensar que pueda tener éxito en otras partes.

Tal vez la retórica nacionalista de la autodeterminación no puede por principio poner límites a las cotas de autogobierno, y de ahí sus demandas crecientes, que alimentan la sospecha de que se utiliza la autonomía para construir la nación con el objetivo último de lograr la soberanía plena. Puede que el destino de los estados compuestos con minorías nacionales sea una inestabilidad permanente, intentando encontrar un equilibrio siempre precario entre la democracia de los ciudadanos y las nacionalidades.

⁵⁰ A. de Blas Guerrero, *Nacionalismos y naciones en Europa*. Madrid: Alianza, 1994, pp. 154 ss.