

Pluralismo, democracia y federalismo

Una revisión de la ciudadanía democrática en estados plurinacionales

FERRAN REQUEJO COLL

Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

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

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

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

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

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

1. Pluralismo cultural y nacionalismo liberal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. *Los nacionalismos liberales: autogobierno e identidad*

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

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

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

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

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

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

2. La ciudadanía democrática en estados plurinacionales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una de las constataciones de la post-ilustración actual¹⁵ es que también en el ámbito de la fundamentación democrática, y no sólo de la moralidad, se produce el «hecho del pluralismo razonable». Uno de los principales atractivos de la concepción rawlsiana es que sintetiza mejor que otras teorías rivales algu-

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

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

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

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

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

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

3. El federalismo en sociedades plurinacionales. El caso español

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

3.1. Aspectos generales

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

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

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

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

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

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

3.2. Plurinacionalidad y federalismo. El caso español

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

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

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

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

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

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

La conclusión es que la expresión «nación de naciones» resulta sumamente confusa cuando los dos tipos de nacionalismos mezclan los sentidos primario y secundario del término nación cuando se refieren a la nación española. Esta confusión está también implícita en el modelo constitucional, así como en expresiones tales como «el debate de la nación» y similares que resultan poco afortunadas tanto desde el punto de vista de su precisión como, sobre todo, desde el punto de vista de un lenguaje que recoja una actitud favorable al reco-

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

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

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

3.3. ¿Hacia una ciudadanía europea?

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

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

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

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

NOTAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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