

# **Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías**

**Un análisis crítico de la literatura  
reciente**

WILL KYMILCKA  
CHRISTINE STRAEHLE

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



COSMOPOLITISMO, ESTADO-NACIÓN  
Y NACIONALISMO DE LAS MINORÍAS  
UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LITERATURA RECIENTE

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie ENSAYOS JURÍDICOS, Núm. 3

---

Cuidado de la edición: Raúl Márquez Romero  
Formación en computadora: Dante Javier Mendoza Villegas

WILL KYMLICKA  
CHRISTINE STRAEHLE

Cosmopolitismo,  
Estado-nación y nacionalismo  
de las minorías

Un análisis crítico de la literatura reciente

*Traducción*

KARLA PÉREZ PORTILLA  
NEUS TORBISCO

*Estudio introductorio*

MIGUEL CARBONELL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2003

Primera edición: 2001  
Primera reimpresión 2003

DR © 2003. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 968-36-9528-0

# CONTENIDO

## ESTUDIO INTRODUCTORIO COSMOPOLITISMO Y MULTICULTURALISMO

Miguel CARBONELL

I. Preámbulo . . . . .	9
II. Del Estado-nación al Estado plurinacional .	10
III. Minorías nacionales e inmigración . . . . .	18
IV. Las rutas del cosmopolitismo . . . . .	24
V. Conclusión . . . . .	32

## COSMOPOLITISMO, ESTADO-NACIÓN Y NACIONALISMO DE LAS MINORÍAS UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LITERATURA RECIENTE

Will KYMLICKA  
Christine STRAEHLE

I. Introducción . . . . .	37
II. El papel central de la nación . . . . .	47

III. La nacionalización de los Estados y las naciones de minorías . . . . .	61
IV. La necesidad de una concepción más cosmopolita de la teoría política . . . . .	79
V. Conclusión . . . . .	95
Referencias bibliográficas . . . . .	99

*Cosmopolitismo, Estado-nación y nacionalismo de las minorías. Un análisis crítico de la literatura reciente*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 17 de febrero de 2003 en los talleres de J. L. Servicios Gráficos, S. A. de C. V. En la edición se utilizó papel cultural de 70 x 95 de 50 Kg. para los interiores y cartulina couché de 107 Kg. para los forros. Tiraje: 1,000 ejemplares.



ESTUDIO INTRODUCTORIO  
COSMOPOLITISMO Y MULTICULTURALISMO

Miguel CARBONELL

I. Preámbulo . . . . .	9
II. Del Estado-nación al Estado plurinacional .	10
III. Minorías nacionales e inmigración . . . . .	18
IV. Las rutas del cosmopolitismo . . . . .	24
V. Conclusión . . . . .	32

# ESTUDIO INTRODUCTORIO COSMOPOLITISMO Y MULTICULTURALISMO

Miguel CARBONELL\*

## I. PREÁMBULO

¿Se pueden defender simultáneamente el multiculturalismo y el cosmopolitismo?, ¿son contradictorios los movimientos que defienden las diferencias, que consideran positivo el establecimiento de un estatus jurídico diferenciado por razones étnicas o culturales, y aquellos otros que persiguen la superación de las fronteras y que proponen dejar atrás nociones como las de ciudadanía y soberanía?, ¿cómo se pueden acomodar los nacionalismos minoritarios dentro de los contemporáneos Estados-nación que se han construido sobre la idea de que a cada Estado corresponde una sola nación?, ¿tenemos, en fin, una teoría política y jurídica que pueda resolver estas interrogantes? Preguntas semejantes son, entre otras muchas que se podrían agregar, las que surgen

\* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

luego de leer el importante ensayo de Will Kymlicka y Christine Straehle, al que sirven de preámbulo estas líneas.

Aunque en su obra los autores comienzan haciendo referencia a las insuficiencias de la teoría política actual, en el desarrollo de la misma se abordan cuestiones que, por ser rigurosamente prácticas, desbordan el ámbito de interés solamente teórico; entre tales cuestiones se encuentran el acomodo de las distintas nacionalidades dentro de un solo Estado, la construcción de espacios transnacionales democratizados, las opciones del pluralismo cultural, etcétera.

## II. DEL ESTADO-NACIÓN AL ESTADO PLURINACIONAL

Un primer tema interesante que abordan Kymlicka y Straehle es la asunción del modelo de Estado-nación como una premisa no discutible (o no siempre discutida) por la teoría política y jurídica del presente. Nos hemos acostumbrado a desarrollar nuestros análisis entendiendo que el Estado-nación es la “sociedad relevante” (y en muchos casos única) para llevarlos a cabo. Pero los autores, coincidiendo en el camino indicado por teóricos muy importantes como Jürgen Habermas, nos demuestran que la forma de los Estados-nación es simplemente un desarrollo histórico

contingente, que no siempre ha existido y que quizá no tenga que existir en el futuro, o no en la manera que hemos conocido hasta hoy en día.

No se trata solamente de que haya problemas que rebasan el campo de acción de los Estados tradicionales (como los del medio ambiente, o los de la criminalidad organizada internacional), sino de que poco a poco están empezando a surgir “identidades posnacionales”,<sup>1</sup> basadas en compromisos cívicos que unen a personas pertenecientes a diversas naciones en torno a causas del todo heterogéneas (desde la lucha contra el “neoliberalismo” hasta los clubes de discusión por Internet).

Lo importante en este punto es empezar a reflexionar acerca del papel que el Estado puede y debe cumplir dentro de un mundo que parece ofrecer una serie formidable de retos para la acción política tradicional.<sup>2</sup> Un mundo unido por redes telemáticas y gobernado por fuerzas no siempre sometidas a los mandatos democráticos, en el que la información y el conocimiento están relevando a la fuerza física y la violencia como factores de poder,<sup>3</sup> pero en el que

1 Habermas, Jürgen, *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Barcelona, Paidós, 2000.

2 Sousa, Boaventura de, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Madrid, Sequitur, 1999.

3 Véase la magnífica síntesis realizada por Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, México, Siglo XXI, 1999, 3 vols.

también se corre el riesgo de que la influencia del dinero acabe suplantando a la democracia.<sup>4</sup>

La indagación teórica sobre el papel y el tamaño del Estado, así como la que se dedica a analizar sus posibilidades de supervivencia, se enfrentan a la dificultad añadida de que su objeto se encuentra en una fase histórica en la que está sufriendo profundos cambios. Cualquier observador de la realidad puede darse cuenta de que algo le está pasando al Estado; es ya un lugar común decir que el Estado no es más el monstruo poderoso que describió Hobbes en el Leviathán. Quizá tampoco sea el “ogro filantrópico” del que hablaba Octavio Paz a finales de los años setenta. Sabemos ya lo que no es ni puede volver a ser el Estado, pero tal vez no estemos tan seguros de poder decir lo que *sí* es y lo que podrá ser en el futuro inmediato.

Lo que parece cierto es que asistimos desde hace un tiempo a una increíble ofensiva en contra del Estado. A partir de la llamada “crisis fiscal del Estado” (teorizada en los primeros años de la década de los setenta por autores como James O’Connor), las teorías neoconservadoras han ido tomando auge hasta llegar a lo que tenemos en la actualidad: un Estado enfrentado a procesos a los que ya no puede dominar y que de

4 Giddens, Anthony y Hutton, Will (eds.), *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona, Tusquets, 2001.

forma sostenida va perdiendo poder tanto hacia arriba (tratados de libre comercio, uniones monetarias y políticas, transferencia de competencias a instancias supranacionales, subordinación *de facto* a empresas transnacionales, embates de los especuladores financieros mundiales, etcétera), como hacia abajo (riesgo de secesión, nacionalismos periféricos, neo-corporativización de la sociedad, falta de normatividad de sus regulaciones, etcétera).<sup>5</sup> Para decirlo con las palabras de Manuel Castells,

...el Estado-nación cada vez está más sometido a la competencia más sutil y preocupante de fuentes de poder que no están definidas y que, a veces, son indefinibles. Son redes de capital, producción, comunicación, crimen, instituciones internacionales, aparatos militares supranacionales, organizaciones no gubernamentales, religiones transnacionales y movimientos de opinión pública. Y por debajo del Estado están las comunidades, las tribus, las localidades, los cultos y las bandas.<sup>6</sup>

En todo caso, como señalan nuestros autores, los Estados nacionales deben aprender a convivir con varias nacionalidades en su interior. De acuerdo

5 Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo, "Prólogo", en *id.* (comps.), *Estado constitucional y globalización*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. IX-XX.

6 *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. II: *El poder de la identidad*, México, Siglo XXI, 1999, p. 334.

con datos de la ONU citados por Kymlicka en otro de sus trabajos, en los poco más de 190 Estados que existen en el mundo, habitan alrededor de 5,000 grupos étnicos, los cuales se comunican en cerca de 600 lenguas vivas.<sup>7</sup> Esto implica que debemos empezar a pensar en formas de convivencia abiertas para las distintas nacionalidades. El federalismo puede ser un ejemplo relevante del modelo de Estado que permite el desarrollo de las minorías nacionales, otorgándoles —por ejemplo— importantes niveles de autogobierno sobre los territorios en los que habitan.<sup>8</sup>

Lo que parece seguro es que la imagen de homogeneidad social en la que se basó en el pasado la construcción de los Estados nacionales (la ecuación “Un Estado=una nación”) está condenada a quedarse como un registro meramente histórico. Incluso es posible que, en el pasado, dicha imagen no

7 *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996, p. 13. Algunos autores mencionan la cifra de 8,000 grupos culturales en todo el planeta; así, por ejemplo, Addis, Adeno, “On Human Diversity and the Limits of Toleration”, en Shapiro, Ian y Kymlicka, Will (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, Nueva York-Londres, New York University Press, 1997.

8 En este sentido, Alfred Stepan, “Democrazia e federalismo. Un’analisi comparato”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXVIII, abril de 1998, pp. 5-53. Sobre el mismo punto, Linz, Juan J., “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, *Revista Española de Ciencia Política*, Madrid, vol. 1, núm. 1, 1999, pp. 7-40.

fuera más que una excesiva idealización que no parecía tener demasiado respaldo sociológico.

Si bien es cierto que a nivel retórico el otorgamiento de la ciudadanía se basa en la existencia de una serie de vínculos políticos como una cultura común, relaciones “de sangre”, un pasado compartido, etcétera, a nivel político no es fácil encontrar tales rasgos en los procesos históricos que desembocan en la creación de los actuales Estados nacionales.<sup>9</sup> De hecho, es posible que esa serie de vínculos políticos no exista siquiera hoy en día. Basta mirar, para comprobarlo, la realidad tan diversa que existe dentro de Estados como España, Canadá, Italia, entre otros. Lo mismo puede decirse de México, donde bajo la misma “identidad nacional” conviven (algunos, pocos) megamillonarios del norte con (muchos) indígenas desnutridos del sur; con seguridad se parecen más

9 Ferrajoli escribe: “No creo que en la Inglaterra del siglo XVIII o en la Italia del siglo XIX (o incluso de hoy) existieran vínculos prepolíticos e identidades colectivas —de lengua, de cultura, de común lealtad política— idóneos para conjuntar campos y ciudades, campesinos y burgueses... en suma, que existiera, a nivel social, una homogeneidad social mayor de la que hoy en día existe entre los diversos países europeos o incluso entre los diversos continentes del mundo”; Ferrajoli, Luigi, “Quali sono i diritti fondamentali?”, en Vitale, E. (ed.), *Diritti umani e diritti delle minoranze*, Turín, Rosenberg & Sellier, 2000, p. 114. Del mismo autor, “I diritti nella teoria del diritto”, *Teoria politica*, Turín, XV, núm. 1, 1999, p. 75; hay traducción al castellano en Ferrajoli, L. *et al.*, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.



los primeros a sus homólogos estadounidenses o ingleses —en sus valores, en sus actitudes frente a la vida, en sus lealtades y en sus sentidos de pertenencia— que a sus conacionales pobres. Como tantos otros aspectos, la “identidad nacional”, para efectos de la creación y reconocimiento de la ciudadanía, parece ser poco más que una ficción.

A la luz del reconocimiento de esta ficción, algunos autores han señalado la necesidad de superar las visiones tradicionales de la soberanía y de la ciudadanía.<sup>10</sup> En la actualidad ambos conceptos están sirviendo para limitar los derechos de millones de inmigrantes que tocan a las puertas de las democracias opulentas en busca de mejorar sus condiciones de vida. Para atemperar la distancia, por lo menos desde el punto de vista jurídico, que existe entre los ciudadanos y los extranjeros, quizá podría recuperarse el sentido del artículo 4o. de la Constitución francesa de 1793, recordado por Habermas, que disponía que el estado de ciudadanía (no solamente la nacionalidad, sino también los derechos de

10 Ferrajoli, Luigi, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, trad. de Gerardo Pisarello, en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; *id.*, “La soberanía en el mundo contemporáneo”, trad. de Andrea Greppi en su libro *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 2a. ed., Madrid, Trotta, 2001.

ciudadanía activa) se otorgaba a todo extranjero adulto que residiese durante un año en Francia.<sup>11</sup>

Esto encuentra plena justificación si se entiende, como lo hace el mismo Habermas, que “El *status* de ciudadano fija en especial los derechos democráticos de los que el individuo puede hacer reflexivamente uso para *cambiar* su situación, posición o condición jurídica material”.<sup>12</sup> Esto quiere decir, simplemente, que todos los habitantes adultos de un Estado, sean o no ciudadanos, deben tener la capacidad jurídica —esto es, atribuida por el ordenamiento— de concurrir a la vida política de ese Estado; concretamente, participando en las formas democráticas que permiten la toma de decisiones: pudiendo votar y ser votados.<sup>13</sup>

Además, si es cierto que la homogeneidad social ha dejado de ser —suponiendo que alguna vez lo haya sido— la nota edificante de la distinción entre ciudadanos y extranjeros, y si en consecuencia se acepta que la convivencia futura de un número importante de grupos sociales va a estar marcada por el pluralismo étnico y cultural, se hace más necesario derrumbar el mito de la ciudadanía y acoger ese

11 Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 637.

12 *Idem*, p. 626.

13 Bovero, Michelangelo, *Contro il governo dei peggiori. Una grammatica della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, pp. 120 y ss.

pluralismo bajo la protección de un ordenamiento constitucional que reconozca, en condiciones de igualdad, derechos fundamentales para todos; como indica Ferrajoli, “las Constituciones son pactos de convivencia tanto más necesarios y justificados cuanto más heterogéneas y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están destinadas a garantizar”.<sup>14</sup>

### III. MINORÍAS NACIONALES E INMIGRACIÓN

No es casual que las preocupaciones acerca del reconocimiento de la ciudadanía hayan surgido con tanta fuerza en los últimos años. En un trabajo escrito con Wayne Norman, Kymlicka apuntaba las causas que han desencadenado el interés en torno al tema; entre ellas señalaba el creciente componente multicultural que se presenta en los países de la Unión Europea, el fenómeno de las migraciones masivas, el resurgimiento de los movimientos nacionalistas, la crisis del Estado benefactor y su parcial desmantelamiento a partir de los años ochenta, los conflictos étnicos, etcétera.<sup>15</sup>

14 Ferrajoli, Luigi, “I diritti nella teoria del diritto”, *cit.*, nota 9, p. 75.

15 Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Barcelona, núm. 3, 1997; *id.*, “Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues,

Los movimientos migratorios parecen ser una señal de nuestros tiempos, un fenómeno que con toda probabilidad va a ir en aumento en los próximos años y que constituye un reto de primera magnitud para la acción y la teoría políticas.

Por un lado, la inmigración supone acentuar el componente multicultural que ya existe en muchos Estados-nación. Por otro, desencadena una serie de exigencias de reconocimiento normativo muy importantes y, en buena medida, directamente ligadas al concepto de democracia que defienden los principales países receptores de inmigrantes. La primera de esas exigencias es el reconocimiento de la igual dignidad que deben tener todos los habitantes de un

Contexts, Concepts”, en Kymlicka, Will y Norman, Wayne (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Nueva York, Oxford University Press, 2000. Danilo Zolo ha recordado que la temática de la ciudadanía sirve para analizar la tensión hoy existente entre: a) la tutela de los derechos subjetivos garantizada por el Estado a sus propios ciudadanos, con exclusión de los extranjeros; b) el carácter inclusivo y tendencialmente universal de esos derechos; c) la tutela de las minorías étnico-culturales al interior de los Estados nacionales, por una parte, y por otra, d) los procesos de globalización que hacen depender cada vez con mayor fuerza el disfrute efectivo de los derechos subjetivos de las posibilidades de su tutela internacional; Zolo, Danilo, “La ciudadanía en una era poscomunista”, *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad*, cit., en esta nota; id., “La strategia della cittadinanza”, en Zolo, Danilo (ed.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, 2a. ed., Roma-Bari, Laterza, 1999; id., “Cittadinanza. Storia di un concetto teorico-politico”, *Filosofia politica*, XIV, núm. 1, abril de 2000.

Estado, sean o no ciudadanos y tengan o no en regla “los papeles”.<sup>16</sup> La segunda exigencia es el reconocimiento de la ciudadanía, es decir, la posibilidad de participar en la vida política del Estado en el que viven y en el que, en consecuencia, pagan impuestos. La tercera es el respeto por sus tradiciones culturales y la creación de una serie de dispositivos jurídicos y de políticas públicas destinados a tutelarlas.<sup>17</sup> El problema de las *identidades* —estrechamente vinculado a las migraciones— se ha convertido en la primera fuente de contenciosidad política de nuestro tiempo, desplazando a la tradicional temática sobre la “redistribución” de bienes económicos y sociales generales como el medio fundamental de la movilización política.<sup>18</sup>

Aunque hay algunos autores que entienden que fenómenos como la migración y la acentuación del multiculturalismo se oponen a alguno o algunos de

16 Lucas, Javier de, “Por qué son relevantes las reivindicaciones jurídico-políticas de las minorías”, en Lucas, J. de (dir.), *Derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, CGPJ, 1999; reproducido en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

17 Kymlicka, Will, “Le sfide del multiculturalismo”, *Il Mulino*, Milán, núm. 2, 1997.

18 Vallespín, Fernando, “Cosmopolitismo político y sociedad multicultural”, en Valencia S., Ángel, *Participación y representación en las sociedades multiculturales*, Málaga, Universidad de Málaga, 1998.

los componentes básicos de la democracia,<sup>19</sup> habría datos que permiten sugerir lo contrario: las democracias se enriquecen al recibir a los inmigrantes y fortalecen su legitimidad democrática en la medida en que convierten en realidad la universalidad de los derechos humanos (que no se reconocen ya como derechos solamente de los ciudadanos, sino de *todas* las personas).<sup>20</sup>

Los fenómenos migratorios hacen surgir con nitidez el tema de las minorías nacionales y la eventual compatibilidad entre nacionalismo mayoritario y nacionalismo de las minorías, como explican Kymlicka y Straehle. Tal compatibilidad supone un desafío, no resuelto, sobre todo para los teóricos que defienden el llamado “nacionalismo liberal”; Kymlicka y Straehle apuntan que “La mayor parte de la literatura nacionalista liberal ha tendido a eludir esta cuestión crítica y a ignorar la potencial colisión entre estas formas de nacionalismo contendientes”. La cuestión parece estar centrada en las dos preguntas siguientes que hacen los autores: “¿qué debemos hacer en aquellos Estados que engloban a dos o más naciones, y en los que el nacio-

19 Véase, por ejemplo, Sartori, Giovanni, *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.

20 El concepto de universalidad de los derechos fundamentales ha sido explicado por Bobbio, Norberto, *L'età dei diritti*, 3a. ed., Turín, Einaudi, 1997.

nalismo de Estado entra en conflicto directo con, y pretende socavar a, los nacionalismos de las minorías?, ¿debemos apoyar la construcción nacional estatal incluso si ello implica la destrucción de las minorías?”. Un inicio de respuesta que se sugiere en el texto indica que “El Estado tiene que renunciar para siempre a la aspiración de convertirse en un «Estado-nación» y, en su lugar, aceptar que es, y continuará siendo, un «Estado multinacional»”.<sup>21</sup> Las dificultades se presentan en el momento de intentar instrumentar jurídicamente dicha “multinacionalidad”.<sup>22</sup>

Para México las reflexiones anteriores son muy relevantes en la medida en que ha existido en su territorio un nacionalismo mayoritario que ha menoscabado o nulificado las identidades de las minorías culturales y étnicas. La construcción de la identidad nacional mexicana se ha producido a costa, o incluso en contra, de las identidades indígenas por una parte, y de las extranjeras por otra.<sup>23</sup> Actualmente

21 En el mismo sentido, para el caso de México, Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, UNAM-Paidós, 1998.

22 Algunos aspectos de esas dificultades se explican en Carbonell, Miguel, *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y derechos sociales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

23 En la Constitución mexicana de 1917 existen normas discriminatorias hacia los extranjeros, que son incompatibles con varias declaraciones internacionales de derechos humanos, por ejemplo en los artícu-

en el proyecto de nueva redacción del artículo 2o. constitucional, en su primer párrafo, todavía se señala que “La nación mexicana es única e indivisible”, si bien luego reconoce la composición pluricultural del país así como la autonomía de los pueblos indígenas en varios aspectos.<sup>24</sup>

Las reflexiones sobre la migración y las minorías nacionales interesan en México también en razón de la alta tasa de migrantes que cruzan la frontera con Estados Unidos. A dichos migrantes no siempre les son respetados sus derechos humanos (por su calidad de no nacionales y por otras muchas razones). Además, los que han podido legalizar su situación sufren de cierta indefinición cultural, sometidos a la tensión de mantener sus costumbres originales por un lado, y de asimilarse a la poderosa cultura norteamericana para poder trabajar e ir a la escuela, por otro.

los 32 y 33. Esto ha tenido como consecuencia, entre otras cuestiones, que México haya tenido que introducir una reserva al momento de reconocer la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sobre dicho reconocimiento, Fix-Zamudio, Héctor (coord.), *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

24 Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 22, cap. II. Véase, también, Aguilar Rivera, José Antonio, *El fin de la raza cósmica. Consideraciones sobre el esplendor y decadencia del liberalismo en México*, México, Océano, 2001.



#### IV. LAS RUTAS DEL COSMOPOLITISMO

Nuestros autores señalan que las tres grandes lecciones que se pueden extraer de la literatura reciente en materia de filosofía y teoría políticas son: a) la explicación de por qué los Estados-nación han sido tan importantes para la teoría política moderna; b) el análisis de por qué el nacionalismo de las minorías ha sido una característica tan persistente en la vida democrática liberal, y c) la razón de por qué necesitamos, al menos en parte, desplazar o complementar este interés en las naciones y en los Estados nacionales con una democracia más cosmopolita.

Esta última lección ha despertado, como las dos anteriores, uno de los debates más importantes de los últimos años.<sup>25</sup> Dicho debate también ha sido desarrollado, en alguna medida, por necesidades estrictamente prácticas: por el surgimiento y la importancia de los problemas supranacionales, que exigen una teoría y una práctica que puedan ir más allá de las fronteras.

Pero el análisis no ha podido superar lo que Habermas llama la “trampa territorial”,<sup>26</sup> es decir, la

25 Para los planteamientos generales, véase Kymlicka, Will, “From Enlightenment Cosmopolitanism to Liberal Nationalism”, en su libro *Politics in the Vernacular*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 203 y ss.

26 *La constelación posnacional...*, cit., nota 1, p. 95.

postura teórica que sigue entendiendo que su principal (o único) marco de referencia es el Estado-nación. Por eso Kymlicka y Straehle escriben que

aunque contamos con un número cada vez mayor de instituciones transnacionales que ejercen una influencia importante en nuestras vidas, no tenemos una teoría política de las instituciones transnacionales... no podemos seguir tomando al Estado-nación, o a las naciones de las minorías, como el contexto único o dominante de la teoría política. Necesitamos una concepción más cosmopolita de la democracia y de la gobernabilidad...

De momento, sin embargo, todavía no existe un pensamiento social que pueda dar respuesta a los desafíos de la era de la globalización, ni en materia jurídica, ni política, ni económica.

Mientras que a nivel político se habla de cosmopolitismo, a nivel jurídico se empieza a desarrollar una literatura interesante sobre el “constitucionalismo mundial” o “constitucionalismo de derecho internacional”, sobre todo a partir de los novedosos planteamientos de Luigi Ferrajoli.<sup>27</sup>

De acuerdo con Ferrajoli, ya existiría una base suficiente, si bien en forma embrionaria, para poder hablar de un tipo de constitucionalismo como el

27 Por ejemplo en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, cit., nota 10, pp. 152 y ss.

mencionado. Dicha base inicial se encontraría en la Carta de la ONU y en las cartas y declaraciones de derechos firmadas y ratificadas por un número importante de países. Lo que faltaría, sin embargo, es un sistema de garantías que hiciera efectivo ese derecho; esta falta debe ser considerada, de acuerdo con el propio Ferrajoli, como una *laguna* que tienen la obligación de subsanar la ONU y los países que la integran.

Como medidas para superar esa laguna y para asegurar la paz exterior y los derechos humanos en el interior, Ferrajoli propone tres cuestiones concretas:

a) Una reforma de la jurisdicción de La Haya basada sobre cuatro puntos; 1) la extensión de su competencia, que actualmente se encuentra limitada a las controversias entre Estados, hasta las responsabilidades por guerras, amenazas a la paz y violaciones de derechos fundamentales; 2) la afirmación del carácter obligatorio de su jurisdicción, que actualmente está sujeta al reconocimiento previo de los Estados; 3) la legitimación ante la Corte de los particulares o cuando menos de las miles de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos, y 4) la creación de la responsabilidad personal de los gobernantes por crímenes previstos por el derecho internacional, los

cuales deberían estar tipificados en un código penal internacional.<sup>28</sup>

b) La prohibición de todas las guerras; esto para ser efectivo requiere, según Ferrajoli, la creación de una policía internacional y la atribución de competencia a la Corte Internacional de Justicia para resolver y desactivar los conflictos. Además, es necesario crear convenciones y resoluciones destinadas a lograr un progresivo desarme de los Estados: “La paz se alcanzará —afirma este autor— no sólo y no tanto armando a la ONU, cuanto sobre todo desarmando a los Estados”. En cuanto a esta última propuesta de Ferrajoli, del todo congruente y merecedora del máximo respaldo, debe señalarse la manifiesta hipo-

28 Este último punto, me parece, ya está logrado con la creación del Tribunal Penal Internacional y el establecimiento en su mismo Estatuto de las conductas sobre las que va a tener competencia. Desde luego, falta mucho para su implementación práctica y para su funcionamiento efectivo. El carácter personal de la responsabilidad de los gobernantes que se pueda desprender por violaciones a lo dispuesto en el Estatuto de Roma que crea el Tribunal Penal Internacional es muy importante, ya que permitiría cambiar la forma en que la comunidad internacional aplica las sanciones a los países que violan la normatividad internacional; concretamente, el cambio residiría en que la imposición de las sanciones tendría que respetar al pueblo de esos Estados y castigar solamente a los gobernantes, de tal manera que la gente que allí habita sea considerada como una especie de “pueblo secuestrado”, cuya integridad se tiene que resguardar en tanto no tiene responsabilidad alguna. Sobre el argumento, Archibugi, D., “Principi di democrazia cosmopolitica”, en Archibugi, D. y Beetham, David, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, Milán, Feltrinelli, 1998.

cresía de varias de las grandes potencias mundiales, que si bien son las primeras en lamentar y condenar las acciones de guerra que suceden casi siempre fuera de sus fronteras, siguen permitiendo el funcionamiento en sus respectivos países de la fuerte e influyente industria armamentista, así como la venta de armamento y equipo bélico a Estados de los que se tienen pruebas que pueden usarlas contra su propia población. Una muestra más de que la lógica económica impera por encima de la lógica de la paz, de los derechos y de la dignidad de todos los seres humanos.

c) La tercera propuesta de Ferrajoli consiste en otorgar a los pueblos que están en vías de desarrollo los derechos que en su tiempo Francisco de Vitoria atribuyó a los conquistadores: el *ius societatis et communicationis*, el *ius peregrinandi* y el *ius migrandi* a los países avanzados,<sup>29</sup> así como la atribución a todos, sin mayores dificultades, de la ciudadanía, por el simple hecho de ser personas.

Kymlicka y Straehle se detienen en su ensayo en el análisis de los puntos de vista de David Held, que tal vez sea uno de los pensadores que más ha con-

29 Un interesante punto de vista acerca de la función nada legítima de las fronteras (que impiden el ejercicio real del *ius migrandi*) se encuentra en Carens, Joseph, "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders", en Kymlicka, Will (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

tribuido al desarrollo de una teoría de la democracia cosmopolita<sup>30</sup> y al entendimiento de la globalización.<sup>31</sup>

Held enumera una serie de causas que, a su juicio, representan un desafío inaplazable para la teoría y la práctica democráticas y que ponen en cuestión las claves tradicionales del pensamiento en la materia. Dichas causas son: a) la dinámica de una economía mundial que provoca inestabilidades y dificultades dentro de los Estados y entre ellos, que escapa al control de cualquier comunidad política; b) el rápido crecimiento de vínculos transnacionales que estimulan nuevos procesos y formas de tomar decisiones que involucran a Estados, organizaciones intergubernamentales y grupos de presión internacionales; c) la expansión e intensificación de los sistemas de comunicación transnacional; d) la proliferación de armas y tecnologías militares como un rasgo “estable” del mundo político contemporáneo, y e) la aparición de apremiantes problemas transnacionales —incluidos, por ejemplo, desafíos ambientales, como la lluvia ácida, el deterioro de la capa

30 Held, D., *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.

31 Véase, por ejemplo, Held, D., “¿Hay que regular la globalización?”, en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (comps.), *Estado constitucional y globalización*, cit., nota 5, pp. 33-51.

de ozono y el “efecto invernadero” — que no reconocen límites y fronteras nacionales.<sup>32</sup>

Ante esto el propio Held y otros autores han hablado de la necesidad de empezar a desarrollar formas de democracia cosmopolita.<sup>33</sup>

Kymlicka y Straehle critican, con razón, a Held porque no ha explicado las condiciones que harían posible una acción democrática de tipo cosmopolita o supranacional. Concretamente, subrayan la ausencia de consideraciones sobre los temas de la identidad colectiva y la justicia social más allá del Estado-nación. Con estas observaciones se ubican en la línea de un debate importante que, entre otros temas, ha venido discutiendo la posibilidad de que la Unión Europea pueda contar con una “Constitución europea”.<sup>34</sup> Para algunos, dicha Constitución será posible solamente cuando se haya creado una “esfera pública de discusión” compartida, lo que incluiría, al menos, una red de medios de comunicación de tipo supranacional y una serie de partidos políticos que actuaran por encima de las fronteras. En otro de sus ensayos, Kymlicka ha subrayado

32 *La democracia y el orden global...*, cit., nota 30, p. 17.

33 Véase, entre otros, Archibugi, D., *op. cit.*, nota 28.

34 Grimm, Dieter, “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, Valencia, núm. 55, marzo de 1996; Habermas, Jürgen, “Observaciones a «¿Necesita Europa una Constitución?»”, en la misma revista (el trabajo de Habermas fue reproducido en su libro *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós, 1999).

también la importancia de establecer vínculos comunicativos compartidos para poder desarrollar lazos de solidaridad entre las personas; las personas se sienten más dispuestas a participar políticamente cuando existen pautas comunicativas comunes.<sup>35</sup>

Casi todos los autores que participan en el debate sobre el cosmopolitismo coinciden en que una condición para el desarrollo de pautas de acción supranacionales es la democratización de la esfera pública internacional. Esto en dos sentidos diversos: de una parte, en lo que se refiere al funcionamiento de las actuales estructuras internacionales, que cuentan con graves déficit de legitimidad democrática;<sup>36</sup> por otra, es necesario extender el paradigma democráti-

35 *Op. cit.*, nota 25.

36 Nuestros autores apuntan que “...confiar en que los Estados-nación representan a sus miembros en la esfera internacional no asegura la democratización en este ámbito”. Para democratizar los espacios internacionales se ha propuesto eliminar la representación que de los ciudadanos tienen en forma prácticamente monopólica los Estados a nivel internacional. Esto comportaría, entre otras cuestiones, el reconocimiento de una mayor subjetividad institucionalizada en el plano internacional para las “organizaciones no gubernamentales”, lo cual podría tener como consecuencias tanto el hacer más transparentes las esferas públicas nacionales que se ven sometidas a decisiones de carácter supranacional, como poder poner sobre la escena pública una serie de temas que de otra forma permanecerían ocultos o eliminados de la agenda política. Sobre esto, Estévez Araujo, José Antonio, “Ciudadanía cosmopolita *versus* globalización neoliberal”, en Silveira Gorski, Héctor C. (ed.), *Identidades comunitarias y democracia*, Madrid, Trotta, 2000 y Greblo, Edoardo, “Globalizzazione e diritti umani”, *Filosofia Politica*, XIV, núm. 3, diciembre de 2000, entre otros.



co a todos los países del mundo, pues como dice Norberto Bobbio: no será posible una democracia internacional si antes no se han democratizado los Estados.<sup>37</sup>

En la parte de conclusiones, Kymlicka y Straehle señalan la conexión que existe entre cosmopolitismo y legitimidad política. Tal conexión la explican en el sentido de que la creación de instituciones supranacionales eficientes no debe verse como una muestra de debilidad de los Estados-nación, sino como una posibilidad de fortalecer su legitimidad “al permitirles centrarse en aquellas metas a que pueden aspirar con éxito”. Si los problemas que los rebasan son competencia de las entidades supranacionales, entonces los Estados podrán trabajar con mayor eficiencia sobre los temas que están realmente a su alcance y que seguirán permaneciendo bajo su jurisdicción.

## V. CONCLUSIÓN

Para terminar, puede decirse que estamos ante un ensayo muy relevante para entender varios de los procesos sociales que está viviendo el mundo en la actualidad: las mutaciones en la forma tradicional

37 “Democracia y sistema internacional”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, núm. 4, noviembre de 1994, pp. 5-21.

de los Estados-nación, el surgimiento de un incipiente —pero al parecer imparable— cosmopolitismo, marcado por la superación de las tradicionales categorías de soberanía y ciudadanía, el lugar de las minorías culturales y étnicas en el actual sistema de Estados, etcétera.

Por supuesto, como todo ensayo revisionista, nos ofrece un panorama en el que quizá surgen más preguntas que respuestas; pero visto lo vertiginoso de los tiempos que estamos viviendo y la falta de claridad conceptual que impera en buena parte de las ciencias sociales, plantear de forma correcta las preguntas ya es un avance considerable. Para dar con las respuestas tendremos que seguir investigando y escribiendo. Las pistas y caminos que nos ofrecen Kymlicka y Straehle son una inmejorable compañía para conocer un terreno que se vislumbra incierto, pero que también parece ineludible. El siglo XXI estará marcado (lo está ya) por la temática de las minorías, por la revisión de las formas tradicionales del Estado-nación en estos tiempos de la “era de la información”, como diría Castells, y por la acentuación del pluralismo étnico y cultural. De ahí la importancia del presente texto.

La bibliografía que se incluye al final es muy completa y sirve de orientación para que los lectores se adentren en un debate que, a pesar de ser reciente, cuenta ya con contribuciones teóricas relevantes.

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas se ha venido impulsando una línea editorial de traducciones que ha incorporado a varios de los autores más relevantes de la actualidad. El ensayo de Kymlicka y Straehle viene a enriquecer esa lista y demuestra la vocación del Instituto por dar cuenta de las cuestiones sociales más actuales.

La traducción del ensayo ha corrido a cargo de Karla Pérez Portilla, ayudante de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y de Neus Torbisco, profesora del área de filosofía del derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Will Kymlicka ha apoyado la realización de la traducción y ha visto con simpatía la idea de que fuera publicada en México por la UNAM. A todos ellos el Instituto de Investigaciones Jurídicas les agradece el esfuerzo y buena disposición que han mostrado para el éxito de este proyecto.

Ciudad Universitaria, julio de 2001.

COSMOPOLITISMO, ESTADO-NACIÓN  
Y NACIONALISMO DE LAS MINORÍAS  
UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LITERATURA RECIENTE

Will KYMLICKA  
Christine STRAEHLE

I. Introducción . . . . .	37
II. El papel central de la nación . . . . .	47
III. La nacionalización de los Estados y las na- ciones de minorías . . . . .	61
IV. La necesidad de una concepción más cos- mopolita de la teoría política . . . . .	79
V. Conclusión . . . . .	95

COSMOPOLITISMO,  
ESTADO-NACIÓN Y NACIONALISMO  
DE LAS MINORÍAS

UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LITERATURA RECIENTE

WILL KYMLICKA  
CHRISTINE STRAEHLE

## I. INTRODUCCIÓN

Según John Rawls, una teoría de la justicia liberal debe aplicarse a la “estructura básica de la sociedad”; pero ¿cuál es la sociedad relevante? Para Rawls, la “sociedad” se define en los términos del Estado-nación. Cada Estado-nación forma una (y sólo una) sociedad, y la teoría de este autor se aplica dentro de los límites de cada Estado-nación.

Rawls está lejos de ser el único en centrarse en el Estado-nación. La mayoría de los politólogos ha dado por sentado que las teorías que desarrollan deben operar dentro de los límites del Estado-nación. Cuando desarrollan principios de justicia para evaluar sistemas económicos se centran en las economías nacionales; cuando desarrollan principios jurídicos para evaluar Constituciones se centran en Constituciones nacionales, cuando desarrollan un conjunto de virtudes apropiadas e identidades requeridas para una ciudadanía democrática se preguntan lo que significa ser un buen ciudadano en un Estado-nación; cuando discuten lo que puede o debe significar “comunidad política” están inda-

gando en qué sentido los Estados-nación pueden verse como comunidades políticas.

Esta orientación hacia el Estado-nación no siempre es explícita. Muchos teóricos hablan de “la sociedad” o “del gobierno” o “de la Constitución” sin especificar a qué clase de sociedad, gobierno o Constitución se refieren. Pero examinando sus trabajos, casi siempre tienen en mente a los Estados-nación. Esto prueba cuán diseminado está el paradigma. La presunción de que las normas políticas se aplican en el marco de los Estados-nación, concebidos como simples “sociedades” integradas, es tan aceptada que muchos teóricos ni siquiera ven la necesidad de explicitarla.

Desde luego, los teóricos están vagamente conscientes de que existen formas de gobernabilidad tanto por encima del nivel del Estado-nación, en instituciones transnacionales como la Unión Europea o las Naciones Unidas, como también por debajo, en instituciones políticas regionales o locales. Pero éstas se han considerado de importancia secundaria, complementando pero jamás desafiando o desplazando la posición central que ocupan las instituciones políticas nacionales.

Es sorprendente, por tanto, que hasta muy recientemente no se haya escrito casi nada acerca del papel de la nacionalidad en la teoría política. Como señala Bernard Yack, “no hay textos de teóricos

importantes que tracen las líneas generales y defiendan el nacionalismo. No hay un Marx, ni un Mill, ni un Maquiavelo. Únicamente textos menores de pensadores de primer nivel como Fichte, o textos importantes de pensadores de segundo nivel como Mazzini”.<sup>1</sup>

Esta situación ha cambiado significativamente en los últimos años, empezando por la publicación de *Liberal Nationalism* de Yael Tamir (1993), de *On Nationality* (1995) de David Miller, y de *Nationhood and Political Theory* (1996) de Margaret Canovan. En efecto, últimamente se ha producido una verdadera oleada de artículos, simposios y libros sobre la teoría política del nacionalismo.<sup>2</sup> En este trabajo analizaremos algunas de las principales lecciones que pueden extraerse de esta literatura acerca de los niveles o unidades apropiadas de teoría política. Hemos resumido estas lecciones en tres apartados principales.

Primero, estos trabajos han contribuido a explicar por qué la pertenencia nacional y los Estados-nación han jugado un papel central, si bien implícito, en la teoría política occidental. Hemos aprendido bastante sobre la razón por la que la teoría y la

1 Citado en Beiner, R. (1999), *Introduction*.

2 Miller, 1995; Tamir, 1993; Canovan, 1996; Beiner, 1999; Miller *et. al.*, 1996; McMahan y McKim, 1997; Moore, 1998; Couture *et. al.*, 1998; Lehning, 1988; Gilbert, 1998,



práctica de la democracia, justicia, legitimidad y ciudadanía se han vinculado a las instituciones nacionales. Según varios autores contemporáneos, a menudo calificados como “nacionalistas liberales”, únicamente en el seno del Estado-nación hay alguna esperanza realista de implementar los principios democrático-liberales. Discutiremos algunos de estos argumentos en la segunda sección.

Buena parte de esta literatura puede verse como defensa no sólo de los Estados-nación tal como existen en Occidente, sino también del nacionalismo. Por éste entendemos aquellos movimientos políticos y políticas públicas encaminadas a asegurar que los Estados sean efectivamente “Estados-nación” en los que el Estado y la nación coinciden. Según los nacionalistas liberales, que los Estados-nación logran existir no es producto de un feliz accidente: de algún modo, es legítimo utilizar determinadas medidas para tratar de producir mayor coincidencia entre nación y Estado.

Sin embargo, los movimientos nacionalistas han intentado hacer coincidir a las naciones con los Estados de dos maneras muy distintas y conflictivas. Por un lado, los Estados han adoptado varias políticas de “construcción nacional” con miras a transmitir a los ciudadanos un lenguaje nacional, identidad y cultura comunes; por el otro, las minorías étnico-culturales dentro de un Estado territorialmente mayor

se han movilizado para demandar un Estado propio. Podemos denominar al primero “nacionalismo de Estado” y al segundo “nacionalismo de las minorías”.

Ambas estrategias nacionalistas han tendido a generar serios conflictos en aquellos países que contienen minorías nacionales. Con la expresión “minorías nacionales” nos referimos a grupos etno-culturales que se piensan a sí mismos como naciones dentro de un Estado. Enfrentados al nacionalismo estatal, estos grupos han resistido tradicionalmente la presión de asimilarse a la nación mayoritaria y, en su lugar, se han movilizado para formar su propia comunidad autogobernada, ya sea como Estado independiente o como región autónoma dentro del Estado al que pertenecen.

Esta clase de conflictos entre el nacionalismo de Estado y el de las minorías ha sido una característica constante en la historia del siglo XX. Más aún, contrariamente a muchas predicciones, no hemos presenciado disminución alguna de tales conflictos. El conflicto entre el nacionalismo de Estado y el de las minorías continúa siendo la dinámica más poderosa en (y el obstáculo para) los países de reciente democratización de la Europa poscomunista. Incluso en las democracias occidentales consolidadas, el nacionalismo de las minorías está en auge, y no en

declive, en Cataluña, Escocia, Flandes, Quebec y Puerto Rico.

Lo anterior plantea una pregunta obvia: si los nacionalistas liberales están en lo cierto al sostener que la democracia liberal funciona mejor en el contexto de unidades políticas nacionales, ¿proporciona ello una defensa del nacionalismo de Estado, o del de las minorías, o de ambos? Además, ¿qué debemos hacer cuando las dos formas de nacionalismo entran en conflicto?

La mayor parte de la literatura nacionalista liberal ha tendido a eludir esta cuestión crítica y a ignorar la potencial colisión entre estas formas de nacionalismo contendientes. Sin embargo, algunos autores han argumentado que el nacionalismo liberal, por su propia lógica, debe apoyar el nacionalismo de las minorías. Según esta teoría, existen razones legítimas por las cuales los grupos etnonacionales continuarán conduciéndose como “naciones”, reclamando derechos “nacionales” de autogobierno y quizás hasta la secesión. Al respecto, también se han realizado recientemente importantes trabajos sobre la explicación de la fuerza y perdurabilidad del nacionalismo de las minorías. Discutimos estos razonamientos en la tercera sección. Esta es la segunda lección más importante que esbozamos de la literatura reciente.

Esta literatura ha realizado genuinas aportaciones en torno a la posición central de los Estados-nación, la nacionalidad y el nacionalismo. Sin embargo, se produce una situación peculiar algo paradójica. Parece que estamos empezando a entender el papel central de la nacionalidad justo cuando este elemento se ve desafiado y desplazado por otras fuerzas. En particular, muchas personas sostienen que este énfasis en el Estado-nación y en el nacionalismo de las minorías debe reemplazarse por una concepción más cosmopolita de la democracia, centrada en las instituciones internacionales o supranacionales. Estas instituciones están evolucionando, y son cada vez más influyentes, pero la teoría política tradicional nos dice muy poco acerca de la clase de democratización, derechos, virtudes e identidades apropiadas para ellas. Últimamente se ha realizado un importante esfuerzo explorando por lo menos los primeros pasos de una teoría de la “democracia cosmopolita”. Analizamos estos desarrollos en la cuarta sección. La necesidad de tal teoría es la tercera lección principal de la literatura.

En suma, la literatura reciente nos ofrece tres lecciones: a) por qué los Estados-nación han sido tan importantes para la teoría política moderna; b) por qué el nacionalismo de las minorías ha sido una característica tan persistente en la vida democrática li-

beral, y c) por qué necesitamos, al menos en parte, desplazar o complementar este interés en las naciones y en los Estados nacionales con una democracia más cosmopolita.

Huelga decir que estas tres lecciones apuntan en direcciones distintas. No son compatibles entre sí, y es difícil conciliarlas en una sola teoría. Muchos teóricos, por tanto, han insistido en que una de éstas es la “verdadera” lección que debe aprenderse, y que las demás están fuera de lugar. Por ejemplo, algunos defensores de la democracia cosmopolita han sostenido no solamente que las instituciones transnacionales están adquiriendo tanta importancia como los Estados-nación, sino que estos últimos son cada vez más obsoletos, e incluso que estamos siendo testigos del “fin del Estado-nación” (Guehenno, 1995). De forma similar, los defensores del Estado-nación a menudo han puesto en duda la relevancia de los nacionalismos de las minorías; mientras que los defensores del nacionalismo de las minorías suelen descartar las ideas de la democracia cosmopolita por utópicas.

Desde nuestro punto de vista, hay algo de verdad en cada una de estas tres lecciones. Esto sugiere que necesitamos una concepción de la teoría política mucho más compleja y multidimensional de la que tenemos hasta la fecha, una concepción que

haga justicia a las naciones minoritarias, a los Estados-nación y a las instituciones transnacionales. Nuestra meta en este trabajo no es desarrollar tal teoría, sino, más bien, identificar algunos de sus cimientos potenciales.



## II. EL PAPEL CENTRAL DE LA NACIÓN

En retrospectiva, podemos observar dos tendencias poderosas en los dos últimos siglos en Occidente: 1) el casi universal reordenamiento del espacio político, que ha pasado de un embrollo confuso de imperios, reinos, ciudades-Estado, protectorados y colonias, a un sistema de Estados-nación, todos los cuales han emprendido políticas de “construcción nacional” dirigidas a la difusión de una identidad nacional, cultura y lenguaje comunes, y 2) el reemplazamiento casi universal de todas las formas preliberales o no democráticas de gobierno (*e.g.*, monarquías, oligarquías, teocracias, dictaduras militares, regímenes comunistas, etcétera) por sistemas de democracia liberal. Es posible que estas dos tendencias no estén relacionadas, pero el sentido común sugiere que debe haber alguna afinidad importante entre los Estados-nación y la democracia liberal.

Pero, ¿cuál es la naturaleza de esta afinidad? Como señalamos con anterioridad, los teóricos de la política han escrito sorprendentemente poco acerca de este vínculo, tendiendo a asumir implíci-



tamente que escriben para un mundo de Estados-nación —como si la existencia de los Estados-nación fuera simplemente un hecho natural— en lugar de explorar si éstos constituyen un buen hogar para la democracia liberal, y por qué ello es así. No obstante, en los últimos años hemos presenciado el surgimiento de una nueva escuela de pensamiento —a menudo llamada “nacionalismo liberal” — que pretende explicar el vínculo entre la democracia liberal y la nacionalidad. Podemos pensar que la democracia liberal comprende tres principios conectados entre sí pero de distinto tipo: a) justicia social; b) democracia deliberativa, y c) libertad individual. Según los nacionalistas liberales todos estos principios pueden alcanzarse mejor —o quizá conseguirse únicamente— dentro de unidades políticas nacionales. Nos referiremos brevemente a cada uno de estos vínculos:

a) *Justicia social*. Los teóricos democrático-liberales difieren entre sí con respecto a los requerimientos precisos de la justicia social. Algunos liberales de izquierda están a favor de una fuerte redistribución de los recursos para lograr alguna idea de “igualdad de recursos” o “igualdad de oportunidades”. Pero aun los liberales de centro-derecha estarían generalmente de acuerdo en que la justicia distributiva requiere: A) igualdad de oportunidades para adquirir las aptitudes y acreditaciones necesarias

para participar en la economía moderna, y para competir por trabajos apreciados; B) un sistema de derechos sociales para cubrir las necesidades básicas de las personas, protegiéndolas de ciertas desventajas y vulnerabilidades (*e.g.*, asistencia sanitaria, pensiones, seguros de desempleo, subsidios familiares).

¿Por qué pensar que la justicia social en estos términos tiene alguna conexión intrínseca con los Estados-nación? Los nacionalistas liberales sugieren dos clases de razones. En primer lugar, un Estado de bienestar requiere que hagamos sacrificios por personas a quienes no conocemos, que probablemente nunca conoceremos, y cuya descendencia étnica, religión y estilo de vida difieren de los nuestros. En una democracia tales programas sociales sobrevivirán únicamente si la mayoría de los ciudadanos continúa votando por ellos. La historia sugiere que la gente está dispuesta a sacrificarse por parientes y correligionarios, pero es propensa a aceptar obligaciones más amplias únicamente bajo ciertas condiciones, tales como: A) que haya algún sentido de identidad común y de pertenencia que una al donante y al destinatario, de tal manera que los sacrificios realizados por desconocidos continúan siendo, de alguna manera, sacrificios por “uno de los nuestros”, y B) que haya un alto nivel de confianza en que los sacrificios serán recíprocos: *e.g.*, si una persona se sacrifica hoy por los necesitados, sus

propias necesidades serán atendidas más tarde. Los nacionalistas liberales sostienen que la identidad nacional en el mundo moderno ha proporcionado esta identidad y confianza comunes, y que ninguna otra identidad social ha sido capaz de motivar sacrificios continuados (como opuestos a la episódica asistencia humanitaria en tiempos de emergencia) más allá del nivel de los grupos de parientes y miembros de la misma religión (Miller, 1995; Canovan, 1996).

En segundo lugar, el compromiso con la igualdad de oportunidades, por definición, requiere el igual acceso a la capacitación y al trabajo. A medida que la economía se industrializa, los empleos exigen un alto nivel de capacidad, educación y habilidad para comunicarse (en comparación con el trabajo en la economía agraria). Según Ernest Gellner, la difusión de la educación masiva en un lenguaje común fue un requisito funcional de la modernización de la economía. En la visión de Gellner, la “nacionalización” de la educación no se llevó a cabo inicialmente para promover la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, sino que fue simplemente una manera de asegurar una fuerza de trabajo adecuada (Gellner, 1983). Sin embargo, la nacionalización de la educación fue adoptada rápidamente por los liberales de izquierda y los socialdemócratas como una herramienta crucial para lograr una mayor igualdad social. Los

sistemas nacionales de educación que brindan educación pública estandarizada en un lenguaje común estandarizado, triunfaron en la integración de regiones atrasadas y de la clase trabajadora en una sociedad nacional común e hicieron posible (en principio) que todos los niños de todas las regiones y clases obtuvieran las habilidades necesarias para competir en una economía moderna. De hecho, en muchos países la igualdad de oportunidades suele medirse precisamente evaluando el éxito de diferentes grupos dentro de estas instituciones educativas nacionales comunes.

Por ambas razones, diversas políticas de “construcción nacional” de los Estados pueden verse como promotoras de la justicia social, al fomentar la solidaridad necesaria para motivar la redistribución, y al suscitar el igual acceso a las mismas instituciones educativas y económicas.

b) *Democracia deliberativa*. La democracia liberal está, por definición, comprometida con la democratización. Pero para los liberales, la democracia no es sólo una fórmula para agregar votos: es también un sistema de deliberación y legitimación colectiva que permite a todos los ciudadanos utilizar su razón en la deliberación política. El momento concreto de votar (en elecciones, o dentro de las legislaturas) es únicamente un componente de un proceso más amplio de autogobierno democrático. Este

proceso se inicia con la deliberación pública sobre asuntos que necesitan ser atendidos y sobre las opciones para resolverlos. Las decisiones que resultan de esta deliberación son legitimadas con posterioridad, sobre la base de que reflejan la voluntad y el bien común del pueblo como un todo, no únicamente el interés propio o los caprichos arbitrarios de la mayoría.

¿Por qué pensar que la democracia deliberativa en este sentido tiene alguna conexión intrínseca con los Estados-nación? De nuevo, los nacionalistas liberales sugieren dos tipos de razones. Primero, como sucede con la justicia social, la democracia deliberativa requiere un alto nivel de confiabilidad. La gente tiene que confiar en que los demás están verdaderamente dispuestos a considerar los propios intereses y opiniones. Más aún, es probable que aquellos que pierden en una elección o debate acaten los resultados sólo si sienten que pueden ganar la próxima vez, y que, en ese caso, los otros acatarán los resultados. Como hemos visto, los nacionalistas liberales sostienen que sólo una identidad nacional común ha asegurado exitosamente esta clase de confianza.

Segundo, la deliberación política colectiva es factible únicamente si los participantes se comprenden mutuamente, y eso parece requerir un idioma común. En principio, podrían imaginarse una gran

variedad de facilidades de traducción para personas con diferentes idiomas, pero ello resultaría exorbitantemente caro e incómodo. La promoción de una lengua nacional común por parte de los Estados-nación puede interpretarse, por tanto, como el favorecimiento de una forma más robusta de democracia deliberativa. Para los nacionalistas liberales, los foros de política nacional con una sola lengua común forman el centro primario de participación en el mundo moderno y son más genuinamente participativos que los foros políticos a niveles más elevados que pasan por alto completamente las fronteras del lenguaje.

¿Por qué? Dicho de forma simple, la política democrática es política en la lengua vernácula. El ciudadano medio sólo se siente cómodo debatiendo cuestiones políticas en su propia lengua. Por regla general, son exclusivamente las elites quienes hablan con fluidez más de un idioma, quienes tienen la oportunidad de mantener continuamente y desarrollar estas habilidades lingüísticas, y quienes se sienten cómodos debatiendo cuestiones políticas en otra lengua en escenarios políglotas. Por otro lado, la comunicación política tiene un importante componente ritual, y estas formas rituales de comunicación son característicamente específicas de cada lenguaje. Aun si se entiende una lengua extranjera en el sentido técnico, sin conocimiento de estos ele-

mentos rituales uno puede ser incapaz de entender los debates políticos. Por esta y otras razones, los nacionalistas liberales mantienen —como regla general— que cuanto más se conduzca el debate político en la lengua vernácula, más participativo será.

Esto se ve reforzado por el vínculo que se forjó entre el lenguaje y la identidad nacional en el siglo XIX, cuando los Estados se embarcaron en el proceso de educar a las masas y permitirles participar políticamente en sus lenguas vernáculas. La combinación de alfabetización y democratización masivas contribuyó a la creación de identidades nacionales fuertes, simbolizadas con el uso de la lengua vernácula, lo cual infundió en los ciudadanos una nueva dignidad —identidades que permanecen hasta nuestros días— (Anderson, 1983; Brubaker, 1996; Canovan, 1996). Es importante recordar que en periodos anteriores de la historia europea, las elites trataron de distanciarse al máximo de “la plebe” o “clases bajas”, y justificaron sus poderes y privilegios precisamente en términos de su pretendida distancia de las masas. El surgimiento del nacionalismo, sin embargo, significó la valoración de “el pueblo”. Las naciones se definen en términos de “el pueblo” —*e.g.*, la masa de población en un territorio, independientemente de su clase u ocupación—, “el poseedor de la soberanía, el objeto central de la lealtad, y la base de la solidaridad colectiva” (Greenfeld, 1992: 14).

La identidad nacional se ha mantenido fuerte en la era moderna en parte porque su énfasis en la importancia del “pueblo” proporciona una fuente de dignidad para todos los individuos, sin importar su clase. La educación de masas y la democracia conducidas en la lengua vernácula son manifestaciones concretas de este cambio hacia la identidad nacional que concede dignidad. El uso de la lengua del pueblo confirma que la comunidad política verdaderamente pertenece al pueblo y no a la elite.

c) *Libertad individual*. El vínculo entre la libertad individual y el nacionalismo es más complicado que el que existe entre la justicia social y la democracia deliberativa. Las dos últimas son empresas colectivas, y es claro el porqué podrían requerir algún sentido de comunidad. Que la nacionalidad proporcione efectivamente la clase de base comunal apropiada para la justicia y la democracia es una cuestión aparte, a la cual regresaremos, pero ambas implican claramente algunos lazos comunales. En contraste, que el nacionalismo pueda concebirse como promotor de principios de libertad individual puede ser menos claro. Después de todo, el nacionalismo tiende a asumir que la identidad de las personas está indisociablemente ligada a su nación, y que la gente puede llevar vidas con sentido únicamente dentro de su propia cultura nacional, ¿no es ésta precisamente la clase de valoración de las iden-



tidades de grupo adscriptivas que el ideal liberal de autonomía individual intentó desafiar?

Según los nacionalistas liberales, sin embargo, la relación entre autonomía individual y cultura nacional es más compleja. La participación en una cultura nacional, argumentan, lejos de inhibir la elección individual, es lo que convierte a la libertad individual en significativa. La idea básica es la siguiente: la modernidad se define (en parte, por lo menos) por la libertad de elección individual. Pero ¿qué supone la elección individual? Las personas realizan elecciones entre las prácticas sociales de su entorno, basándose en sus creencias sobre el valor de las mismas. Y la propia cultura nacional no sólo aporta tales prácticas, también las dota de significado. Como indican Avishai Margalit y Joseph Raz, la pertenencia a una cultura nacional proporciona opciones significativas, en el sentido de que “la familiaridad con una cultura determina los límites de lo imaginable”. Por tanto, si una cultura sufre un proceso de decadencia o está discriminada, “las opciones y oportunidades abiertas a sus miembros disminuirán, perderán su atractivo y su persecución tendrá menos probabilidades de éxito” (Margalit y Raz, 1990: 449).

Por esta razón, el compromiso liberal fundacional con la libertad individual puede extenderse para generar un compromiso con la viabilidad continua-

da y la prosperidad de las culturas nacionales. Esto no explica por qué la gente necesita el acceso a su *propia* cultura nacional, en lugar de la integración en alguna cultura nacional, quizá más próspera. Sin embargo, los nacionalistas liberales ofrecen varias razones acerca de por qué es difícil para los miembros de una cultura en decadencia integrarse a otra. Según Margalit y Raz, por ejemplo, la opción de integrarse es difícil no sólo porque es “un proceso realmente muy lento”, sino también por el papel que desempeña la pertenencia cultural en la identidad de las personas. Dicha pertenencia tiene un “alto perfil social”, pues afecta la manera en que los demás nos perciben y nos responden, lo que a su vez moldea nuestra identidad. Por otro lado, la identidad nacional es especialmente adecuada para servir como “foco de identificación primario”, porque se basa en la pertenencia, no en la realización. Por consiguiente, la identidad cultural proporciona un “anclaje para la autoidentificación [de las personas] y la seguridad de una pertenencia estable sin tener que realizar esfuerzo alguno”. Pero esto, a su vez, significa que el autorrespeto de la gente está estrechamente ligado a la estima en que se tenga a su grupo nacional. Si una cultura no goza del respeto generalizado, entonces la dignidad y el autorrespeto de sus miembros también se verán amenazados (Margalit y Raz, 1990: 447-449). Charles Taylor

(1992) y Yael Tamir (1993: 41, 71-73) sostienen argumentos similares acerca del papel que desempeña el respeto a la pertenencia nacional como elemento de refuerzo de la dignidad e identidad individuales.

Tamir también enfatiza la medida en que la pertenencia cultural agrega un “significado adicional” a nuestras acciones, convirtiéndolas no sólo en actos de realización individual, sino también en “parte de un continuo esfuerzo creativo mediante el cual la cultura se crea y se recrea”. Sostiene que cuando las instituciones “están modeladas por una cultura comprensible y con significado [para las personas]”, ello “permite un cierto grado de transparencia que facilita su participación en los asuntos públicos”. Esto, a la larga, fomenta un sentimiento de pertenencia y relaciones de reconocimiento y responsabilidad mutuos (Tamir, 1993: 72, 85 y 86). James Nickel resalta el daño potencial a los valiosos vínculos intergeneracionales cuando los padres son incapaces de transmitir su cultura a sus hijos y nietos (Nickel, 1995). Benedict Anderson y Chaim Gans destacan la manera en que *la identidad nacional nos permite trascender nuestra mortalidad, al ligarnos a algo cuya existencia parece remontarse a tiempos inmemoriales, y prolongarse hacia un futuro indefinido* (Anderson, 1983; Gans, 1998). Por todas estas razones, los nacionalistas liberales sostienen que el sentido de la libertad individual y de la auto-

nomía de las personas está típicamente vinculado a la participación en su propia cultura nacional.

En suma, los nacionalistas liberales ofrecen diversas razones sobre el porqué los Estados-nación constituyen unidades adecuadas para la teoría política liberal. Los valores democrático-liberales de justicia social, democracia deliberativa y autonomía individual, sostienen, se logran mejor en un Estado-nación —*e.g.*, en un Estado que ha difundido una identidad nacional, cultura y lengua comunes entre sus ciudadanos—. En palabras de Margaret Canovan, la nacionalidad es “el motor” que hace funcionar a los Estados democrático-liberales (Canovan, 1996: 80).<sup>3</sup> En la medida en que estos argumentos nacionalistas liberales resulten convincentes, se explica por qué, como señala Tamir, “la mayoría de los liberales son nacionalistas liberales” (1993: 139), y por qué la liberalización y la nacionalización de la vida política en Occidente han ido de la mano.

3 Debemos hacer énfasis en que, en realidad, Canovan, a diferencia de otros autores que hemos mencionado en esta sección, no apoya la posición nacionalista liberal. Incluso, en algunos aspectos considera que es bastante lamentable que la democracia liberal esté tan aferrada a la pertenencia nacional; pero sostiene que esta conexión ha sido, de hecho, muy fuerte, y que no está claro cuáles serían las bases alternativas de la democracia liberal.



### III. LA NACIONALIZACIÓN DE LOS ESTADOS Y LAS NACIONES DE MINORÍAS

Hay varios puntos en este argumento nacionalista liberal que pueden cuestionarse, particularmente en una era de globalización. Examinaremos algunas de estas cuestiones en breve, pero antes es preciso explorar una ambigüedad en el argumento nacionalista liberal.

Los nacionalistas liberales sostienen que cuando las personas que pertenecen a una comunidad política comparten un sentido de lo nacional surgen diversos beneficios. Pero sabemos que este sentido de pertenencia a una nación común no es “natural”, y no siempre existió. En muchos Estados-nación la idea de que todos los habitantes de un territorio compartían o debían compartir una misma identidad nacional es comparativamente reciente; cuando mucho, data de pocos siglos, y tardó mucho tiempo en arraigarse al pensamiento popular.

Dicho de otro modo, los Estados-nación no existieron desde el principio de los tiempos, ni tampoco

surgieron de la noche a la mañana: son producto de deliberadas políticas de construcción nacional, adoptadas por los Estados para difundir y fortalecer un sentido de la pertenencia nacional. Estas políticas incluyen planes de estudios de educación nacional, apoyo a los medios de comunicación nacional, la adopción de símbolos nacionales y leyes sobre idioma oficial, sobre ciudadanía y naturalización, y así sucesivamente. Por esta razón, quizá sea mejor describirlos como “Estados en construcción nacional” o “Estados nacionalizadores” más que como “Estados-nación”.<sup>4</sup> La difusión exitosa de una identidad común es, en muchos países, un logro contingente y vulnerable —un proceso en marcha, no un hecho consumado—.

Por supuesto, en algunos países estas políticas de construcción nacional han sido sorprendentemente exitosas. Considérese Francia o Italia. ¿Quién podría haber pronosticado en 1750 que virtualmente todas aquellas personas dentro de las fronteras actuales de Francia o Italia compartirían un lenguaje y

4 Para un desarrollo sustentado de este argumento, véase Brubaker, 1996. De igual modo, Wayne Norman ha expuesto con detalle que la labor real de los teóricos políticos al teorizar el nacionalismo no es evaluar los méritos de los Estados-nación como instituciones, sino evaluar los méritos de la construcción nacional como una práctica política. Sostiene, consideramos que acertadamente, que los teóricos políticos han ignorado casi por completo este aspecto del nacionalismo. Véase Norman, 1996, 1999.

un sentido de la nacionalidad comunes? En muchos países, sin embargo, algunas minorías territorialmente concentradas han opuesto resistencia a estas políticas de construcción nacional, en particular cuando se trata de minorías que ejercieron históricamente algún grado de autogobierno que fue erradicado en el momento en que su tierra natal se incorporó involuntariamente a un Estado mayor, como producto de la colonización, de la conquista o de la cesión de territorios de un poder imperial a otro. Como señalamos con anterioridad estas minorías a menudo se perciben a sí mismas como “naciones atrapadas” y se conducen de acuerdo con líneas nacionalistas para obtener o recuperar derechos de autogobierno.

Con frecuencia, tales nacionalismos de las minorías entran en conflicto directamente con el nacionalismo de Estado, dado que este último pretende promover una identidad nacional común en todo el Estado. De hecho, los nacionalismos de las minorías son a menudo el blanco principal del nacionalismo de Estado y de las políticas de construcción nacional. Después de todo, los miembros de la mayoría ya tienen, por lo general, algún sentido de pertenencia nacional compartida, lo cual se ve reflejado en la cultura popular, y no necesitan impulso o presión algunos para identificarse con ella. Algunas veces las políticas de construcción nacional



pretenden contribuir a incorporar a los miembros en desventaja o marginados de la nación, pero generalmente también se dirigen a las personas que no se consideran en absoluto miembros de la nación mayoritaria —*e.g.*, a las minorías nacionales— y a tratar de eliminar su idea de que forman una nación distinta dentro del Estado mayor.

Esto lleva a la pregunta muy bien captada en el título del famoso artículo de Walker Connor (1972): “Are Nation-States ‘Nation-Building or Nation-Destroying’?” (“¿Son los Estados-nación ‘de construcción o de destrucción nacional’?”). En realidad, son las dos cosas. Los Estados-nación han tratado típicamente de construir un sentido común de la pertenencia nacional destruyendo cualquier percepción preexistente distinta por parte de las minorías nacionales. Esto puede observarse en la coerción masiva aplicada por el gobierno francés en el siglo XIX contra los bretones y los vascos, y en la actualidad en las políticas adoptadas por los gobiernos eslovacos o rumanos contra la etnia húngara, o por el gobierno latvio contra la etnia rusa.

Esto plantea preguntas importantes que han sido notoriamente obviadas por la literatura sobre teoría política, aun por quienes enfatizan el papel central e importancia de la identidad nacional para la democracia liberal; a saber, ¿qué debemos hacer en aquellos Estados que engloban a dos o más naciones, y

en los que el nacionalismo de Estado entra en conflicto directo con, y pretende socavar a, los nacionalismos de las minorías? ¿Debemos apoyar la construcción nacional estatal incluso si ello implica la destrucción de las minorías?

Plantear las preguntas de esta manera presupone que los nacionalistas liberales no sólo están defendiendo los Estados-nación tal como existen, sino también la legitimidad de los programas de construcción nacional. Esto no siempre queda claro en los textos: algunos autores toman la existencia de los Estados-nación como un hecho, sin mencionar nada acerca de qué puede hacerse para crearlos. Sin embargo, como señalamos en la introducción, la esencia del nacionalismo trata precisamente de movimientos políticos y políticas públicas que intentan activamente asegurar que los Estados sean en realidad “Estados-nación” en los que el Estado y la nación coincidan. Cualquier teoría sobre el nacionalismo, liberal o de otro tipo, por tanto, debe abordar la cuestión relativa a las medidas que son legítimas para tratar de producir mayor coincidencia entre nación y Estado. Y al pensar en dicha cuestión, necesitamos reconocer que la construcción nacional por parte del Estado casi siempre está relacionada con la destrucción de la nación de las minorías.

Cabría pensar que este conflicto no es tan grave como lo hemos presentado. Al fin y al cabo, los

ejemplos de nacionalismo de Estado que acabamos de mencionar difícilmente son ejemplos de la clase de construcción nacional respaldada por los nacionalistas liberales contemporáneos. Tanto en el caso de la Francia del siglo XIX como el contemporáneo de Eslovaquia y Latvia, las políticas de construcción nacional se han realizado de forma muy coercitiva, violando los derechos civiles y políticos básicos de la gente (*e.g.*, la libertad de asociación, la libertad de prensa, el derecho a ser electo, etcétera). No es de sorprender que estas formas de nacionalismo de Estado impliquen la destrucción nacional. Pero los nacionalistas liberales contemporáneos únicamente apoyarían políticas estatales de construcción nacional que respeten los derechos humanos básicos, y podría esperarse que estas formas más moderadas y liberales de nacionalismo de Estado no fueran de “destrucción nacional”.

Desafortunadamente, el conflicto entre el nacionalismo de Estado y el nacionalismo de las minorías no desaparece ni aun cuando el primero se mueve dentro de los límites de los derechos humanos. Considérense las siguientes formas frecuentes de construcción nacional del Estado, todas las cuales respetan plenamente los derechos civiles y políticos:

A) *Políticas de colonización/migración internas.* A menudo, los gobiernos nacionales han incitado a la población de una parte del país (o a los nuevos

inmigrantes) a trasladarse al territorio histórico de la minoría nacional. Tales políticas de colonización a gran escala suelen usarse como arma contra la minoría nacional, tanto para forzar el acceso a los recursos naturales de su territorio, como para debilitarlas políticamente, al convertirlas en una minoría dentro de su propio territorio tradicional (McGarry, 1998). Este proceso está ocurriendo en todo el mundo, en Bangladesh, Israel, Tíbet, Indonesia, Brasil, etcétera (Penz, 1992; 1993). Lo mismo sucedió en el sudoeste americano, en donde la inmigración se utilizó para desapoderar a los pueblos indígenas y poblaciones chicanas que habitaban ese territorio cuando se incorporó a los Estados Unidos en 1848. Ésta es, sin lugar a dudas, una fuente de seria injusticia, pero que puede ocurrir sin privar a los miembros individuales de una minoría nacional de sus derechos civiles y políticos.<sup>5</sup>

B) *Las fronteras y poderes de las subunidades políticas internas.* En Estados con minorías nacionales concentradas territorialmente, los límites de las subunidades políticas internas son de crucial importancia. Dado que las minorías nacionales están habitualmente concentradas territorialmente, estos límites pueden trazarse de tal manera que las forta-

5 Esperamos que haya quedado claro lo injusto de tales políticas, pero para un análisis a fondo, véase Kymlicka, 1998b.

lezca —*e.g.*, para crear subunidades políticas dentro de las cuales la minoría nacional forme una mayoría local, y pueda utilizarse, por tanto, como un vehículo para una autonomía y autogobierno significativos—. Sin embargo, en muchos países las fronteras se han trazado para debilitar a las minorías nacionales. Por ejemplo, el territorio de una minoría puede dividirse en varias unidades, de modo que se haga imposible una acción política cohesionada (*e.g.*, la división de Francia en ochenta y tres “departamentos” después de la Revolución, lo que subdividió intencionalmente las regiones históricas de los vascos, bretones y otras minorías lingüísticas); a la inversa, el territorio de una minoría puede ser absorbido por una subunidad política mayor, de manera que se asegure que los miembros de esta última son más numerosos dentro de la subunidad entendida como un todo (*e.g.*, hispanos en el siglo XIX en Florida).

Incluso, cuando las fronteras coinciden aproximadamente con el territorio de la minoría nacional, el grado de autonomía puede socavarse si el gobierno central usurpa la mayoría o todos los poderes de las subunidades y elimina los mecanismos tradicionales de autogobierno del grupo. En efecto, podemos encontrar muchas instancias de este tipo en las que nominalmente es una minoría la que controla una subunidad política, pero no tiene poder sustan-

tivo puesto que el gobierno central: a) ha eliminado las instituciones tradicionales y procedimientos de autogobierno del grupo, y b) se ha arrogado todos los poderes importantes, inclusive aquellos que afectan la supervivencia cultural del grupo —*e.g.*, jurisdicción sobre el desarrollo económico, educación, lengua— (considérese el pleno poder del Congreso americano sobre las tribus indias en los Estados Unidos).

Esta usurpación del poder es una clara injusticia. Aún así, de nuevo, puede ocurrir sin violación de los derechos civiles y políticos individuales. Mientras los miembros individuales mantengan el derecho a votar y postularse, los principios de derechos humanos no imponen obstáculo alguno a los esfuerzos de la mayoría para amañar las fronteras o poderes de las subunidades políticas internas a fin de debilitar a las minorías nacionales.<sup>6</sup>

C) *Política de idioma oficial*. En la mayoría de los Estados democráticos, los gobiernos generalmente han adoptado la lengua de la mayoría como “idioma oficial” —*e.g.*, como lengua del gobierno, burocracia, tribunales, escuelas, etcétera—. Todos los ciudadanos están obligados, por tanto, a aprender este idioma en la escuela, y se requiere cierta fluidez en el mismo para trabajar en, o tratar con, el

6 Para un análisis profundo, véase Kymlicka, 1998a.

gobierno. Aunque esta política se defiende a menudo en nombre de la “eficiencia”, también se adopta para asegurar la eventual asimilación de la minoría nacional al grupo mayoritario. Del mismo modo en que las instituciones políticas tradicionales de las minorías han sido suprimidas por la mayoría, así lo han sido también las instituciones educativas preexistentes. Por ejemplo, las escuelas españolas en el sudoeste americano fueron cerradas después de 1848, y reemplazadas por escuelas de idioma inglés. Igualmente, las escuelas de idioma francés en el oeste de Canadá se clausuraron una vez que los angloparlantes lograron el dominio político. Esto puede ser una fuente obvia de injusticia, pero, una vez más, no implica la violación de ninguno de los derechos individuales civiles y políticos más comunes.

Las tres cuestiones que hemos analizado —migración, subunidades políticas internas y políticas lingüísticas— son elementos muy comunes en los programas de “construcción nacional” en los que se han involucrado los Estados occidentales.<sup>7</sup> Las políticas diseñadas para colonizar los territorios de las

7 De un modo distinto, en el bloque comunista. Véase el informe de Walker Connor sobre la manera en que los líderes comunistas trataron estas cuestiones de política de colonización, divisiones ventajosas y políticas sobre el idioma, las cuales fueron herramientas de política claves en el enfoque comunista con respecto a las minorías nacionales, (Connor, 1984).

minorías, menoscabar sus instituciones políticas y educativas, y la imposición de un idioma común han sido herramientas importantes de la construcción nacional del Estado. Y aunque son menos coactivas que las políticas del siglo XIX en Francia, y no implican la violación de derechos individuales básicos, no son menos “destructivas de la nación” en sus intenciones o en sus resultados.

El hecho de que la construcción nacional del Estado pueda destruir a la nación de la minoría aun cuando se conduzca dentro de los imperativos de una Constitución democrático-liberal, contribuye a explicar por qué el nacionalismo de las minorías ha continuado siendo una fuerza tan poderosa dentro de las democracias occidentales, y por qué la secesión sigue siendo una cuestión viva en varias regiones (*e.g.*, Flandes, Quebec, Cataluña, Escocia). Las minorías nacionales no se sentirán seguras, no importa cuán fuertemente se protejan sus derechos civiles y políticos, a menos que el Estado renuncie explícitamente a cualquier intento de involucrarse en esta clase de políticas de construcción nacional. Esto significa, en efecto, que el Estado tiene que renunciar para siempre a la aspiración de convertirse en un “Estado-nación” y, en su lugar, aceptar que es, y continuará siendo, un “Estado multinacional”.



Así, los nacionalistas liberales no pueden escapar al conflicto entre el nacionalismo de Estado y el nacionalismo de las minorías. Por eso persiste la cuestión: ¿es permisible la construcción nacional del Estado cuando implica la destrucción nacional de la minoría? Como mencionamos con anterioridad, se ha escrito notablemente poco con respecto a esta cuestión.

En cierto modo, es comprensible que esta cuestión haya sido ignorada. El conflicto entre el nacionalismo de Estado y el nacionalismo de las minorías coloca a los defensores del nacionalismo liberal en una gran encrucijada. Si es realmente deseable para los Estados ser Estados-nación, entonces parece haber dos opciones poco atractivas en los países en donde hay dos o más grupos nacionales: a) descomponer los Estados multinacionales de manera que se permita a todos los grupos nacionales conformar su propio Estado-nación, a través de la secesión y la redelimitación de fronteras, o b) permitir al grupo nacional mayor o más poderoso de cada Estado multinacional utilizar el nacionalismo de Estado para destruir a las demás identidades nacionales en competencia.

La primera opción es evidentemente irrealista en un mundo en donde hay muchas más naciones que Estados posibles y en donde muchos grupos nacionales están entremezclados en el mismo territorio, y

sería catastrófico tratar de implementarla.<sup>8</sup> Pero la segunda parece arbitraria e injusta, difícilmente consistente con el principio fundamental de que las identidades nacionales merecen respeto y reconocimiento.

Enfrentados a este dilema, los nacionalistas liberales han respondido de distintas maneras. Algunos sencillamente ignoran el problema. Otros muerden el anzuelo y sostienen que, efectivamente, los Estados multinacionales deberían, cuando ello sea posible, dividirse en Estados-nación (*e.g.*, Walzer, 1992). Otros mantienen que, si se concedieran algunos parámetros de respeto por parte de la sociedad mayoritaria, podría persuadirse a las minorías nacionales de que renunciaran a su sentido de “pertenencia nacional” y se integraran a la nación dominante (*e.g.*, Miller, 1995). La evidencia hasta la fecha sugiere que esto último es una esperanza efímera. En todas las democracias occidentales (así como en todo el mundo) las minorías nacionales han aumentado su insistencia, no la han disminuido, en su estatus como naciones y en sus derechos nacionales. Dicha esperanza es irrealista precisamente por las razones que los propios nacionalistas liberales sugieren, a saber:

8 Aquí estamos tratando de manera muy rápida una cuestión por demás complicada —a saber, el derecho de secesión— el cual ha sido objeto de buena parte del debate actual. Véase, por ejemplo, Buchanan, 1991; Lehning, 1998; Moore, 1998.

que la gente tiene un profundo apego a su propia identidad nacional y cultura, y un intenso deseo de participar políticamente en su lengua vernácula. En realidad, si reexamináramos los argumentos de los nacionalistas liberales analizados en la segunda sección, todos parecen aplicarse de igual manera tanto a las naciones de minorías como a las naciones dominantes.<sup>9</sup>

9 Considérese la cuestión de la democracia deliberativa. Hay varias democracias políglotas en Occidente —Bélgica, Canadá, España, Suiza—. Estos países en algunas ocasiones dan por refutada la sugerencia nacionalista liberal, referente a que la democracia deliberativa requiere de un idioma nacional común. Finalmente, cada uno de estos países es una democracia próspera; además, cada uno contiene por lo menos una minoría nacional considerable cuyo lenguaje distintivo tiene algún estatus oficial. Sin embargo, si miramos más de cerca la manera en que operan los debates políticos dentro de estos países, encontramos que la lengua es cada vez más importante en la definición de los límites de las comunidades políticas, y en las identidades de los actores políticos. Una dinámica similar tiene lugar en todos estos países, donde a) los grupos lingüísticos distintos se están territorializando —esto es, cada lengua está siendo cada vez más dominante dentro de una región en particular, mientras que está desapareciendo fuera de la región (este fenómeno, conocido como ‘imperativo territorial’, está muy expandido)—, y b) estos grupos lingüísticos territorializados están solicitando mayor reconocimiento político y facultades de autogobierno a través de la federalización del sistema político (por supuesto, estos procesos de territorialización y federalización están íntimamente ligados —el último es tanto la causa como el efecto del anterior—). Los límites políticos han sido diseñados, y los poderes políticos redistribuidos, de manera que los grupos lingüísticos territorializados sean capaces de ejercer un autogobierno más completo dentro del sistema federal en su conjunto. En breve, la lengua se ha convertido en una fuerza cada vez más importante en la determinación de los límites de la comunidad política

Además, la condición mínima para conceder “respeto” a las minorías nacionales es protegerlas de la clase de políticas injustas de destrucción nacional tratadas anteriormente. Pero las medidas necesarias para la protección contra estas políticas son precisamente aquellas que implican la reafirmación de un sentido peculiar de la pertenencia nacional entre la minoría. Para prevenir políticas de colonización injustas, por ejemplo, las minorías pueden realizar ciertas demandas territoriales —insistiendo en la reserva de determinadas tierras para su beneficio y uso exclusivos—. O pueden pedir que se impongan determinados desincentivos a la inmigración. Por ejemplo, podría exigirse a los inmigrantes un periodo largo de residencia antes de poder votar en elecciones locales o regionales. O podrían no estar facultados para ejercer sus derechos lingüísticos, esto es, podría exigírseles asistir a escuelas en la lengua local, en vez de tener educación pública en su propia lengua. Asimismo, los tribunales y servicios públicos podrían conducirse en la lengua local. Todas estas medidas están encaminadas a reducir el número

dentro en estos países políglotas. En efecto, estos países se están convirtiendo en federaciones de grupos lingüísticos autogobernados. La razón, o por lo menos parte de ella, es precisamente el argumento nacionalista liberal dado con anterioridad, la política democrática es la política en lengua vernácula.

de inmigrantes en el territorio de la minoría nacional, y a asegurar que todos aquellos que emigren estén dispuestos a integrarse a la cultura local. De igual manera, para evitar ser debilitadas políticamente, las minorías nacionales necesitan derechos garantizados en cuestiones tales como el autogobierno, la representación política grupal, derecho de veto sobre asuntos que afecten directamente a la supervivencia de su cultura, y así sucesivamente. Y para evitar la injusticia lingüística, las minorías nacionales podrían exigir que se conceda a su lengua el estatus de idioma oficial, por lo menos dentro de su región.

Todas estas demandas, que conforman el corazón del nacionalismo minoritario en todo el mundo, proporcionan evidencias concretas de si el Estado ha renunciado al objetivo de tener una nación común y ha aceptado, en su lugar, su realidad multinacional. Todas implican, en efecto, el derecho de una minoría nacional, no sólo a sustraerse del alcance de las políticas de construcción nacional del Estado, sino también a emprender su propia forma competitiva de construcción nacional, de manera que pueda mantenerse como una sociedad distinta y autogobernada al lado del grupo nacional dominante. Hay muestras claras de que las minorías nacionales no se sentirán seguras dentro de los Estados a menos que se cubran estas demandas.

Así pues, la idea de que pueda persuadirse a las minorías nacionales para que se integren a la nación dominante parece bastante ingenua. El nacionalismo minoritario permanecerá tan firme como el nacionalismo de Estado, y por la misma razón.

¿Dónde queda entonces el nacionalismo liberal? Típicamente, los nacionalistas liberales han argumentado que, puesto que la identidad nacional es importante para la libertad y la autoestima de la gente, y puesto que una identidad nacional común sirve a muchos valores liberal-democráticos legítimos, es moralmente deseable que naciones y Estados coincidan. Sin embargo, esta posición parece ahora autoderrotable. Promover una identidad nacional común a costa de destruir la nacionalidad de las minorías parece hipócrita (y a menudo irrealista). No obstante, no podemos pretender garantizar a todas las minorías nacionales su propio Estado.

Desde nuestro punto de vista, lo anterior no requiere abandonar las intuiciones del nacionalismo liberal, pero sí reformular la meta. Las identidades nacionales son importantes, y crear unidades políticas en cuyo seno los grupos nacionales puedan ejercer el autogobierno, conlleva beneficios. Sin embargo, las “unidades políticas” relevantes no pueden ser Estados. Necesitamos pensar en un mundo no de Estados-nación, sino de Estados multinacionales. Si el nacionalismo liberal ha de ser un acercamiento via-

ble y defendible en el mundo actual, debemos renunciar al propósito tradicional del nacionalismo liberal —esto es, la aspiración a un sentido de la pertenencia nacional común en cada Estado— y, en su lugar, pensar en los Estados como federaciones de pueblos autogobernados, en los que los límites han sido delineados y los poderes distribuidos de tal manera que se permita a todos los grupos nacionales ejercer algún grado de autogobierno.

Podríamos denominar a esta nueva meta “federalismo multinacional”, y podemos apreciar una clara tendencia hacia este modelo en varias democracias occidentales (*e.g.*, España, Bélgica, Gran Bretaña, Canadá). Sin embargo, la literatura sobre el federalismo multinacional es por ahora escasa. No hay teoría política alguna acerca de la forma apropiada de trazar los límites o dividir los poderes dentro de los Estados multinacionales, o acerca de las formas y límites de autogobierno que las minorías nacionales deberían ejercer.<sup>10</sup>

10 Para los primeros pasos tentativos hacia esta teoría, véase Tully, 1995; Kymlicka, 1998.

#### IV. LA NECESIDAD DE UNA CONCEPCIÓN MÁS COSMOPOLITA DE LA TEORÍA POLÍTICA

Hasta aquí, hemos analizado las razones por las cuales los Estados-nación han formado las unidades tradicionales de la teoría política liberal, y por qué el nacionalismo de las minorías continuará siendo una fuerza poderosa en el futuro. Pero incluso el aceptar estos argumentos, no implica que neguemos el hecho obvio de que necesitamos instituciones políticas internacionales que trasciendan las barreras lingüísticas y nacionales. Necesitamos tales instituciones para afrontar no sólo la globalización económica, sino también los problemas medio ambientales comunes y las cuestiones de seguridad internacional. Esta idea goza de gran aceptación, incluso entre quienes continúan enfatizando la centralidad de la nacionalidad y de las identidades nacionales en el mundo moderno.

En la actualidad, las organizaciones transnacionales presentan un gran “déficit democrático”, y gozan de poca legitimidad pública a los ojos de la



ciudadanía. Básicamente, están organizadas por medio de relaciones intergubernamentales, con escasa, si alguna, participación de los ciudadanos individuales. Por otro lado, estas instituciones han evolucionado de manera *ad hoc*, cada una en respuesta a una necesidad particular, sin teoría o modelo subyacente alguno acerca de los tipos de instituciones transnacionales que queremos, o de la manera en que deberían gobernarse, o cómo se relacionarían unas con otras, o qué principios deben regular sus estructuras o acciones.

En suma, aunque contamos con un número cada vez mayor de instituciones transnacionales que ejercen una influencia importante en nuestras vidas, no tenemos una teoría política de las instituciones transnacionales. Tenemos teorías desarrolladas sobre los principios de justicia que deben ser implementados por las instituciones de los Estados-nación; teorías completas sobre el tipo de derechos políticos que deben tener los ciudadanos *vis-à-vis* estas instituciones nacionales y teorías completas sobre la clase de lealtades y compromisos que los ciudadanos deben tener hacia estas instituciones. En contraste, no contamos con ideas claras acerca de qué principios de justicia o estándares de democratización o normas de lealtad deben aplicarse a las instituciones transnacionales.

Resulta cada vez más claro, por tanto, que no podemos seguir tomando al Estado-nación, o a las naciones de las minorías, como el contexto único o dominante de la teoría política. Necesitamos una concepción más cosmopolita de la democracia y de la gobernabilidad que atienda explícitamente estas cuestiones.

Quizá el trabajo más importante a este respecto es el modelo de “gobernabilidad cosmopolita” de David Held (1995). Como el nacionalismo liberal, el argumento cosmopolita de Held puede estructurarse en torno a tres preocupaciones: 1) el principio de autonomía individual; 2) la legitimidad política, y 3) el derecho público democrático. Held sostiene que la estructura de un Estado-nación ya no puede asegurar estos principios. Antes de discutir las dificultades que debe encarar esta teoría política cosmopolita, esbozaremos el argumento elaborado para cada punto.

1) *Autonomía individual*. El argumento de Held comienza con la premisa de que la finalidad de la teoría política normativa es asegurar la autonomía del individuo en su contexto político. La autonomía debe ser entendida como “la capacidad de los seres humanos de razonar de forma autoconsciente, de ser reflexivos y de autodeterminarse” (Held, 1995: 151). Este autor coincide con los nacionalistas liberales en que el predominio histórico del Estado-na-

ción liberal democrático en la teoría política puede explicarse en parte por esta capacidad para asegurar la participación política individual y la libertad a través de procedimientos de representatividad y gobierno limitado, lo cual, a su vez, permite la autonomía individual. Sin embargo, Held sostiene que el Estado-nación ha perdido su capacidad para proteger la autonomía individual. En su lugar, los Estados-nación se han convertido en regímenes jurídicos, militares y económicos transnacionales. En un plano menos institucionalizado, Held también subraya la creciente interdependencia internacional a través de la globalización de la cultura y de los medios de comunicación. Esta interdependencia internacional se ha incrementado a tal grado que la capacidad de los Estados-nación para determinar cuestiones cruciales sobre las oportunidades vitales de sus miembros ya no puede tenerse por garantizada. Por tanto, la confianza en el Estado-nación y en la participación en sus estructuras y procedimientos democráticos internos, ya no es suficiente para asegurar la autonomía individual.

2) *Legitimidad política*. Los nacionalistas liberales sostienen que una virtud de los Estados-nación es que el proceso de elecciones nacionales y la deliberación política nacional proporcionan una base fuerte para la legitimación del ejercicio del poder político por parte del propio Estado-nación. Sin em-

bargo, como observa Held, dado que la integración de los Estados-nación en regímenes transnacionales ha conducido a que los parlamentos nacionales no tengan la última palabra en muchas decisiones políticas, el principal proceso de legitimación de estas decisiones se ha puesto en peligro. No hay un proceso de deliberación colectiva o de formación de la voluntad general que preceda y contribuya a legitimar tales decisiones. Para restablecer los requisitos democráticos de responsabilidad y por tanto de legitimidad, debe reconsiderarse cuál es la comunidad política relevante. En la medida en que los regímenes transnacionales ganen relevancia, la legitimidad política puede restaurarse únicamente desarrollando formas de representación ciudadana y de participación en los mismos.

A diferencia de quienes él denomina “hiperglobalizadores”, Held acepta que el Estado-nación no desaparecerá. Su modelo de cosmopolitismo incluye un lugar para los Estados-nación, y les otorga un papel importante en la representación de sus miembros. Sin embargo, este autor insiste en que éstos tienen que compartir el espacio político con otros centros de toma de decisiones basados en organizaciones internacionales no gubernamentales, organizaciones internacionales, etcétera, cada uno de los cuales proporciona un emplazamiento para la acción política democrática.

3) *Derechos y derecho público democrático*. Como señalamos con anterioridad, la necesidad de instituciones transnacionales es ampliamente aceptada, como es la necesidad de convertirlas en más accesibles y responsables ante los ciudadanos. No obstante, no resulta en modo alguno claro cómo podemos encarar la “democratización” de estas instituciones, e incluso una consideración superficial de los obstáculos para dicha democratización puede conducir rápidamente al pesimismo.

Held responde a esta interrogante indirectamente, centrándose en los derechos necesarios para asegurar la autonomía individual. Estos derechos conforman la base de lo que denomina “derecho público democrático”, que debería regular todas las instituciones políticas, nacionales o transnacionales. Según Held, más que preguntarse cómo democratizar las instituciones nacionales y transnacionales existentes, primero se debería averiguar el contenido de estos derechos y del derecho público democrático, y posteriormente preguntarse sobre qué formas institucionales y de participación son consistentes con el valor fundamental de la autonomía individual.

En la mayoría de las teorías políticas, y ciertamente en la teoría nacionalista liberal, los derechos son típicamente entendidos como derechos de la ciudadanía; por tanto, están vinculados al Estado en su papel de proveedor y garante de derechos. Held,

sin embargo, sugiere que los derechos deben entenderse como “derechos democráticos” o “facultades garantizadas” (Held, 1995: 223). Esto puede relacionarse con un Estado-nación, pero también con las instituciones transnacionales. Se entiende que estos derechos contribuyen a la autonomía individual en siete “esferas de poder” relacionadas y algunas veces sobrepuestas (Held, 1995: 176 y ss.):

- El cuerpo, refiriéndose al bienestar físico y emocional del individuo;
- El bienestar, refiriéndose a los bienes y servicios accesibles al individuo en la comunidad;
- La cultura y la vida cultural como la expresión del interés general, identidad, costumbres locales y diálogo público;
- Las asociaciones civiles, refiriéndose a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil;
- La economía, refiriéndose a la organización de la producción, distribución, intercambio y consumo de bienes y servicios;
- La organización de la fuerza pública y de las relaciones coercitivas que en la estructura del Estado-nación correspondía al Estado para garantizar la paz y el orden en la comunidad;

- La esfera de las instituciones regulativas y jurídicas cuando establecen la coordinación de diferentes subunidades en una estructura social.

La finalidad de los derechos es asegurar una distribución equitativa o “simétrica” del poder en cada una de estas “esferas”. El poder en este contexto se define como “la capacidad de los agentes sociales, agencias e instituciones de mantener y transformar su entorno”. Si las relaciones de poder son asimétricas, la autonomía individual se erosiona. En palabras de Held, “la producción y distribución asimétricas de las oportunidades vitales limita y erosiona las posibilidades de participación política” (Held, 1995: 170 y 171).

Para asegurar que la autonomía se mantenga en cualquier esfera de poder, Held impone algunas condiciones: el acceso a cada esfera de poder debe ser abierto, las oportunidades deben estar garantizadas y los resultados de cada esfera no deben inclinarse a favor de ciertos grupos o intereses.

¿De qué modo lo anterior contribuye a concebir una democracia más cosmopolita? Considérense las esferas de lo personal y de la economía. Es bien conocido que la industrialización de la economía ocasionó uno de los principales desafíos a la autonomía individual, a saber: la clase social y la estra-

tificación social basada en el capital, lo que determinó las capacidades del individuo para la participación política. Sin embargo, según Held, los retos que plantea la economía a la igualdad política en la actualidad, en una era de globalización, van más allá del impacto inmediato de las desigualdades económicas. Por ejemplo, la institucionalización de los mercados libres, ya sea a través de los tratados de libre comercio o de organismos de supervisión como el FMI o la OIC, pueden erosionar seriamente a la democracia. Más allá de las restricciones obvias que el FMI impone a los gobiernos de los países deudores, Held argumenta que los gobiernos nacionales están bajo presión de no interferir demasiado con la acumulación de capital. En la era de la globalización, muchos empresarios pueden eludir a la mayoría de las políticas nacionales que restringen la acumulación de capital, simplemente mudándose a mercados extranjeros con costos de producción y de mano de obra más baratos. En contraste, la mano de obra es típicamente menos móvil. Ello no sólo amenaza la legitimidad política, por las razones analizadas anteriormente, sino que también crea relaciones asimétricas de poder entre los agentes económicos.

Por otro lado, una mirada más de cerca a la esfera de poder sobre el propio cuerpo ilustra otros puntos en los que es necesaria la gobernabilidad cos-



mopolita. Este ámbito se refiere al abastecimiento y persecución de las necesidades y placeres personales y al terreno de la reproducción biológica, en el cual el derecho a escoger o rechazar la paternidad es una parte crucial. Una clara estructura asimétrica sería que a las mujeres se les denegara el derecho a decidir entre tener o no tener hijos. Por tanto, el acceso a la anticoncepción es crucial, como es, en otros contextos, la posibilidad de tener más de un hijo. Es esto último lo que se ha dificultado a las mujeres en países altamente sobrepoblados como China o algunos países africanos. Los espacios de atención diaria pueden restringirse a un hijo por familia, obligando por consiguiente a los padres, ya sea a depender de la familia extensa, o a que alguno de ellos, tradicionalmente la madre, permanezca en casa al cuidado del segundo hijo. A pesar de que han sido elogiadas por las organizaciones internacionales, dada la sobrepoblación de esas regiones, tales políticas implican la supresión del derecho individual de la mujer a tomar decisiones cruciales autónomamente.

Esto sugiere que si el derecho público democrático pretende ser efectivo debe tener en cuenta al individuo. También, que confiar en que los Estados-nación representan a sus miembros en la esfera internacional no asegura la democratización en este ámbito. Conceder mayor representación o derechos

de veto a los Estados-nación en las organizaciones internacionales puede servir de muy poco para mejorar las circunstancias democráticas en las que viven sus ciudadanos.

Adviértase que estas distintas esferas de poder están interrelacionadas. Consideremos el embargo económico impuesto a Cuba por los Estados Unidos durante las tres últimas décadas. Uno de los mayores logros del régimen cubano fue la asistencia sanitaria y la educación gratuitas para todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, enfrentado a la quiebra nacional, el sistema de salud se deteriora constantemente. En este caso, las relaciones asimétricas de poder en un ámbito (economía internacional) pueden conducir a la asimetría en otros ámbitos (el corporal).

Con el fin de asegurar la autonomía, los derechos deben asignarse tomando en consideración cada esfera de poder. El derecho público democrático responde a las nuevas condiciones de poder y a la interdependencia de cada esfera, y pretende crear un sistema de derechos que evite el surgimiento del poder asimétrico.

Éste es sólo un breve extracto del enfoque de Held, que omite muchos de los aspectos institucionales específicos, pero que es suficiente para vislumbrar en dónde residen sus puntos fuertes y débiles, al menos en comparación con el enfoque naciona-

lista liberal. La principal virtud del modelo de Held desde nuestro punto de vista, es que reconoce la realidad de que la agencia política democrática tiene que trascender el nivel de las naciones si se supone que los ciudadanos tienen algo significativo que decir sobre la circunstancia de sus vidas.

El problema principal, sin embargo, es que Held no ofrece ninguna teoría acerca de las condiciones que hacen posible dicha agencia política democrática. Como hemos visto, uno de los principales argumentos elaborados por los nacionalistas liberales es que la pertenencia nacional aun funciona como la base para la solidaridad entre sus miembros porque “constituye un sujeto político colectivo —un ‘nosotros’— con la capacidad de actuar colectivamente por largos periodos de tiempo” (Canovan, 1996: 72). La nacionalidad funciona como un “motor” para los Estados-nación, como un generador de energía (Canovan, 1996: 80). Proporciona la solidaridad y confianza necesarias para mantener relaciones de redistribución y el predominio de la democracia. Además, de acuerdo con la teoría nacionalista liberal, cualquier entidad cuyo objetivo sea proporcionar el marco de un Estado de bienestar liberal-democrático necesita esta clase de espíritu común para ser efectivo.

En general, el modelo de gobernabilidad cosmopolita propuesto por Held no dice nada acerca de

estas cuestiones de identidad colectiva y justicia social. Desde luego, existen identidades transnacionales genuinas, independientes de las unidades nacionales (*e.g.*, francés) o regionales (*e.g.*, europeo), fundadas esencialmente en el sentido individual de pertenencia a la comunidad global. Considérese a los miembros de *Greenpeace* que protestan contra la explotación de recursos en el Antártico por el daño que puede ocasionar al medio ambiente. Cuando actúan de esta manera, estos individuos no se conciben como nacionales particulares, sino como miembros de *Greenpeace*, una organización global de presión contra los daños causados al medio ambiente global. Podemos pensar en otras identidades transnacionales en relación con otros asuntos específicos, evidentes en la adhesión a valores como la protección del medio ambiente o la defensa de los derechos humanos. Por ejemplo, Richard Falk describe a grupos como Amnistía Internacional y a su trabajo como la expresión de una sociedad civil transnacional con una identidad genuina (Falk, 1995).

Por tanto, una opción sería tratar de construir los cimientos para la clase de solidaridad y confianza que la justicia y la democracia requieren sobre estas identidades transnacionales vinculadas a cuestiones específicas. No obstante, el problema es que la democracia requiere que confiemos y hagamos sacrificios por quienes no comparten nuestros intereses

y metas. El surgimiento de identidades transnacionales en asuntos específicos puede explicar por qué los miembros de *Greenpeace* tienen la voluntad de sacrificarse por el medio ambiente en todo el mundo, pero no explica por qué se sacrificarían voluntariamente, pongamos por caso, por las minorías étnicas del mundo, en particular, por aquellos grupos que realizan prácticas dañinas para el medio ambiente. La democracia requiere de la adjudicación de intereses en conflicto, y por ende funciona mejor cuando hay alguna identidad común que los trasciende. Dentro de los Estados-nación, una identidad nacional común idealmente trasciende las diferencias entre grupos en favor del desarrollo y grupos en favor del medio ambiente, y permite algún nivel de confianza y solidaridad entre ellos. Por el contrario, es difícil precisar qué elemento desempeña esta función a nivel transnacional.

Una segunda opción para democratizar a las instituciones transnacionales es confiar en las identidades nacionales existentes y encontrar formas de hacer a las instituciones internacionales más responsables a través de los Estados-nación. Éste es el patrón que han seguido las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales semejantes, y podrían imaginarse formas para reforzar la responsabilidad de las instituciones transnacionales mediante los Estados-nación (*e.g.*, otorgándoles un derecho de veto sobre

las decisiones de las instituciones transnacionales, o exigiendo que estas decisiones se debatan públicamente en cada contexto nacional). De esta manera, los ciudadanos podrían sentir que tienen algún control sobre las instituciones transnacionales a través del proceso normal de participación política nacional.

Sin embargo, debemos recordar que muchos Estados-nación no son muy democráticos. A pesar de que el Estado-nación puede proveer condiciones fértiles para nutrir la democracia liberal, el mero hecho de ser un Estado-nación no asegura procedimientos democráticos liberales. De aquí que la influencia de los ciudadanos sobre las instituciones transnacionales únicamente a través de sus Estados-nación podría no estar democratizando realmente el sistema, pues el mundo se compone principalmente de Estados autocráticos (Bobbio, 1995).

Una tercera opción para la democratización del sistema transnacional es aumentar el número y tipo de agentes que tienen “un lugar en la mesa”. En vez del enfoque de representación en las organizaciones internacionales centrado en los Estados, Held propone que se establezca una segunda cámara en Naciones Unidas, donde, por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales internacionales y las minorías étnoculturales pudieran estar representadas.<sup>11</sup> Ampliando el

11 Véanse las propuestas relacionadas en Franck, 1997 y Archibugi, 1995.

grupo que toma las decisiones, los individuos podrían estar mejor representados. Como resultado, la preocupación última por la autonomía individual se vería reforzada, al conceder a los individuos un medio para participar políticamente más allá del Estado-nación. Además, esto ayudaría a contrarrestar la falta de representación de muchos de los propios ciudadanos del Estado-nación. Esta es una preocupación que afecta en especial a los Estados no democráticos, pero es bien sabido que incluso las democracias ignoran sistemáticamente los intereses de algunas de sus minorías en los foros internacionales (incluyendo a las minorías nacionales).

El atractivo de este modelo radica en su combinación de componentes subnacionales, nacionales y transnacionales. Sin embargo, el problema sigue siendo cómo desarrollar la clase de identidad y solidaridad comunes necesarias para establecer y mantener este tipo de democracia cosmopolita.

## V. CONCLUSIÓN

En este ensayo hemos analizado las demandas que se realizan en relación con la importancia de tres niveles distintos de comunidad y agencia políticas: naciones de las minorías subestatales, Estados-nación e instituciones transnacionales. Desde nuestro punto de vista, necesitamos una teoría que haga justicia a todos estos niveles (y a los demás también).<sup>12</sup> Hasta el momento, pocos teóricos han combinado estos niveles con éxito; en parte, porque a menudo se considera que éstos compiten inherentemente por el poder, los recursos y la lealtad. Por ejemplo, la gente que desea defender la importancia del nacionalismo de las minorías, a menudo asume que esto requiere desestimar la importancia de los Estados-nación o de las instituciones transnacionales.

En realidad, sin embargo, estos niveles, más que competir entre sí, a menudo se refuerzan mutua-

12 No hemos dicho nada en este trabajo, por ejemplo, acerca de la importancia de los gobiernos municipales, los cuales también han sido ignorados sorprendentemente por los teóricos políticos. Para una crítica a los teóricos políticos por esta negligencia, véase Magnusson, 1996; *cfr.* Young, 1990, ap. 8.



mente. Por ejemplo, Mary Kaldor sostiene que cualquier intento de resolver el conflicto en los Balcanes con ideas decimonónicas sobre el Estado-nación, está desde el principio condenado al fracaso. Si todas las partes en el conflicto operan con nociones obsoletas alrededor del Estado-nación soberano, decidir qué grupo tendrá el control del Estado se convierte casi en cuestión de vida o muerte, y el resultado es que ni las estructuras del Estado ni las minorías nacionales están seguras. Esta autora se inclina básicamente por una solución en un marco más amplio, como el de la Unión Europea (Kaldor, 1995). En este marco, las instituciones transnacionales contribuyen a reducir la amenaza que representa el Estado para las minorías y viceversa.

Dicho de otra forma: cada nivel de comunidad política puede ayudar a asegurar la legitimidad del otro. Como hemos observado, los Estados-nación ya no pueden seguir protegiendo los intereses de sus ciudadanos por sí mismos, lo cual está llevando a que la gente cuestione la legitimidad del Estado. El establecimiento de instituciones transnacionales eficientes, capaces de resolver los problemas que trascienden a los Estados-nación, no necesariamente tiene que verse como una muestra del debilitamiento de los Estados-nación, sino como la restauración de su legitimidad, al permitirles centrarse en aquellas metas a que pueden aspirar con éxito. De

igual modo, el autogobierno de las minorías nacionales debería verse no como una amenaza para los Estados, sino como una condición previa para su estabilidad a largo plazo.

La identificación de estas formas potenciales de simbiosis puede ayudarnos a vencer la mentalidad cerrada que continúa gobernando inconscientemente la mayor parte del debate acerca de las minorías, los Estados y las instituciones transnacionales, y a alentar el desarrollo de una teoría política que haga justicia a la naturaleza multifacética de la política actual.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, B. (1983), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, New Left Books.
- ARCHIBUGI, D. (1995), “From the United Nations to Cosmopolitan Democracy”, en ARCHIBUGI, D. y HELD, D. (1995), pp. 121-162.
- y HELD, D. (1995), *Cosmopolitan Democracy — An Agenda for a New World Order*, Londres, Polity Press.
- BAUBOCK, R. (ed.) (1994), *Transnational Citizenship: Membership and Rights in Transnational Migration*, Aldershot, Edward Elgar.
- BEINER, R. (1999), *Theorizing Nationalism*, Albany, Suny Press.
- BOBBIO, N. (1995), “Democracy and the International System”, en ARCHIBUGI, D. y HELD, D. (1995), pp. 17-41. Hay traducción al español, “Democracia y sistema internacional”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, Madrid, núm. 4, noviembre de 1994.

- BRUBAKER, R. (1996), *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BUCHANAN, A. (1991), *Secession: The Legitimacy of Political Divorce*, Boulder, Westview Press.
- CANOVAN, M. (1996), *Nationhood and Political Theory*, Cheltenham, Edward Elgar.
- CONNOR, W. (1972), "Nation-Building or Nation-Destroying?", *World Politics*, vol. 24, pp. 319-355.
- (1984), *The National Question in Marxist-Leninist Theory and Strategy*, Princeton, Princeton University Press.
- COUTURE, J. *et al.* (eds.) (1988), *Rethinking Nationalism*, University of Calgary Press.
- FALK, R. (1995), "The World Order between Interstate Law and the Law of Humanity: The Role of Civil Society Institutions", en ARCHIBUGI, D. y HELD, D. (1995), pp. 163-179.
- FRANCK, T. (1997), "Tribe, Nation, World: Self-Identification in the Envolving International System", *Ethics and International Affairs*, vol. 11, pp. 151-169.
- GANS, C. (1998), "Nationalism and Immigration", *Ethical Theory and Moral Practice*, A Special Issue on "Nationalism, Multiculturalism and Liberal Democracy", vol. 1/2, pp. 159-180.

- GELLNER, E. (1983), *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell Publishers. Hay traducción al español de Javier Sete, *Nociones y nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1988.
- GILBERT, P. (1998), *Philosophy of Nationalism*, Boulder, Westview.
- GREENFELD, L. (1992), *Nationalism, Five Roads to Modernity*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- GUEHENO, J.-M. (1995), *The End of the Nation-State*, University of Minnesota Press.
- HELD, D. (1995), *Democracy and the Global Order — From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Londres, Polity Press. Hay traducción al español de Sebastián Mazzuca, *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- KALDOR, M. (1995), “European Institutions, Nation-States and Nationalism”, en ARCHIBUGI, D. y HELD, D. (1995), pp, 96-120.
- KYMLICKA, Will (1995), *Multicultural Citizenship, A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Oxford University Press. Hay traducción al español de Carmen Castells Auleda, *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Paidós, 1996.

- (1998a), “Is Federalism an Alternative to Secession?”, en LEHNING (1998), pp. 111-150.
- (1998b), “Human Rights and Ethnocultural Justice”, *Review of Constitutional Studies*, vol. 4/2, pp. 213-238. Reproducido en KYMLICKA, Will, *Politics in the Vernacular*, Oxford University Press, 2001.
- LEHNING, P. (ed.) (1998), *Theories of Secession*, Londres, Routledge.
- MAGNUSSON, W. (1996), *The Search for Political Space, Globalization, Social Movements and the Urban Political Experience*, Toronto, University of Toronto Press.
- MARGALIT, A. y RAZ, J. (1990), “National Self-Determination”, *Journal of Philosophy*, 87/9, pp. 439-461. Reimp. en KYMLICKA, Will (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford University Press, 1996.
- MCGARRY, J. (1998), “Demographic Engineering, The State-Directed Movements of Ethnic Groups as a Technique of Conflict Resolution”, *Ethnic and Racial Studies*, vol. 21/4, pp. 613-638.
- MCMAHAN, J. y MCKIM, R. (eds.) (1997), *The Morality of Nationalism*, Nueva York, Oxford University Press.
- MILLER, D. (1995), *On Nationality*, Oxford, Oxford University Press. Hay traducción al español de Ángel Rivero, *Sobre la nacionalidad: autode-*

- terminación y pluralismo cultural*, Barcelona, Paidós, 1997.
- *et al.* (1996), “Symposium on David Miller’s on Nationality”, *Nations and Nationalism*, vol. 2/3, pp. 407-451.
- MOORE, M. (ed.) (1998), *National Self-Determination and Secession*, Oxford, Oxford University Press.
- NICKEL, J. (1995), “The Value of Cultural Belonging, Expanding Kymlicka’s Theory”, *Dialogue*, vol. 33/4, pp. 635-642.
- NORMAN, W. (1996), “Prelude to a Liberal Morality of Nationalism”, en BRENNAN, S. *et al.* (eds.), *A Question of Values*, Rudopi Press, pp. 189-208.
- (1999), “Theorizing Nationalism (Normatively)”, en BEINER (1999), pp. 51-65.
- PENZ, P. (1992), “Development Refugees and Distributive Justice, Indigenous Peoples, Land and the Developmentalist State”, *Public Affairs Quarterly*, 6/1, pp. 105-131.
- (1993), “Colonization of Tribal Lands in Bangladesh and Indonesia, State Rationales, Rights to Land, and Environmental Justice”, en HOWARD, Michael (ed.), *Asia’s Environmental Crisis*, Boulder, Westview Press, pp. 37-72.
- RAZ, J. (1994), “Multiculturalism, A Liberal Perspective”, *Dissent*, invierno de 1994, pp. 67-79.

- SPINNER, J. (1994), *The Boundaries of Citizenship, Race, Ethnicity and Nationality in the Liberal State*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- TAMIR, Y. (1993), *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press.
- TAYLOR, C. (1992), "The Politics of Recognition", en GUTMANN, Amy (ed.), *Multiculturalism and the 'Politics of Recognition'*, Princeton, Princeton University Press, pp. 25-73. Hay traducción al español en GUTMAN, Amy (ed.), *La política del reconocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- (1997), "Nationalism and Modernity", en MCMAHAN, J. y MCKIM, R. (1997).
- TULLY, J. (1995), *Strange Multiplicity, Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- VAN GUNSTEREN, H. (1998), *A Theory of Citizenship, Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Boulder, Westview Press.
- WALZER, M. (1992), "The New Tribalism", *Dis-sent*, primavera de 1992, pp. 164-171, reimp. en BEINER, R. (1998), pp. 205-217.
- (1997), *On Toleration*, New Haven, Yale University Press. Hay traducción al español, *Tratado sobre la tolerancia*, Barcelona, Paidós, 1999.



YOUNG, I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press. Hay traducción al español de Silvina Álvarez, *La justicia y la política de la diferencia*, Valencia, Universidad de Valencia, Instituto de la Mujer, 2000.