



Ramón Máiz

Nacionalismo y federalismo

Una aproximación
desde la teoría política

SIGLO
XXI
ESPAÑA



Siglo XXI / Serie Ciencias sociales

Ramón Máiz

Nacionalismo y federalismo

Una aproximación desde la teoría política



Desde el Brexit hasta el independentismo en Cataluña, pasando por los nacionalismos de extrema derecha, la teología política recorre de nuevo Europa con el discurso mistificador de la «soberanía». Contra este nuevo fetichismo de la soberanía Ramón Máiz argumenta en este libro que el federalismo plurinacional constituye un ideal político y un conjunto de conceptos, principios y diseños normativos viables muy apropiados para la acomodación democrática, multicultural y solidaria de Estados plurinacionales como España. Pero, la posibilidad misma de pensar el federalismo plurinacional exige la crítica y reformulación de muchos argumentos y conceptos que se dan por evidentes tanto en lo que atañe a la idea de «nación» como a la de «federalismo».

Nacionalismo y federalismo no solo nos propone un novedoso recorrido por las ideas de Sieyès y Fichte, de Meinecke y Renan, pasando por Madison, Hamilton o Bauer, también Flórez Estrada o Pi i Margall, entre otros; esta obra va más allá de la historia del pensamiento, articula dos campos de investigación de la ciencia y teoría políticas: los estudios sobre el nacionalismo y el federalismo. El autor explora en profundidad los aspectos teóricos, institucionales, discursivos, culturales y emocionales de ambos procesos políticos que sustentan el federalismo plurinacional.

Ramón Máiz Suárez es catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Santiago de Compostela. Sus principales campos de investigación son nacionalismo y federalismo, la teoría política y la historia del pensamiento político. Ha publicado recientemente en revistas como *Regional and federal Studies*, *Nationalism and Ethnic Politics*, *Journal of Political Ideologies*, *Studies in Ethnicity and Nationalism*, *Nations and nationalism*, *Revista Española de Ciencia Política* y *Open Journal of Political Science*. Alguno de sus últimos libros son: *Nación y Literatura en América latina* (2007), *Teorías Políticas contemporáneas Valencia* (2009), *Ethnicisme et Politique* (coeditado con Jean Tournon, 2010); *A Arte do Imposível* (2011), *The Inner Frontier* (2013), *Teoría Política. Poder, Moral y Democra-*

cia (coedita con E. García y A. Arteta, 2014). Es miembro de la Junta directiva del *Committee on Ethnicity and Politics* de la *International Political Science Association* y del comité internacional de redacción de las revistas *Nationalism and Ethnic Politics*, *Pôle Sud*, *Araucaria* y *Nations and Nationalism*.

Diseño de portada

RAG

Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes sin la preceptiva autorización reproduzcan, plagien, distribuyan o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

Nota editorial:

Para la correcta visualización de este ebook se recomienda no cambiar la tipografía original.

Nota a la edición digital:

Es posible que, por la propia naturaleza de la red, algunos de los vínculos a páginas web contenidos en el libro ya no sean accesibles en el momento de su consulta. No obstante, se mantienen las referencias por fidelidad a la edición original.

© Ramón Máiz, 2018

© Siglo XXI de España Editores, S. A., 2018

Sector Foresta, 1
28760 Tres Cantos
Madrid - España

Tel.: 918 061 996
Fax: 918 044 028

www.sigloxxieditores.com

ISBN: 978-84-323-1932-7

Para Mariquiña y Laura,

«By faith we love,
Not knowledge; and by faith though far removed
Dwell as in perfect nearness, heart to heart»

Robert L. Stevenson
Fixed is the Doom; and to the Last of Years

INTRODUCCIÓN

La idea pluralista de nación y el federalismo plurinacional

[...] not merely a nation but a teeming nation of nations.

Walt Whitman, *Leaves of Grass*, Preface

[...] el veritable nom del teu mal: en el rostre de l'ídol t'has contemplat.

Salvador Espriu, *La pell de Brau*

Oltrepassare frontiere; anche amarle –in quanto definiscono una realtà, un'individualità, salvandola così dall'indistinto– ma senza idolatrarle, senza farne idoli che esigono sacrifici di sangue. Saperle flessibili, provvisorie e periture...

Claudio Magris, *L'infinito viaggiare*

La tesis que se argumenta en este libro es que el *federalismo plurinacional*, aquel que postula la soberanía compartida en un Estado de Estados construido a partir del reconocimiento de una plural Nación de Naciones, constituye un ideal político, un conjunto de conceptos, principios y diseños normativos viables y muy apropiados para la acomodación democrática y solidaria (*to hold together*) de Estados plurinacionales. Ahora bien, la posibilidad misma de pensar el *federalismo plurinacional* exige la previa crítica y reformulación teórica de muchos argumentos y conceptos que se dan por evidentes desde hace tiempo tanto en lo que atañe a la «Nación» como al «Federalismo». Por una parte, la federación pluralista no resulta compatible con el concepto prepolítico, expresivo y monista de nación (étnico, económico o cultural), que nos viene acompañando desde el siglo XIX. Tampoco resulta accesible desde los supuestos de un federalismo entendido al servicio de un Estado uninacional, de carácter simétrico y meramente cooperativo.

Comenzaremos por la idea de nación. Ante todo, ¿resultan compatibles nación y democracia? Este libro trata de aportar al lector o lectora algunos argumentos para la reflexión respondiendo a la doble pregunta de 1) si a la idea de *nación* cabe lugar alguno en una teoría republicana de la democracia y, en su caso, cuál sea este y 2) qué específico concepto de nación, de

entre los varios disponibles, debe postularse a tal fin. O bien si, por el contrario, y dada la sustancial estofa del concepto de nación, así como de los postulados teóricos y prácticas políticas que lo acompañan –*nacionalismo*–, debe prescindirse radicalmente del mismo y de su lógica a la hora de pensar la democracia de nuestro tiempo y elaborarla exclusivamente a partir de las categorías de la ciudadanía y el Estado.

La respuesta que se propone en estas páginas es que la dimensión nacional, por más que nos llegue sobresignificada por usos históricos holísticos, exorbitantes y esencialistas, *no* resulta en modo alguno prescindible para la filosofía política y el debate ideológico en torno a la democracia; que resulta vano el empeño de reemplazarla por conceptos, por lo demás de innegable pertinencia para la discusión normativa y política, como «patriotismo cívico», «patriotismo constitucional» o «patriotismo republicano», incluso «democracia cosmopolita». Las dimensiones incluyentes y a la vez excluyentes de la Nación; su función identitaria, ora colectiva ora individual; la eficacia afectiva, emotiva, significativa, movilizadora de su interpelación constitutiva; los estrechos vínculos que la entrelazan con la ciudadanía, la configuración territorial del poder del Estado o la génesis y control de la voluntad política (representación, participación, deliberación e inclusión), la ubican, de modo problemático pero insoslayable, en el corazón mismo de la democracia moderna.

La nación no posee una textura única, monódica; por el contrario, como muestran sus avatares en la historia y la política comparada, constituye un *significante vacío*, una cadena de significación y equivalencias susceptible de muy diversas orientaciones y síntesis, el ámbito conflictivo de una tensión contingente entre particularidad y universalidad y, en cuanto tal, un escenario decisivo en el que se ventila la lucha por la hegemonía política de un país. Es más, en cuanto espacio de rearticulación político-ideológica permanente, el *significante* «nación» deviene en *significante flotante*, objeto siempre de desplazamientos, de contestación, de rearticulación simbólica, de abierta o solapada lucha por la hegemonía de una particular versión de lo nacional-popular. Por esa razón, abandonar el territorio común de lo nacional, dándolo definitivamente por perdido, fijado para siempre en un vocabulario organicista y sustancial, en unas históricas fronteras interiores o exteriores, situarse en completa exterioridad a la dimensión nacional como postula el patriotismo cívico, republicano o constitucional, en lugar de proceder a su decidida

reformulación política, implica desatender una dimensión estratégica capital en la construcción transversal del pueblo en las democracias modernas. De hecho, algo sin duda explicable por la trayectoria y discurso de algunos nacionalismos de Estado y contra el Estado, tan irreflexiva *huida de la nación* supone algo más: abandonar en manos de los nacionalismos el monopolio del escenario mismo en el que, en buena medida, se solventa la lucha cotidiana (política, comunicativa y emocional) por la dirección intelectual y moral de una comunidad. El problema no reside en la *frontera interior* en sí misma, pues no hay espacio político sin fronteras, inconsútil; siempre se alzan varias en el seno de la ciudadanía, en juego superpuesto unas veces o conflictivo otras, a menudo contestadas (de clase ante todo, de legalidad, de ciudadanía, de religión, de género, de cultura, de lengua, de formas de vida, etc.). No es cierto que los principios democráticos de la soberanía popular y la ciudadanía republicana no impliquen, en modo alguno, una delimitación de fronteras, sino que las tejen y las destejen mediante una militante, siempre cuestionada e inacabada apertura inclusiva de la esquivo urdimbre de equivalencias que constituye políticamente al pueblo. El problema se presenta con la *clausura monista*, orgánica o culturalista, unilateral y excluyente del deslinde de una nación mayoritaria (sus intereses económicos, su cultura o su lengua) sobre un territorio dado, considerado de su exclusiva propiedad; en la sutura homogeneizante y sustancialista de su constitutiva cadena de significación, en el cierre autoritario del límite nosotros/ellos, de lo propio/ajeno y, en última instancia, amigo/enemigo que erradica, por definición, la igualdad y la libertad real para todos y todas, y expulsa el pluralismo y la diferencia del seno de la comunidad.

Ahora bien, repensar el lugar de la nación desde el horizonte teórico de la democracia republicana requiere una doble y muy exigente tarea crítica: la primera, desde luego, revisar a fondo los cimientos de una teoría política que, no solo en clave liberal, sino también republicana, daba por resuelta de antemano la cuestión del *demos*, esto es, de quién integra y cómo se construyen e interrelacionan el pueblo o pueblos sobre los que se edifica la legitimidad del Estado democrático –cuestión que, en rigor, resulta sino previa al menos paralela a la discusión de los principios de justicia que deben informar las instituciones–; la segunda, someter a no menor radical escrutinio y reformulación los heredados conceptos nacionalistas de nación, cuyos excesos comu-

нитарistas y esencialistas vuelven incompatibles con las irrenunciables demandas pluralistas, deliberativas, republicanas de las más exigentes formulaciones de la democracia.

Habérmolas con el problema de la nación desde el republicanismo nos conduce, sin embargo, a la necesidad de dar un paso más allá de la mera constatación empírica de la presencia de un *Estado plurinacional*. Requiere revisar a fondo la respuesta histórica de la teoría republicana ante los complejos contextos de diversidad que enfrentan los modernos: la «república compuesta» y la «soberanía compartida»; en suma, el *federalismo*. Pues si, como sucede en muchos países, en lugar de un *demos* nos encontramos en presencia de pueblos varios, de *demosi*, esto es, allí donde se dan contextos plurinacionales, la federación no puede seguir pensándose y diseñándose institucionalmente según las pautas monistas del nacionalismo de Estado, por más que atemperadas en clave federal. Los desafíos de los Estados plurinacionales requieren reformular no solo el concepto de nación, sino también la teoría del federalismo desde la *diversidad* y, sobre todo, más allá de la *ilusión soberanista*; ilusión compartida en singular coincidencia (pese al antagonismo político que ambos vienen librando desde hace un par de siglos) tanto por el *Principio del Estado Nacional* (Un Estado = una nación), cuanto del *Principio de las Nacionalidades* (Una nación = un Estado). De este modo, el mismo movimiento que conduce a considerar viable el sistema político multicéntrico de un *Estado de Estados*, basado en el pacto y la *soberanía compartida*, conduce a desbloquear no ya la posibilidad sino la deseabilidad misma, en razón de la superioridad ético-política de la diversidad construida desde el reconocimiento *federal plurinacional* solidario, de una *nación de naciones*.

Tal es el nada fácil cometido al que pretenden contribuir los argumentos que a continuación se presentan en clave de *teoría política normativa* y que no aspiran a reemplazar, sino a completar, proporcionando un horizonte crítico lo más coherente y sistemático posible, los imprescindibles análisis jurídico-constitucionales y de política comparada de experiencias y trayectorias muy diversas en el mundo contemporáneo; una teoría que, más que alzar el vuelo hacia alturas metafísicas, se pretende contextual, atenta a los problemas más relevantes del presente en los Estados plurinacionales como el español y, desde luego, informada por las más recientes investigaciones y debates de las ciencias sociales en torno a los nacionalismos y las federaciones.

Este libro incorpora en sus cuatro primeros capítulos, en versión enteramente actualizada, corregida y ampliada, parte de mi obra previa, *La frontera interior*, que recibió el VI premio Espinosa de Filosofía Política, de un jurado presidido por José Luis Villacañas, publicado por Tres Fronteras, Murcia, en 2008, hace ya tiempo agotado y descatalogado. Debo agradecer las facilidades del editor en la cesión de derechos para la utilización de aquellos materiales. Además, se incorporan seis nuevos capítulos que proceden de recientes ponencias a congresos o artículos en revistas científicas y que han sido ampliados y reelaborados en profundidad al hilo de las críticas de los colegas y las propias reflexiones sobre el tema, a fin de proporcionar coherencia a este texto todo él deudor de un mismo programa de investigación durante los últimos 10 años.

El primer capítulo muestra, al hilo de un análisis detenido de la obra de dos de los pensadores políticos más profundos de la idea de nación (Sieyès y Fichte) que –por detrás de las diferencias insalvables entre quien trató de pensar la república en ausencia latente de la nación y quien acabó pensando la nación en ausencia de la república– emerge un impensable nexo común tan iluminador como las diferencias que los separan. Ambos, cierto que con muy diferentes conclusiones y desarrollos, compartieron la tesis de que el Estado debe ser de un modo u otro el gran hacedor de la nación, de que todo proceso de construcción de un Estado lo es también de construcción nacional. Pero, de este modo, reforzaron políticamente la muy problemática *lógica teórica monista* que alumbró *Estados nacionalizadores*, aquella que postula que todo Estado debe albergar en su seno *una sola nación* o, en reflejo especular, aquella otra que defiende que toda nación debe procurarse *un propio Estado soberano* a su servicio.

El segundo capítulo procede a una crítica sistemática de la dicotomía nacionalismo étnico/nacionalismo cívico y muestra lo insostenible, tanto por razones teóricas como empíricas, del concepto de «patriotismo cívico», aquel ideal de ciudadanía que supuestamente nada tendría que ver ni con la nación ni con el nacionalismo. Tras elaborarse una alternativa analítica al tan celebrado como falaz dualismo, se ejemplifica la necesidad de la misma con un pormenorizado estudio de caso: el proceso histórico de la nacionalización de la República francesa que, tras la «*République une et indivisible*», impuso desde el Estado la cartografía política homogeneizadora de *Une nation Une*.

El tercer capítulo, cambiando el registro de la filosofía política por el del análisis ideológico, analiza el tejido semántico más básico, los esquemas o marcos interpretativos de la ideología nacionalista, mostrando sus componentes y mecanismos fundamentales, la íntima conexión interna y conceptual entre la definición del «nosotros» nacional, lo propio y de lo ajeno, y los arreglos y fórmulas institucionales del Estado. Por ello se insistirá en el carácter *constitutivo* y no meramente expresivo de la idea de nación y del nacionalismo; en su función estrictamente *ontológica*, políticamente productiva de una realidad nacional concreta, y no meramente *óptica*, supuesto reflejo de una realidad «objetiva» consolidada en la historia de una vez y para siempre. Ello permitirá, frente a la etiqueta genérica y minimalista de «el nacionalismo», ofrecer un más matizado paisaje de, al menos, tres versiones bien diferentes de la idea de nación políticamente activas en nuestros días. Se sostendrá que, en alguna de ellas (nacionalismo pluralista), apuntan elementos que habilitan un terreno común, imprescindible para la necesaria discusión con los postulados del republicanismo federalista plurinacional.

El cuarto capítulo elabora *un concepto no nacionalista de nación*, superador del horizonte trazado por el reciente debate en torno al «nacionalismo liberal», que buscaba cohesionar las tesis de la autonomía y la libertad de los ciudadanos, con su pertenencia a la comunidad lingüística y cultural como contexto de decisión. Se incorporan a tal efecto las tesis del republicanismo, con el objetivo de redefinir a fondo el concepto de nación, en clave *pluralista* pues, si la nación es un proceso abierto y contingente de construcción política, ha de desarrollarse escuchando e implicando a todas las voces, abandonando la monodía por la polifonía. Y, a tal efecto, han de aplicársele los requerimientos más exigentes respecto a las dimensiones de representación, participación, deliberación e inclusión de la teoría de la democracia.

Los capítulos V, VII y VIII abordan el análisis sistemático de tres formulaciones indispensables en la historia teórica del federalismo. La razón de su inclusión nada tiene que ver con un prurito de erudición de historia del pensamiento político. Sostenemos que, como esperamos mostrar, el conocimiento no distorsionado de la tradición federal resulta clave para la reconstrucción actual de sus argumentos y conceptos en orden a la formulación del federalismo plurinacional. Así, en el capítulo V se analiza la teoría la «soberanía compartida» de James Madison y se explora a lo

largo de su entera trayectoria, más allá de la obra tan conocida como escasamente leía a fondo, *El Federalista*, sus profundas discrepancias de principio con Alexander Hamilton, tanto en lo que respecta al diseño institucional de la federación de Estados Unidos como a la idea de Nación «América». Frente a las tentativas de la «consolidación» de una Unión centralizada, presidencialista y concebida como Imperio militar y comercial, postulada por el neoyorquino, defendía el virginiano la necesidad de un equilibrio entre los poderes de la Unión y los poderes de los Estados en una perspectiva parlamentarista y cívico republicana en la que el federalismo se diseña, precisamente, como dispositivo destinado a hacer posible una República en un gran país («Compound Republic»).

En el capítulo VII, se analiza la teoría del federalismo republicano de Pi i Margall y sus propuestas para España en cuanto Nación compuesta de «provincias que antes fueron naciones». El estudio toma en consideración no solo la obra cumbre del autor, *Las Nacionalidades*, uno de los libros de pensamiento político más sólidos de todo el siglo XIX español, sino la evolución de su obra desde *La reacción y la Revolución* (1854) hasta sus escritos sobre federalismo deudores de las demandas finiseculares del catalanismo político, *La qüestió de Catalunya* (1913). La aportación de Pi destaca no solo por su concepción federal de la República («Una república centralista es una Monarquía con gorro frigio»), sino también la diversidad regional y nacional de España en lo que constituye la primera formulación federal de la plurinacionalidad del Estado español.

El capítulo VIII analiza, con cierta profundidad, el aporte fundamental de la tradición socialista europea elaborado por el austromarxismo, la teoría evolutiva de la nación como proceso político plural de Otto Bauer y su propuesta de un *Estado federal de las nacionalidades*. Una vez más, nos encontramos con el nexo teórico interno y conceptual, que guía todo este libro, entre la idea de nación y el modelo de federalismo propuesto. La obra de Otto Bauer, especialmente *La socialdemocracia y la cuestión de las nacionalidades*, como la de Karl Renner, postulando arreglos plurinacionales territoriales y personales, desafían los supuestos soberanistas y monistas tanto del Estado Nacional como del Principio de las Nacionalidades, ambos en pleno antagonismo y retroalimentación en la época de la crisis del Imperio austrohúngaro, preludio de la Gran Guerra.

El capítulo VI explora brevemente el conflicto fundacional del primer constitucionalismo español entre una idea liberal de nación española concebida como conjunto de ciudadanos libres e iguales ante la ley y una nación católica de vecinos o, más exactamente, de feligreses, de *pater familias*, de nación, en fin, como orgánica corporación de coporaciones. Esta tensión política e ideológica alumbraría un primer liberalismo español muy centralista y abiertamente antifederal, peculiar síntesis de catolicismo, monarquía constitucional y jacobinismo, que rechazaría de plano cualquier arreglo de tipo federalizante para la complejidad de las Españas, aquella «nación de ambos hemisferios», como el sugerido por algunos diputados americanos o el proyecto de *Constitución para la nación española* de Flórez Estrada.

El noveno capítulo procede a inscribir aquel concepto no nacionalista de nación, ni cívico ni étnico, sino político-cultural y republicano en el sentido que luego se verá, esto es, un *concepto federal pluralista de nación*, en el seno de una teoría normativa del *federalismo plurinacional* que, a los principios de libertad e igualdad, añade la síntesis de autogobierno y gobierno compartido, así como la no menos decisiva de unidad y diversidad. Se subraya aquí cómo el federalismo implica el abandono del vocabulario de la soberanía, no solo porque nunca hubo ni habrá poder sobre la tierra dotado de tamaña condición (ilimitado, indivisible e indelegable), sino porque se piensa el poder político de forma radicalmente diferente: no trascendente, piramidal y centralizado, sino inmanente, horizontal, en red y compartido, de la mano siempre de una *coordinación no jerárquica*.

Finalmente, el décimo capítulo aborda algunas dimensiones olvidadas en el estudio de los federalismos y, en menor medida, de los nacionalismos: la cultura política y las emociones que deben acompañar a la construcción de un federalismo plurinacional. Este último no constituye solamente un diseño institucional, por más que indispensable y muy sofisticado en aras de la articulación de mecanismos representativos, fiscales o judiciales, para la gestión de la complejidad derivada de la síntesis del autogobierno y gobierno compartido, unidad y diversidad. Requiere, además, un soporte actitudinal, integrado por valores, disposiciones y emociones que capaciten a la ciudadanía para participar activamente en un escenario multicéntrico: atribución adecuada de responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno para facilitar su control; capacidad de asimilar la diversidad e intensidad de preferencias de los distintos electorados, así como la ex-

perimentación en políticas públicas en los diversos ámbitos de decisión; desarrollo de empatía, en lugar de resentimiento hacia el otro, en contextos de pluralismo lingüístico, cultural y nacional, etcétera.

En nuestro intento de sistematizar una aproximación al federalismo plurinacional *desde la teoría política*, en este libro el eventual lector o lectora reconocerá, entre líneas pero bien visibles, las huellas no solo intelectuales sino políticas, por no decir existenciales, de la experiencia vital del autor en el discontinuo y contradictorio *proceso de federalización y desfederalización* que se ha dado en llamar «Estado de las Autonomías», así como de esa tan difícil como denostada *nación de naciones* que podría ser España. Al margen de que se hayan conseguido o no los objetivos propuestos, somos conscientes de que una obra como esta, que aspira a tender puentes para la discusión entre posiciones bien distantes de nuestro escenario político, que no para un consenso desleído en huero *modus vivendi*, corre el riesgo cierto no ya de no convencer a ninguno de los adversarios en disputa, sino de ni siquiera lograr ese espacio común imprescindible para que la discrepancia resulte practicable. Así, donde quizás a unos les resulte en exceso abstracto o desdibujado, también poco contundente y movilizador el proyecto constructivista de un concepto plural y republicano de nación, o de un federalismo plurinacional asimétrico y no cooperativo, otros a buen seguro leerán concesiones inaceptables a la lógica y los vocabularios del nacionalismo. Sucede, en este ámbito, que los argumentos y estrategias políticamente más eficaces resultan muchas veces teóricamente impresentables, y los normativamente pertinentes quizá en exceso áridos, cuando no umbríos, frente a la claridad feliz del mito de la nación sustancial homogénea, sea esgrimida esta última, ora desde el Estado, ora contra el Estado. A lo largo de las páginas que siguen, creemos poder aportar análisis, argumentos y razones para sostener que el federalismo plurinacional resulta portador, frente a la retórica innegociable de la soberanía y las declaraciones unilaterales de independencia, de un más solidario y tolerante espacio alternativo de eventuales *acuerdos multilaterales de interdependencia*; un marco de co-determinación que, asumiendo la tensión entre diversidad e igualdad, puede encontrar cierta resonancia y resultar negociable estratégicamente desde posiciones políticas de democracia republicana, socialismo democrático, populismo progresista o nacionalismo pluralista.