

La importancia recurrente del territorio. Las regiones y la historia del Estado europeo

Michael Keating

European University Institute, Florencia y Universidad de Aberdeen

European University Institute

Badia Fiesolana

50016 S. Domenico di Fiesole, Florencia

ITALIA

keating@iue.it

Alcores, 2007 - Introducción

Desde el siglo XIX, la historia y las ciencias políticas han centrado gran parte de sus estudios en el estado-nación. A menudo el planteamiento excesivamente teleológico de tales estudios ha confundido la integración estatal, la evolución de la sociedad y el progreso social y económico como tal. Así, el estado-nación emerge no sólo como el producto inevitable del progreso histórico sino como el portador de la modernidad y de los valores liberales y democráticos. Los brotes recurrentes de la política territorial se interpretan como prueba de una modernización retardada o de un retorno al pasado. En los últimos años, la puesta en duda del Estado desde abajo (desde el nivel regional) y desde arriba (por la globalización y por la integración europea) han resaltado la naturaleza contingente que el estado-nación ha tenido a lo largo de la historia. Para algunos estudiosos, se trata del presagio de una nueva etapa 'post-moderna' de autoridad fragmentada. Para otros, ello ha alentado una revisión del pasado y un reconocimiento de que el territorio siempre ha constituido una parte fundamental de la vida política. La política territorial ha cambiado de forma con el paso del tiempo, pero nunca ha desaparecido.

El presente artículo reflexiona sobre estos aspectos desde dos puntos de vista. El primero de ellos, analítico, presenta otra manera de pensar el Estado y las regiones. El segundo, normativo, estudia lo que los nuevos enfoques sobre la historia nos pueden decir sobre la ubicación de la autoridad política legítima.

Estado e historia regional

Un rasgo que comparten la historia contemporánea y las ciencias políticas ha sido la atención prestada al Estado-nación como unidad de análisis y también como receptáculo de los procesos, movimientos y agentes sociales, económicos y políticos. Una visión teleológica del Estado como objetivo final del desarrollo ha confundido a menudo la consolidación de éste con el proceso y la condición de la propia modernidad. Durante buena parte de los siglos XIX y XX se identificó la historia con historia nacional, a menudo centrada en la 'unificación' de la nación a lo largo del tiempo. De igual manera, las ciencias políticas y la sociología actuaron en gran medida dentro de las fronteras nacionales y se apoyaron en supuestos teleológicos similares. Las teorías del desarrollo nacional hicieron hincapié en la integración funcional y normativa, habitualmente mediante la difusión desde un punto central (Shils, 1975; Deutsch, 1966). Según estas visiones, poco a poco la

capital de la nación irradia su influencia hacia la periferia, disgrega así las antiguas formas de autoridad, establece el Estado burocrático uniforme y lo incorpora al mercado nacional. A la ruptura de los valores y de las estructuras pre-contemporáneas le sigue la asimilación cultural y normativa, el predominio del idioma del Estado y la sustitución de las relaciones particularistas por las normas impersonales de la burocracia y del mercado. Como Durkheim (1964, p.187) argumentó 'casi podemos decir que cuanto más superficiales son las divisiones territoriales más avanzado es un pueblo'. Donde encajaban los territorios, se separaban y establecían 'gobiernos soberanos sin una clara delimitación regional ni comunitaria' (Deutsch, 1966, p.80), de modo que, tras los nacionalismos unificadores de finales del siglo XIX, el periodo posterior a la Primera Guerra Mundial habría traído consigo nacionalismos fragmentados, pero todo condujo al mismo fin. Los especialistas en relaciones internacionales, por su parte, han sido educados durante generaciones en la creencia de que la Paz de Westfalia de 1648 estableció el modelo de Estados soberanos y el sistema estatal con los que nos familiarizamos en el siglo XX.

Ya en la década de 1960, Stein Rokkan (1980) (Flora, 1999), puso en cuestión esta visión basada en el Estado en un trabajo en que estudió el espacio europeo como un todo, señalando las coyunturas históricas fundamentales que dieron forma al sistema estatal como conjunto. Estas coyunturas trajeron consigo no unos estados-nación plenamente integrados, sino un modelo complejo de divisiones, entre otras la religiosa, la industrial y la territorial, entre los distintos estados y en el seno de cada uno de ellos, ya que la integración económica, cultural, institucional y política no coincidió necesariamente en el tiempo y en el espacio. La integración nacional rara vez se completó y el territorio siguió siendo un factor importante en muchos sistemas políticos y sociales contemporáneos. Charles Tilly (1975, 1990) mostró cómo se construían en realidad los Estados, primero concentrándose en la fuerza militar pero en obras posteriores incluyendo los factores económicos. Spruyt (1994) presenta al Estado como algo históricamente contingente y susceptible de adoptar diferentes formas en diversos momentos y lugares. Osiander (1994; 2001) ha cuestionado el mito de Westfalia al mostrar cómo podían darse diferentes resultados históricos y también cómo gran parte de la historiografía del siglo XIX había ocultado esos resultados, decidida como estaba a elogiar el estado-nación.

#### La administración territorial y el Estado

Los investigadores que siguen la tradición rokkiana han intentado explicar la integración nacional no sólo como un proceso excepcional, sino como una continua tarea de construcción del Estado (Rokkan y Urwin, 1980; Keating, 1988). Lo que hay que explicar es no sólo la formación del Estado, o su desintegración en ciertos casos, sino su existencia continuada. La unidad nacional no es un proceso excepcional tras el cual se instala la política 'normal', sino que es una parte fundamental de la política misma. Tal argumento puede observarse al examinar de nuevo las etapas sucesivas de la 'modernización', en cada una de las cuales se pronosticó equivocadamente el 'fin del territorio'.

A finales del siglo XIX se produjo la consolidación del estado-nación y el primer ejemplo de 'globalización'. Aun así, mientras que para los estudiosos de la historia contemporánea esto reflejaba el dominio de la función sobre el territorio y la victoria del estado-nación, se trataba de un proceso con una fuerte dimensión regional que generó potentes intereses y movimientos territoriales. Centros comerciales que eran esenciales en la época pre-contemporánea del comercio marítimo, pasaron a un plano periférico dentro del Estado, como fue el caso de Bretaña. Puntos que

anteriormente habían sido periféricos, como Glasgow, Liverpool y Marsella, se convirtieron en lugares centrales en los imperios comerciales, mientras que las ciudades comerciales del imperio español entraron en declive a partir de 1898. El principal cinturón comercial de Europa (que se correspondía en su mayoría con la línea divisoria entre proyectos estatales de Rokkan) decayó a medida que se fueron creando mercados nacionales a su alrededor, y posteriormente volvió a aparecer con el mercado único europeo. Los nuevos centros industriales y comerciales de Lombardía, Vizcaya, Manchester, Glasgow, el valle del Ruhr, el este de Francia o el sur de Bélgica crearon fisuras entre el poder económico y el dominio político de la capital. Los intereses de la clase industrial se determinaron en función del territorio. Los industriales británicos de Glasgow y Manchester estuvieron comprometidos con el libre comercio hasta después de la Primera Guerra Mundial, mientras que en los demás lugares buscaron la protección del Estado nacional. La burguesía de Cataluña se encontraba entre la espada y la pared, ya que por una parte intentaba liberarse de la carga de los intereses agrarios, militares y clericales de Madrid, pero, por otra, necesitaba al Estado español para que preservara los mercados protegidos y mantuviera a raya al proletariado discoloso. En Italia se formó una alianza territorial/sectorial entre los industriales del norte y los terratenientes del sur. A su debido tiempo, el proletariado del norte recibió una parte de los bienes, pero los campesinos del sur quedaron aún excluidos (Gramsci, 1978). En Alemania, una alianza proteccionista parecida unió a los productores de cereales del este del Elba con los industriales del Ruhr (Conze, 1962). Los industriales del norte de Francia usaron el proteccionismo para su beneficio, en detrimento del sur (Brunstein, 1988). Los intereses aristocráticos impidieron la industrialización de Hungría, a diferencia de lo que ocurrió en Bohemia.

La organización de la clase obrera solía ser local, ligada a mercados de trabajo o a normas culturales y de resistencia específicos, y tuvo que adaptarse a las formas lingüísticas, étnicas o religiosas de la zona. Los especialistas en historia contemporánea sostuvieron en general que la política de clases caracterizó el Estado industrial moderno, eliminando las lealtades particularistas, pero después adoptaron un enfoque bastante diferente para explicar por qué la solidaridad entre clases se acababa en las fronteras estatales. La realidad es más compleja. En muchos casos triunfó la conciencia de clase combinada con la lealtad al estado-nación. En otros, las identidades locales o étnicas prevalecieron sobre las clases o modelaron considerablemente la política de clases. En otros casos, como en el País Vasco, Flandes o Escocia, los dos principios se disputaron el predominio.

Las divisiones religiosas, que constituyen el fundamento del comportamiento electoral durante el siglo XIX y gran parte del XX, también se “territorializaron”. Alemania se dividió entre católicos y protestantes. En Francia, Bélgica y, hasta cierto punto, en España e Italia, el catolicismo buscó protección en el regionalismo y en las sociedades integradas a escala local, mientras que las fuerzas laicas y anticlericales se inclinaron hacia el republicanismo y la centralización. El protestantismo fundamentalista floreció en la periferia de Escandinavia y Gran Bretaña.

Los estudiosos de la historia contemporánea atribuyen la scensión del nacionalismo en Europa, vinculado inexorablemente a la creación del Estado moderno, a la industrialización y la necesidad de alfabetizar a las masas (Gellner, 1983). Los críticos han objetado sin cesar que este argumento no responde a la complejidad del fenómeno y, de hecho, la modernización y la expansión del estado en el siglo XIX suscitaban diferentes respuestas. Hubo un largo periodo de movilización territorial, en forma de nacionalismos y regionalismos minoritarios, que los especialistas a veces interpretaron

como los estertores del viejo orden, ya que dio lugar a las normas universales del aparato del Estado moderno y de la economía de mercado. Sin embargo, un análisis más pormenorizado revela que la política territorial persistió dentro del estado-nación, el cual adoptó técnicas diversas para administrar los territorios que lo componían.

Se eclipsaron las antiguas formas de administración, que vinculaban a grupos de elite tradicionales con el centro del Estado, pero fueron sustituidas por otras nuevas. Las políticas arancelarias constituyeron un instrumento de negociación territorial, que se emplearon para favorecer ciertos intereses y clases territoriales/sectoriales en gran parte de Europa. Surgieron los intermediarios políticos para gestionar las relaciones entre el Estado y sus municipios y regiones. Allí donde las elites territoriales tradicionales tenían sus raíces y obtenían la legitimidad de la sociedad local surgieron los nuevos notables en los puntos de contacto entre la sociedad local y el Estado. Tales fueron los notables de la Tercera República francesa, los notabili de la Italia liberal y los caciques de la España de la Restauración. El clientelismo, a menudo percibido como un fenómeno temporal en el que la sociedad tradicional se encuentra con el Estado moderno, sobrevivió como una forma habitual de administración del territorio, ofreciendo patrocinio tanto individual como colectivo. Incluso (o quizá especialmente) los Estados napoleónicos tuvieron que adaptarse a la diversidad territorial concediendo a los administradores sobre el terreno libertad para que adaptaran la política a las necesidades y a las exigencias locales. Escocia se regía en el siglo XVIII mediante un minucioso sistema en el que el 'administrador' tenía libertad de ofrecer influencias a cambio de los votos a favor del gobierno en el poder. Después del colapso de este sistema hubo un periodo de turbulencias hasta que la Scottish Office y el ministro responsable, establecidos en 1885, poco a poco tomaron las riendas de la administración territorial y representaron así a Escocia en Londres y a Londres en Escocia.

Los partidos políticos nacionales, sobre todo de izquierdas, también desempeñaron un papel en la integración y la homogeneización nacionales. Aun así, con frecuencia dichos partidos tuvieron que adaptarse a las condiciones locales, acatando las normas y las redes existentes, de modo que la aparente homogeneidad en las votaciones era engañosa. Esta situación se dio especialmente en los partidos liberales y conservadores, pero también fue el caso del bando social-demócrata. Para mediados del siglo XX, daba la impresión de que la integración nacional había triunfado, y de que las especificidades regionales eran un legado atenuado, pero un análisis más detenido a menudo demuestra que la política nacional mantenía fuertes bases locales.

#### La política de planificación regional

Los signos unitarios del desarrollo nacional alcanzaron su máximo a principios de la década de 1970, en vísperas de una explosión de la política nacionalista y regionalista que sorprendió a la mayoría de los observadores. Algunos recurrieron una vez más a la teoría de la modernización para explicar el resurgimiento del particularismo, alegando que se trataba de la reacción de las sociedades tradicionales ante el impacto de la modernidad. De hecho, gran parte de la política territorial se había mantenido en el marco de estados aparentemente unitarios, como evidenciaron cada vez más las investigaciones realizadas en los años 1970 (Grémion, 1976; Keating, 1975). Así, la nueva política territorial a partir del decenio de 1970 no surgió de la nada sino que representó una nueva etapa en el juego continuo de la administración y la adaptación territoriales. Un factor común es la crisis del sistema vigente de representación territorial bajo la influencia del cambio político y de la

intervención del propio Estado; un proceso comparable a la explosión territorial de finales del siglo XIX.

Tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados de Europa occidental asumieron la responsabilidad de gestionar la economía nacional y de insertar las economías nacionales en el sistema de comercio internacional restablecido. Los objetivos clave eran el crecimiento económico, una baja inflación y el pleno empleo. Como complemento surgió la planificación regional para garantizar un desarrollo territorial homogéneo mediante medidas que tuvieran como punto de partida las diversas situaciones regionales, tales como las restricciones a la inversión en zonas prósperas y las subvenciones a la inversión en las zonas más pobres, la expansión y la modernización de las infraestructuras y el uso de empresas públicas para estimular el crecimiento. Estas medidas tenían objetivos económicos, sociales y políticos complementarios. Desde un punto de vista económico, se pretendía beneficiar a las regiones pobres, aliviar las presiones físicas y de la inflación en las áreas más prósperas y, al mismo tiempo, ayudar a la economía nacional brindando la posibilidad de usar recursos por explotar. En el plano social, representó la expresión territorial de la solidaridad nacional y del Estado de bienestar. Desde el prisma político, también fue beneficiosa tanto para el Estado como para los partidos en el poder porque sirvió para aumentar el apoyo que tenían en regiones problemáticas. Como estos objetivos se respaldaban mutuamente se podía vender como algo positivo para todos, una forma de 'keynesianismo espacial'. Con el tiempo, la planificación se hizo más avanzada, mediante un mejor enfoque de los niveles espaciales y la elaboración de sistemas de planificación regional y de desarrollo urbano para complementar las políticas de distracción. Las medidas venían desde arriba, administradas por el gobierno central o (como ocurrió en el caso de Alemania) con un sesgo cada vez más centralizado. Se trataba, por otra parte de medidas hasta cierto punto despolitizadas. Sin embargo, como la planificación era cada vez más minuciosa, resultaban necesarios los interlocutores y los colaboradores locales, aunque normalmente los representantes territoriales pre-existentes fueron soslayados, en beneficio de las nuevas elites técnicas. La planificación había que negociarla y aplicarla sobre el terreno mediante distintas formas de maquinaria corporativa que buscaran un compromiso con las fuerzas modernizadoras.

En algunos lugares esto coincidió con el nacimiento de nuevos agentes territoriales, las fuerzas vivas, que desafiaban la política distributiva de los antiguos notables con una nueva política de crecimiento y de cambio. Las antiguas elites locales podían mirar todo este proceso con actitud satisfecha, ya que este maná (como se le llamó en Francia) les caía sin que tuvieran que hacer nada, pero a largo plazo todo ello socavó su condición de intermediarios territoriales frente al Estado. Tampoco todas las consecuencias de la política regional centralizada fueron positivas. Se desplazaron los viejos sistemas de producción, se vieron amenazadas las culturas locales y hubo que realizar penosos ajustes, lo que provocó una oleada de movimientos de defensa territorial que se mezclaron con corrientes pacifistas, de activismo cultural, de nacionalistas minoritarios o de tipo ecologista, pasando así a formar movimientos sociales mucho más amplios. Mientras que los viejos sistemas de administración territorial se desestabilizaban, la maquinaria de desarrollo regional animó a los ciudadanos y a los grupos políticos a articular sus exigencias en torno a un nuevo marco territorial. Esto trajo consigo un proceso de politización y el surgimiento de opiniones encontradas sobre la forma en que las regiones debían desarrollarse, así como una tendencia a cuestionar su subordinación a las estrategias económicas nacionales. Órganos mixtos, como es el caso de los consejos de desarrollo regional de Francia, Italia, Bélgica y el Reino Unido, se encontraban divididos

entre su papel de ejecutores de la política central en la región y el de representantes de una perspectiva auténticamente regional sobre el desarrollo, y en los tres primeros casos se vieron empujados hacia un gobierno regional. En el Reino Unido se experimentó un giro hacia la centralización, aunque se mantuvieron las disposiciones especiales para Escocia y Gales, lo que dio lugar a políticas territoriales diferentes hasta finales de siglo.

Los gobiernos regionales suponían un desafío para los partidos políticos, que trataron de controlarlos y de subordinarlos a la vieja lógica política, pero también se vieron obligados a adaptarse a ellos. En Francia los 'gaullistas', que anteriormente se habían mostrado en desacuerdo con los notables de la IV República que perduraron en los municipios, establecieron su propia presencia local durante los decenios de 1960 y 1970. A su vez, los socialistas de la oposición emprendieron una 'marcha a través de las instituciones', usando el éxito obtenido a nivel regional para consolidar su base y de paso convirtiéndose a las bondades del regionalismo. Los demócrata-cristianos de Italia, tras haberse enfrentado a los antiguos notabili liberales en nombre de la modernización, los sustituyeron en su red de influencias y le dieron a ésta un nuevo nivel de eficacia y desarrollo. Durante los años de 1960 las agencias para el desarrollo regional, como la Cassa per il Mezzogiorno fueron colonizadas por los aparatos de los partidos, que se hicieron cargo de los gobiernos regionales establecidos en 1970. Las fuerzas de la izquierda, sin embargo, consiguieron establecerse en algunas ciudades y regiones y usarlas para promover la causa de la autonomía territorial de la que, en términos ideológicos generales, habían desconfiado a lo largo de la historia. El proceso gradual de regionalización en Bélgica fue administrado por la elite política vigente, que fue la beneficiaria del mismo.

Los movimientos políticos regionalistas, a menudo bastante heterogéneos, no consiguieron establecer una síntesis de políticas convincente y perdieron empuje. Parecía que los Estados recuperaban el control de la política territorial, pero la victoria tan sólo fue temporal (véase más abajo). España es una excepción. La paranoia del régimen franquista sobre cualquier cuestión regional supuso que ni siquiera se estableciera el tipo de soluciones regionales tecnocráticas que sí observamos en otras partes (si bien algunos tecnócratas modernizadores dentro del régimen eran partidarios de ellas). No se produjo la cooptación de las elites regionales ni el sistema de negociación regionalizado. Por lo tanto, los movimientos regionalistas y de minorías nacionalistas permanecieron unidos con otras fuerzas de oposición, y así se garantizó que la transferencia de poderes a las regiones sería una prioridad del régimen democrático después de 1978.

#### El nuevo regionalismo

Nuestro tercer ejemplo de reafirmación territorial data de los años 1990, con la intensificación de la integración europea y con una nueva oleada de 'globalización'. Para algunos observadores la nueva era presagiaba el 'fin del territorio' (Badie, 1995) o una nueva sociedad en red en la que los vínculos con el lugar, la identidad y la función se romperían definitivamente. Sin embargo, lejos de desaparecer, la política territorial ha experimentado un nuevo resurgimiento.

Las dificultades económicas de la década de 1970 y la crisis del keynesianismo nacional socavaron las políticas regionales nacionales. Con el aumento del desempleo, ya no podían sostenerse las supuestas ventajas generales de las políticas regionales y las regiones se vieron abocadas a una competencia más explícita. La apertura de los mercados europeo y global y la movilidad del capital

debilitaron aún más los instrumentos de distracción nacionales, debido a que ahora las inversiones tenían una amplia gama de destinos. Esto hizo que los gobiernos nacionales atenuaran las políticas regionales nacionales y subrayaran que eran las regiones la que tenían que ayudarse ellas mismas. Al mismo tiempo, un nuevo pensamiento académico recalca la importancia que tiene el lugar para explicar el éxito y el fracaso, y la necesidad de estrategias de crecimiento endógenas (Storper, 1997; Scott, 1998). Los territorios dejan de considerarse intercambiables, de modo que manipular el sistema de subvenciones y el sistema tributario, rebajar los costes del transporte, o proporcionar infraestructuras ya no son métodos que se puedan usar para acondicionar cualquier lugar para más o menos cualquier actividad. Los lugares se perciben más bien como sistemas sociales dotados de normas y prácticas propicias para ciertos tipos de actividad. En las condiciones de producción actuales, la ventaja comparativa, en la que todos los territorios encuentran su ubicación en la división del trabajo, ha dado lugar a la ventaja competitiva, con ganadores y perdedores. Estas ideas han sido objeto de numerosas críticas que las consideran una construcción o una racionalización ideológicas para unas políticas que le permitan al Estado desentenderse de sus responsabilidades del desarrollo regional y local (Lovering, 1999). Sin embargo, la interpretación política de los nuevos modelos de crecimiento ha propiciado un tipo de neomercantilismo regional, en el que las elites regionales pueden postular un interés territorial común para vencer a los competidores, lo cual les permite usar el territorio como la base para su atractivo político.

El contexto de esta competencia interregional ya no es nacional sino global y europeo, y la Unión Europea, hasta cierto punto, ha asumido la función que ejercía el Estado en materia de política regional, usando argumentos bastante similares a los de la planificación regional nacional de los años 1960 y 1970, con su mezcla de elementos económicos, sociales y políticos. Las regiones, afectadas por gran variedad de políticas europeas, han buscado maneras de influir a escala europea, por intermedio de sus gobiernos nacionales, mediante el cabildeo directo o mediante redes interregionales.

El desarrollo económico no es la única función que ha cambiado de escala. Las minorías culturales y lingüísticas han reforzado su componente territorial, aun en presencia de las tecnologías de la comunicación actuales, porque las comunidades interesadas necesitan a las instituciones públicas. Hasta cierto punto, la solidaridad social puede que se haya territorializado en lugares con un fuerte sentido de la identidad, y ello repercute en la política del Estado del bienestar. El territorio también está adquiriendo cada vez más importancia como fuente de identidad política. Los Estados en Europa han establecido gobiernos a escala intermedia, regional o a 'mesoescala' para gestionar el proceso de cambio social y económico, para planificar las infraestructuras y para racionalizar el Estado del bienestar. Así, estamos presenciando que el nivel regional emerge como espacio económico, como espacio cultural, como espacio político y como conjunto de instituciones gubernamentales (Keating, 1998) aunque no todos ellos afecten a todas las regiones.

El orden resultante a menudo se ha descrito como algo novedoso, como un sistema de 'gobernanza a varios niveles' que sustituye el viejo Estado jerárquico y centralizado, o como un nuevo medievalismo, un regreso a la forma premoderna de niveles de autoridad solapados y asimétricos. No es ninguna de las dos cosas. Simplemente se trata de la última manifestación de una realidad que perdura, en la que los Estados y las autoridades supranacionales gobiernan territorios complejos en permanente evolución y cambio. La globalización ya existía antes, de la misma manera que existían

formas complejas de gobierno y redes europeas que trascendían las jurisdicciones políticas. Los politólogos no necesitan nuevos paradigmas ni conceptos y disponen de mucho material de comparación del pasado. La administración territorial altera su forma pero nunca desaparece. No se trata, pues, de un símbolo de modernidad retardada ni de una transición hacia una nueva forma de gobierno integrado, sino que es parte de la política habitual. Todo ello ha estimulado el redescubrimiento de las historias regionales (Applegate, 1999) y de teleologías alternativas. Más arriba he presentado algunas maneras de poner en duda el paradigma integracionista adoptando un enfoque más sensible al hecho de que la construcción del Estado y la administración territorial son procesos continuos. Una historia regional de Europa sería una labor más ambiciosa, aunque parte de ese trabajo se está realizando según la tradición rokkianiana. Sin embargo, una vez que cuestionamos la teleología del Estado-nación consolidado es difícil ponerse de acuerdo sobre cómo sería una visión alternativa y sobre qué principios estructurales se apoyaría. El debate en este punto se enreda con alegaciones normativas que se apoyan en los mismos materiales históricos.

#### El pasado aprovechable

Existe un fuerte sesgo normativo en las historias nacionales en Europa. La teleología estatal tiene tanto versiones conservadoras como progresistas. España cuenta con una versión conservadora, en la que el Estado es el depositario del tradicionalismo católico, amenazado por la subversión provincial, pero también está la versión liberal y progresista que data del siglo XIX y que se asocia con la Institución Libre de Enseñanza (Fox, 1997). En Francia durante mucho tiempo las regiones se presentaban como viveros de la reacción contra-revolucionaria y clerical contra las fuerzas liberadoras del Estado jacobino. Los historiadores británicos liberales (Whig), que demostraban que la incorporación a Inglaterra de los territorios periféricos era indudablemente progresista, tuvieron sus equivalentes en España, Francia, Bélgica, Canadá, y en otros países (Keating, 2001). Se han citado mucho las opiniones cáusticas de John Stuart Mill (1972) sobre las minorías europeas no asimiladas. Esto no se limita a los progresistas de la época victoriana. Ralph Dahrendorf (1995) ha escrito con un tono similar, mientras que Larry Siedentop (2000) relaciona el regionalismo con la idea de deshacernos de la cultura cívica y de las normas democráticas forjadas en el Estado-nación.

En los últimos años, la integración europea y la globalización han obligado a un replanteamiento de la naturaleza del Estado-nación, de su futuro y, por tanto, de su pasado. El Estado ha experimentado una transformación funcional que puede que no haya reducido su importancia en general pero que ha puesto en tela de juicio su supuesta omnicompetencia. Los analistas expertos en cuestiones intergubernamentales de la integración europea siguen insistiendo en que el estado-nación es la base del orden europeo, en el que simplemente se delega autoridad en las instituciones europeas, pero sus argumentos parecen extremadamente formales. Los estudiosos del Derecho han aceptado cada vez más que la Unión Europea es un orden jurídico por derecho propio, que comparte la soberanía con los Estados miembros (MacCormick, 1999). A escala nacional, los Estados han perdido su capacidad de integrar sociedades, de administrar la economía y de aplicar sus preferencias en cuanto a sus políticas. Se ven obligados a compartir el poder con otros agentes en redes complejas. Las funciones del Estado se han redistribuido a diferentes niveles espaciales de modo que, si bien el Estado sigue conservando atribuciones esenciales, ya no existe un conjunto básico de competencias esenciales que lo definan —ni siquiera en materia de control de las fronteras, de la moneda o de la defensa. Los movimientos regionales y de minorías nacionalistas han puesto en duda la presunción del Estado de que él es la única fuente de legitimidad. A medida que pierde su halo de misterio, el

Estado es objeto de una atención cada vez mayor de los especialistas dispuestos a desconstruirlo y relativizarlo. Se percibe cada vez más como un conjunto de atribuciones y de declaraciones normativas, como algo históricamente contingente, que pertenece a un momento y a un lugar concretos y que difiere según cada caso. Los especialistas muestran un creciente interés por otras escalas espaciales de la acción, de la articulación de intereses y de la formulación de políticas públicas, así como por otros espacios democráticos. Algunos lo ven como novedoso, como una transformación radical en la autoridad y en el poder. Para otros se trata simplemente de una etapa más en la evolución del Estado territorial.

Esto, a su vez, ha provocado su propia interpretación del pasado. En épocas pasadas, la historiografía nacionalista minoritaria a menudo consistía en una mimesis de la versión estatal, en la que simplemente la nación más pequeña sustituía a la mayor. Así que la nación, atrapada en una unión artificial, estaba reprimida y no la dejaban expresarse. A menudo existían mitos de una independencia primitiva de la que la habían privado en el pasado. Libre de estas ataduras, la nación podía ocupar su lugar en la familia de los Estados. Esa fue la visión de Sabino Arana (1892), desarrollada en muy poco tiempo a finales del siglo XIX, cuando parecía que el destino de una nación era tener su propio Estado.

Más interesante en las circunstancias actuales es el redescubrimiento de las antiguas doctrinas de la soberanía compartida, donde se solapa la autoridad y el orden negociado. Esas ideas siempre han existido, sobre todo en los pueblos pequeños con vecinos poderosos como es el caso de los catalanes o los finlandeses (Puig, 1998), los checos o Escocia. En el orden político europeo de varios niveles, en el que nadie posee la soberanía absoluta, esto les brinda a algunas naciones y regiones un pasado aprovechable, que los movimientos nacionales y regionales pueden desplegar en una estrategia para adquirir autonomía e influencia. Los gobernantes autónomos escoceses han recordado que la doctrina de la soberanía parlamentaria es desconocida en el derecho escocés, pero que el principio de soberanía popular está bien afianzado (MacComick, 2000; CSA, 1998). Los catalanes se remiten a su historia como nación comercial autónoma dentro del Reino de Aragón que, a su vez, estaba insertado en un complejo orden español y europeo. Los nacionalistas vascos moderados se fijan en sus privilegios tradicionales, los fueros, no como una forma de independencia absoluta, sino como derechos originales que son, histórica y jurídicamente, anteriores a la constitución española. Ello conlleva una visión pactista y confederal del estado español y de la Unión Europea. También en Canadá ha habido un fuerte resurgimiento de la teoría de la confederación 'de las dos naciones o pactista, presentada de forma históricamente más fiable y como guía para la práctica actual (McRoberts, 1997; Romney, 1999). Este tipo de razonamiento no es universal o, al menos, no siempre se proyecta a cuestiones constitucionales. Los nacionalistas y regionalistas flamencos alaban el esplendor de Flandes en la edad de oro, su cultura y su poderío económico, pero no mencionan mucho el legado constitucional de los Países Bajos de los Borgoña y de los Austria, en el que los gobernadores tuvieron que adaptarse a las costumbres locales y negociar con las comunidades. Quizá se deba a que el Flandes contemporáneo es muy diferente de los territorios históricos o tal vez a que la experiencia del Estado centralizado belga haya borrado la memoria histórica. En los antiguos dominios de los Habsburgo hay una comprensible reticencia a recordar la memoria del imperio, y las elites políticas han adoptado posturas muy pro-estatales, pero existe cierto interés por las antiguas formas de autoridad compleja. También existe cierto reconocimiento de que el imperio no estaba condenado al fracaso debido a la cuestión de las nacionalidades, y hay

un renovado interés en aquellos que, como los austro-marxistas, intentaron convertir el imperio en una federación democrática multinacional (Nimni, 1999).

De igual modo se rebate la teleología normativa del Estado, la idea de que es el único marco posible para la democracia liberal. Las formas pre-modernas de autoridad negociada se han asociado a menudo con la reacción, con la defensa de los privilegios y con las desigualdades, y su destrucción con la condición previa del progreso. Sin embargo, también se podría argumentar que ninguna sociedad fue democrática en la Edad Media ni en los comienzos de la Edad Moderna, pero que las semillas de la democracia podrían encontrarse en más de una forma. Los estudiosos de la historia contemporánea podrían tildar a la Declaración de Arbroath, con sus nobles sentimientos sobre una monarquía limitada y los derechos de los escoceses, de invento de unos cuantos monjes para los barones egoístas, pero al mismo tiempo es sin duda incongruente considerar la Carta Magna como la fuente de las libertades inglesas/británicas. Es posible que los fueros vascos hayan sido el producto de una sociedad profundamente desigual, pero ello no significa que no pudieran ser democratizados, mientras sí pudieran serlo los gobiernos absolutistas de Francia y de España.

El liberalismo contemporáneo tiende a recalcar el valor del pluralismo más de lo que lo hicieron sus equivalentes de los siglos XIX y XX, y ha producido así una enorme bibliografía sobre el multiculturalismo y el nacionalismo liberal. Desde este punto de vista, la modernización durante los últimos dos siglos puede, efectivamente, haber apoyado la democratización pero a costa del pluralismo inherente a algunos órdenes políticos antiguos. De ello se desprende que cuestionar el pluralismo territorial no es una vuelta a una época 'premoderna' y predemocrática, sino redescubrir y redefinir modelos de autoridad difusa y dividida y reconciliarlos con la práctica democrática. Este tipo de democracia plural, a su vez, encaja mejor en el debate sobre el reto de democratizar Europa que las visiones que presentan Europa como una especie de proto-Estado.

Los especialistas en historia contemporánea han desdeñado habitualmente las doctrinas de los derechos históricos, argumentando que el hecho de que un derecho perteneciera a un territorio determinado en el pasado, carece de pertinencia para el presente desde un punto de vista normativo. Los derechos sólo son inherentes a las personas o a los grupos de personas que democráticamente acuerdan crear un sistema de gobierno. Sin embargo, la idea de que los derechos de los estados vigentes al autogobierno y a la soberanía se apoyan únicamente en el consentimiento de sus ciudadanos en una negociación histórica conforme a Locke es la más pura de las ficciones históricas. En la práctica, su legitimidad se basa en el hecho de que ya existen y no tienen que hacer ningún tipo de reivindicación de principios básicos que, sin embargo, las regiones o las naciones sin Estado tienen que reclamar para conseguir el autogobierno. A medida que se desmitifica al Estado y se lo sitúa en el mismo plano moral que otros colectivos humanos, esto se hace más evidente y por ello las doctrinas de los derechos históricos para las naciones y las regiones sin Estado vuelven al discurso político (Herrero de Miñón, 1998). En este debate se recurre a menudo a la historia para argumentar que se ha violado un acuerdo previo, a menudo implícito, sobre el lugar que ocupa el territorio dentro del Estado más amplio, y que la restauración del antiguo equilibrio exige un cambio constitucional (Tierney, 2004).

## Conclusión

Así, una relectura de la historia nos muestra que los repetidos paradigmas de modernización que

predicen el fin del territorio frente a la integración nacional o bien frente la globalización han sido desacreditados en repetidas ocasiones. Desde un punto de vista analítico, la historia nos demuestra que la política territorial está continuamente presente, aunque cambie de forma a lo largo del tiempo. Por lo tanto, no hemos pasado de la modernidad ni llegado, por cierto, al fin de la historia, sino que aún la estamos viviendo. Desde un punto de vista normativo, todavía afrontamos el reto de enraizar los órdenes políticos particulares en los principios universales. Sin embargo, ya no tenemos el consuelo de las historias nacionales para ayudarnos a afrontar estos retos.

En algún momento la de-construcción de las teleologías históricas conduce a un nihilismo intelectual, o a una explicación postmoderna en la que no hay estructura, no hay parte descriptiva, no hay conclusión ni tampoco implicaciones normativas (Létourneau, 2000). Todo mito puede ser desenmascarado y tanto las explicaciones nacionalistas como las regionales pueden ser puestas a prueba hasta su destrucción. Una vez que el Estado se elimina como la unidad de análisis privilegiada, es fácil demoler cualquier alternativa. Aun así, no tenemos que seguir hasta el final el camino de la de-construcción ni sucumbir a una teleología regionalista o nacionalista minoritaria en la búsqueda de principios estructurales alternativos para la explicación histórica. Invenciones tan claras como la historia de la Padania (Oneto, 1997) pueden ser razonablemente descartadas aunque se cuestionen otras historias. Un enfoque más prometedor es considerar la historia de las naciones y las regiones dentro de los Estados y entre ellos, no como entidades cosificadas, sino como algo que está continuamente cambiando, que se hace y se rehace en diferentes condiciones históricas. Nada está predeterminado, ni el Estado ni sus rivales, pero sí es posible hacer una interpretación teóricamente informada de la historia. Este es el objetivo de la 'nueva' historia británica o de las Islas (Pocock, 1975; Kearney, 1995; Davies, 1999), criticada a su vez por no ubicar a las Islas en el contexto europeo más amplio (Scott, 2000). Incluso la historia unitaria de Inglaterra se ha puesto en duda (Tomaney, 1999). Hay proyectos similares en otros países europeos y en Canadá (Tusell, 1999; Morelli, 1995; Wils, 1996; Le Roy Ladurie, 2001; McRoberts, 1997; Romney, 1999). Nunca volveremos a tener nada equivalente a las certidumbres de los manuales escolares de otra época, pero los especialistas en ciencias sociales aún necesitan la disciplina de la historia e incluso puede que contribuyan a ella.

## Bibliografía

Applegate Celia (1999), 'A Europe of Regions: Reflections on the Historiography of Sub-National Places in Modern Times', *American Historical Review*, 104.4. pp.1157-82.

Arana, Sabino (1892), 'Vizcaya por su independencia', in Santiago de Pablo, José Luis de la Granja and Ludger Mees (eds), *Documentos para la historia del nacionalismo vasco*, Barcelona: Ariel.

Badie, Bertrand (1995), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité social du respect*, París: Fayard.

Brunstein, W. (1988), *The Social Origins of Political Regionalism*, Berkeley: University of California Press.

CSA (1988), Campaign for a Scottish Assembly, 'A Claim of Right for Scotland', in O. Dudley Edwards (ed.), A Claim of Right for Scotland, Edimburgo: Polygon.

Conze, W. (1962), 'The German Empire' in The New Cambridge Modern History. Vol.XI. Material Progress and World-Wide Problems, 1870-1898, Cambridge: Cambridge University Press.

Dahrendorf, Ralph (1995), 'Preserving Prosperity', New Statesman and Society, 15/29 diciembre, pp.36-41.

Davies, Norman (1999), The Isles. A History, Londres: Macmillan.

Deutsch, Karl (1966), Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality, 2ª edición, Cambridge, Mass: MIT Press.

Durkheim, Emile (1964), The Division of Labour in Society, Nueva York: Free Press.

Flora, Peter (ed.) (1999), State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan, Oxford: Oxford University Press.

Fox, Inman (1997), La invención de España. Nacionalismo liberal e identidad nacional, Madrid: Cátedra.

Gellner, Ernest (1983), Nations and nationalism, Oxford : Blackwell.

Gramsci, Antonio (1978), 'Operai e contadini', en V. Lo Curto (ed.), La questione meridionale, 2ª edición, Florencia: G. D'Anna.

Grémion, Pierre (1976), Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, París: Seuil.

Herrero de Miñón, Miguel (1998a), Derechos Históricos y Constitución, Madrid: Tecnos.

Kearney, Hugh (1995), The British Isles. A History of Four Nations, Cambridge: Cambridge University Press.

Keating, Michael (1975), The Role of the Scottish MP, tesis doctoral, Glasgow College/ CNAA.

Keating, Michael (1975), State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State, Londres: Harvester-Wheatsheaf.

Keating, Michael (1998), The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change, Aldershot: Edward Elgar.

Keating, Michael (2001), Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era, Oxford: Oxford University Press.

Le Roy Ladurie, Emmanuel (2001), *Histoire de France des Régions. La périphérie française des origins à nos jours*, Paris: Seuil.

Létourneau, Jocelyn (2000), *Passer à l'avenir. Histoire, mémoire, identité dans le Québec d'aujourd'hui*, Montreal: Boréal.

Lovering, John (1999), 'Theory Led by Policy: The Inadequacies of the "New Regionalism"', *International Journal of Urban and Regional Research*, 23.2, pp.379-95.

MacCormick, Neil (1999), *Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth*, Oxford: Oxford University Press.

MacCormick, Neil (2000), 'Is There a Scottish Path to Constitutional Independence?', *Parliamentary Affairs*, 53, pp.721-36.

McRoberts, Kenneth (1997) *Misconceiving Canada. The Struggle for National Unity*, Toronto: Oxford University Press.

Mahoney, James y Dietrich Rueschmeyer (eds) (2003), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mill, John Stuart (1972), *Utilitarianism, On Liberty and Considerations on Representative Government*, Londres: Dent

Morelli, Anne (1995), 'Introduction', en Ann Morelli (ed), *Les grands mythes de l'histoire de Belgique, de Flandre et de Wallonie*, Bruselas: Vie Ouvrière.

Nimni, Ephraim (1999), 'Nationalist multiculturalism in late imperial Austria as a critique of contemporary liberalism: the case of Bauer and Renner', *Journal of Political Ideologies*, 4.3, pp.289-314.

Oneto, G. (1997), *L'invenzione della Padania. La rinascità della comunità più antica d'Europa*, Ceresola: Foedus.

Osiander, A. (1994), *The States System of Europe, 1640-1990. Peacekeeping and the Conditions of International Stability*, Oxford: Clarendon.

Osiander, A. (2001). 'Sovereignty, International Relations and the Westphalian Myth' *International Organisations*, 55, pp.251-287.

Pocock, J.G.A. (1975), 'British History: A Plea for a New Subject', *Journal of Modern History*, 47.4, pp.601-28.

Puig i Scotoni, Pau (1998), *Pensar els camins a la sobirania*, Barcelona: Mediterrànea.

Rokkan, Stein (1980), 'Territories, Centres, and Peripheries: Toward a Geoethnic-Geoeconomic-Geopolitical model of Differentiation within Western Europe', en Jean Gottman (ed.), *Centre and Periphery. Spatial Variations in Politics*, Beverly Hills: Sage.

Rokkan, Stein and Derek Urwin (1983), *Economy, Territory, Identity. Politics of West European Peripheries*, Londres: Sage.

Romney, Paul (1999), *Getting it Wrong. How Canadians Forgot Their Past and Imperilled Confederation*, Toronto: University of Toronto Press.

Scott, Allen (1998), *The Regional World*, Oxford: Oxford University Press.

Scott, Jonathan (2000), *England's Troubles. Seventeenth-Century English Political Instability in European Context*, Cambridge: Cambridge University Press.

Shils, Edward (1975), *Center and Periphery. Essays in Macrosociology*, Chicago: University of Chicago Press.

Siedentop, Larry (2000), *Democracy in Europe*, London: Allen Lane, Penguin.

Spruyt, H. (1994), *The Sovereign State and its Competitors*, Princeton: Princeton University Press.

Storper, Michael (1997), *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, Nueva York y Londres: Guildford.

Tierney, Stephen (2004), *Constitutional Law and National Pluralism*, Oxford: Oxford University Press.

Tilly, Charles (1975), *The formation of national states in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Tilly, Charles (1990), *Coercion, Capital and European States, AD 990–1990*, Oxford: Blackwell.

Tomany, John (1999), 'In Search of English Regionalism: The Case of the North East', *Scottish Affairs*, 28, pp.62-82.

Tusell, Javier (1999), *España. Una angustia nacional*, Madrid: Espasa Calpe.

Wils, Lode (1996), *Histoire des nations belges*, Ottignies: Quorum.