

CAPÍTULO 4

LOS ESTADOS TERRITORIALES

El apogeo de la geografía política se produjo en los años de entreguerras, entre 1918 y 1939. Los geógrafos actuaron como consejeros en la Conferencia de Paz de Versalles de 1919; y, en los años que siguieron, Mackinder, Haushofer, Bowman y otros llegaron a ser figuras políticas importantes más allá del ámbito de la geografía académica. Como hemos visto, a partir de 1945 esa geopolítica desapareció radicalmente de la geografía. En general, la geopolítica fue relegada al olvido en la geografía política, y la geografía política fue relegada al olvido en la geografía. Se puede apreciar muy claramente este cambio de énfasis a partir de la escala de análisis que se utilizó, en el capítulo dedicado a la «geografía política», en la publicación titulada *Geografía americana: inventario y perspectivas*, realizada con ocasión del cincuentenario de la Asociación de Geógrafos Americanos. En ese capítulo, Hartshorne (1954) se lamentaba —lo que ahora resulta familiar— del «subdesarrollo» de la geografía política en el contexto general de la disciplina. El análisis que hacía de los métodos en geografía política es más esclarecedor: los grandes temas internacionales en sentido amplio eran dejados de lado y se ponía el énfasis en los «estudios de área», las «divisiones políticas del mundo» y, sobre todo, la «región política». Este enfoque no era ninguna novedad; Hartshorne pudo haberse inspirado en varios estudios, anteriores y de su época, pero sancionó una perspectiva de la geografía política en la que las ideas sobre estrategia mundial brillaban por su ausencia.

La región política casi siempre se reducía al Estado territorial, es decir, a una de las unidades soberanas que componen el mapa político mundial. La geografía política quedó encerrada en una escala geográfica determinada. Claval (1984) cree que este enfoque de miras estrechas es tan culpable del declive de la subdisciplina en la época anterior a 1970 como lo son los excesos de la geopolítica. Sin embargo, esa geografía política del Estado dio lugar a interesantes modelos de los aspectos espaciales de las estructuras estatales. Predominaron dos enfoques en particular: la evolución espacial de los Estados, y su integración espacial. Esto ha originado dos herencias teóricas relevantes para nuestro estudio de los Estados territoriales, el desarrollismo y el funcionalismo, de las que nos ocuparemos en la primera parte de este capítulo. Y es difícil imaginar dos enfoques tan poco adecuados para enfrentarse a las tendencias que conlleva la globalización.

En la segunda parte recurriremos a diversos temas ya tratados por estas corrientes de pensamiento y los reordenaremos para ilustrar la creación del mapa mundial. Empezaremos explorando los orígenes de los Estados modernos utilizando para ello un simple modelo topológico del Estado, lo que nos proporciona el marco adecuado para integrar temas de la geografía política tradicional en nuestro análisis particular del sistema interestatal. Es importante porque tratamos con un mundo de múltiples Estados: dense cuenta de que el nombre del capítulo no está

en singular sino en plural. No obstante, entender la creación del mapa político mundial es un paso previo para analizar, desde nuestra perspectiva de los sistemas-mundo, cómo funcionan los Estados hoy. En la última parte del capítulo examinaremos cuestiones más básicas relacionadas con la naturaleza de los Estados, procediendo a revisar brevemente los debates recientes en las teorías marxistas del Estado, en tanto que contribuciones adecuadas para entender la «estatalidad», pero insuficientes —concluimos— para entender la «interestatalidad», es decir la condición estructural de múltiples Estados que tiene el sistema-mundo. Así, argumentamos a favor de la elaboración de una teoría de los Estados desde la perspectiva del análisis de los sistemas-mundo, es decir, del conjunto del sistema interestatal.

En la medida en que uno de los principales elementos de la idea de globalización contemporánea es la «desterritorialización», es fácil deducir que la literatura científica que se ocupa del tema desde este punto de vista a menudo desdén a la poder actual de los Estados. Es cierto que la desterritorialización afecta a la misma naturaleza del Estado moderno, pero no es simplemente un asunto de nuevas fuerzas sociales eliminando viejas estructuras políticas. Estas estructuras tienen quinientos años y es, por ello, difícil que sucumban a prácticas que se vienen realizando desde una década más o menos. El tratamiento de la interestatalidad en el análisis de los sistemas-mundo no parte de la decadencia actual de los Estados sino que están reorientándose en nuevas y cambiantes circunstancias. En el apartado final de este capítulo demostramos cómo nuestro enfoque de los procesos transestatales, más sensible a los aspectos históricos, puede contextualizar las tesis sobredeterminadas de la globalización sobre la decadencia del Estado.

I. LOS DOS LEGADOS: DESARROLLISMO Y FUNCIONALISMO

Los enfoques desarrollista y funcionalista de la geografía política del Estado siempre han estado estrechamente relacionados. Los dos se remontan a épocas anteriores a la de Friedrich Ratzel, quien es considerado, en general, la persona con más derecho al título de «padre de la geografía política». En consonancia con el ambiente intelectual de finales del siglo XIX, Ratzel (1969) elaboró una teoría sobre la «naturaleza orgánica» del Estado, compuesta de siete leyes del crecimiento espacial de los mismos. Desde entonces el desarrollismo y el funcionalismo han tenido una importancia fundamental para la geografía política tradicional. Concentraremos nuestra atención en los ejemplos más influyentes de cada una de estas corrientes: el modelo de desarrollo del Estado de Pounds y el enfoque funcional de la geografía política de Hartshorne.

I.1. El desarrollismo

En la primera mitad del siglo XX las analogías biológicas eran moneda corriente en todas las ramas de la geografía. El ciclo de la evolución del paisaje físico de William Morris Davis era más famoso incluso que la teoría del Estado de Ratzel. En geografía política se puede encontrar la influencia de Davis en la terminología de la teoría de los ciclos del Estado de Van Valkenburg (1939). En esta teoría se formula un modelo de Estado según el cual éste pasa, como los valles de los ríos, por cuatro etapas de desarrollo: juventud, adolescencia, madurez y vejez. En el caso de Estados Unidos, la primera etapa se habría producido entre 1776 y 1803,

cuando consolidó su estructura interna; la segunda etapa duró desde 1803 hasta 1918, cuando el país amplió sus límites, y desde entonces estaríamos ante un país «maduro», que procura promover pacíficamente la cooperación internacional. Según Van Valkenburg muchos Estados europeos habían llegado a la vejez y estaban en plena decadencia en los años treinta. De Blij (1967: 104) da una versión más moderna de la teoría de los ciclos, ¡en la que los Estados europeos han vuelto a la madurez! Esto es evidentemente un caso extremo de desarrollismo, según el cual todos los Estados son entidades autónomas que discurren por senderos paralelos, pero empiezan en distintas épocas y van a distinta velocidad. El resto del mundo sólo existe en tanto que «interruptor» potencial de la secuencia.

Lo que se puede apreciar en este modelo es que el pensamiento desarrollista iba a aparecer en la geografía política —y de hecho en la geografía humana en general (véase Taylor, 1957)— mucho antes de que se produjera el gran auge de esas teorías en las ciencias sociales de los años cincuenta y sesenta. Wallerstein ataca a estas últimas; pero nosotros vamos a concentrar nuestra atención en los ejemplos de la geografía política, de los cuales el más influyente en los últimos años ha sido el modelo del área nuclear (*core-area*) de Norman Pounds.

El modelo del área nuclear y el desarrollo del Estado

La primera formulación de este modelo fue realizada por Pounds y Ball (1964) para explicar el desarrollo del sistema de Estados europeos. Empezaban por definir dos tipos de Estado, «arbitrario» y «orgánico», y aunque la utilización de este último término refleja sin duda la influencia de Ratzel, estos autores no pretenden establecer ninguna analogía orgánica, sino que tratan de hacer una distinción dentro de las formas a partir de las cuales se constituyó el territorio del Estado. En el tipo arbitrario, el territorio se constituye en un marco geográfico preconcebido, como consecuencia de un asentamiento político; mientras que en el caso orgánico, el territorio se desarrolla lentamente por medio del crecimiento de un área nuclear. Este último proceso es el que Pounds y Ball intentan describir en el caso de Europa.

Pounds y Ball (1964) argumentan que, para convertirse en el área germinal de un Estado moderno, las áreas nucleares han de tener algunas ventajas de partida respecto a otras áreas próximas. Para llegar a ser una área nuclear viable, un distrito ha de ser capaz de generar excedentes económicos comparativamente pronto; éstos le proporcionarían los recursos para, en primer lugar, defenderse de posibles conquistas, y, en segundo término, para ampliar su dominio sobre vecinos que disfrutaran de menos recursos. En la Europa feudal esto implicaba que esas áreas disponían de suelo fértil para la producción agrícola y de una ubicación nodal para el comercio de mercancías no disponibles *in situ*. Un ejemplo de este tipo de argumento ambiental es el desarrollo expansivo de la autoridad de los reyes franceses a partir del año 987, momento en que su dominio se restringía a la zona que rodeaba París. El poder práctico de los reyes se amplió gradualmente por diversos procedimientos militares y dinásticos, que les permitieron acumular territorios más allá del área nuclear, de modo que en 1360 la autoridad real ya había llegado por el oeste al Atlántico y por el sur a los Pirineos; por el este la frontera del Estado se fue trasladando poco a poco hasta alcanzar más o menos su ubicación actual en 1789. Pounds y Ball (1964) consideran que este ejemplo de crecimiento del área nuclear es el «prototipo» de un proceso general que habrían experimentado diecinueve Estados europeos modernos (Fig. 4.1).

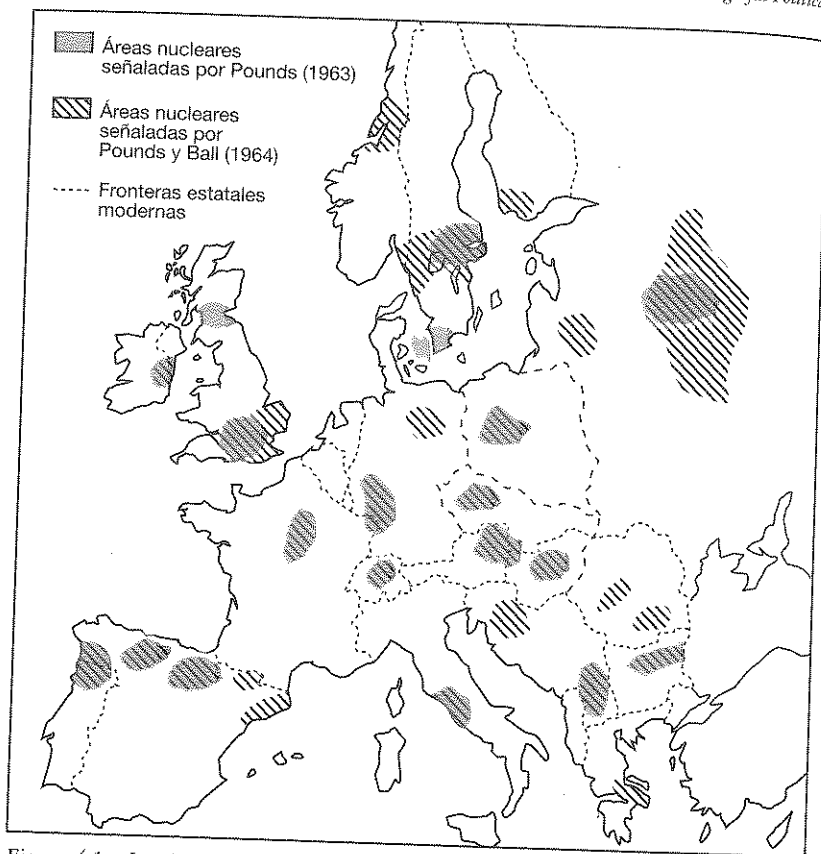


Figura 4.1 Las áreas nucleares de los Estados europeos.

Crítica

La crítica más simple que se puede hacer a este modelo es que es una «explicación a posteriori», puesto que, al saber qué Estados existen hoy, la identificación de sus áreas nucleares no significa que dispongamos de una explicación adecuada para aclarar los procesos que ocurrieron en el pasado. Las áreas nucleares de Pounds y Ball no son las únicas zonas que tienen las características geográficas precisas para convertirse en áreas embrionarias de los Estados modernos; de hecho, en otro texto de Pounds (1963), las áreas nucleares no eran exactamente las mismas. En esa versión, Noruega, por ejemplo, no tenía ninguna. Incluso el prototipo del modelo ha recibido críticas; Burghardt (1973: 225) argumenta que no había una predestinación a la unidad francesa convertida en realidad por los monarcas franceses, sino que fueron ellos precisamente los que la forjaron, y Finer (1974: 96) llega a la conclusión de que «territorialmente hablando, Francia es muy poco probable!»

Burghardt (1969), además, ha criticado el modelo a causa de lo inconsistente de la definición de área nuclear, porque cree que hay que distinguir entre tres conceptos distintos:

- el núcleo central, que es el área embrionaria alrededor de la cual se han acumulado territorios que han dado lugar al Estado territorial moderno;
- el núcleo efímero, que es el área embrionaria a la que, a la postre, no se ha añadido territorio; y
- el núcleo contemporáneo, que es el área que en la actualidad es la más importante política y económicamente para el Estado.

Burghardt arguye que el inventario que hacen Pounds y Ball de áreas nucleares europeas confunde los núcleos centrales con los efímeros. Por ejemplo, las áreas nucleares de Polonia y Hungría nunca llegaron a ser el polo de un proceso de crecimiento, aunque sí constituyen los centros históricos de Estados modernos. Mucho más grave es la confusión que surge cuando Pounds (1963) y De Blij (1967) aplican el modelo fuera de Europa. Burghardt (1969) critica su análisis porque confunden el concepto histórico con la noción moderna de área nuclear. Desde nuestra perspectiva no sólo confunden los procesos políticos en el tiempo, sino que también confunden los procesos políticos en la estructura espacial de la economía-mundo. La mayor parte de las áreas nucleares de los Estados modernos no europeos son las primeras zonas a través de las cuales el territorio se incorporó a la economía-mundo. Por ello, la gran mayoría eran zonas costeras o estaban vinculadas a la obtención de materias primas que atrajeron la penetración europea. Por tanto, son lo contrario de las primeras áreas nucleares europeas: en vez de ser las zonas donde se desarrollan procesos que dan lugar a Estados territoriales fuertes, en el caso no europeo las áreas nucleares son las áreas vulnerables que ofrecen oportunidades a los intereses externos. Pretender equiparar las áreas nucleares europeas con el desarrollo de Estados territoriales en otras partes del mundo es un error típico del desarrollismo, al que nos hemos referido anteriormente. La mayoría de los Estados periféricos empezaron su historia como apéndices coloniales de los Estados imperiales, lo que constituye otro ejemplo de que se ha pasado por alto el imperialismo en cuanto factor que ha contribuido a la creación de nuestro mundo. Los Estados modernos no europeos no están repitiendo los procesos políticos que originaron el Estado en Europa; en el enfoque de los sistemas-mundo señalamos dos conjuntos de procesos diferentes, una que corresponde al centro, y otra a la periferia.

Ya hemos repasado algunos de los procesos que labraron los Estados de la periferia cuando tratamos el imperialismo en el capítulo 3. Ahora retomamos el tema de los procesos de centro en la construcción del Estado en Europa. Es evidente que se necesita algo más que condiciones geográficas para que surja un Estado moderno, como subraya Tilly (1975). Hace falta precisar cuál es la naturaleza de la sociedad existente en esas áreas nucleares, de forma que podamos entender los procesos que estaban detrás de sus logros políticos. Hechter y Brustein (1980) han intentado hacer poco realizar un análisis de este tipo respecto a Europa Occidental. Su argumento es que las áreas nucleares principales de España, Portugal, Francia e Inglaterra tenían una organización peculiar, que equilibraba los intereses urbanos comerciales y los de los terratenientes; en tanto que en el resto de Europa predominaban unos intereses o los otros. En las antedichas cuatro áreas nucleares principales, sin embargo, la autoridad central del Estado

podía explotar la división de intereses existente. Es la misma base de poder del Estado territorial a la que alude D. Smith (1978). La consecuencia fue la creación de Estados de un tamaño intermedio en Europa Occidental, que contrastaba con las ciudades-Estado dominadas por los intereses mercantiles en Europa Central, y con los imperios dominados por los intereses de los terratenientes en Europa Oriental.

El modelo de Hechter y Brustein pone de relieve el defecto fundamental del modelo tradicional de las áreas nucleares, que no reside en buscar las áreas nucleares sino en el marco teórico empleado en dicho modelo. Hechter y Brustein desechan la idea de que exista un único tipo de áreas nucleares que en todos los casos tenga el mismo resultado: el Estado moderno; por el contrario, creen que el proceso que se da en los cuatro Estados que más contribuyeron inicialmente al crecimiento de un sistema-mundo basado en Europa Occidental no es más que un caso particular. Los posteriores procesos, propios del centro de la economía-mundo, que hicieron posible que estos cuatro Estados sobrevivieran y que se crearan otros Estados modernos en Europa están en estrecha conexión con la geopolítica, de la que ya nos ocupamos en el capítulo 2, y con el mercantilismo, que tratamos más adelante.

1.2. El funcionalismo

A principios de los años cincuenta Gottmann (1951; 1952), Hartshorne (1950) y Jones (1954) desarrollaron los elementos básicos de una teoría geográfica del Estado. Gottmann analizó la división política del mundo y llegó a la conclusión de que se basaba principalmente en dos factores: el «movimiento», que genera inestabilidad, y la «iconografía», que genera estabilidad. En este enfoque, el «movimiento» incluye todos los intercambios que han tenido lugar en el mundo, sea de pueblos, de productos o de ideas. La «iconografía» es un sistema de símbolos en los que cree la gente, que incluye elementos de los sentimientos nacionales (desde la bandera nacional hasta la cultura transmitida por las escuelas del Estado). Estas dos fuerzas se oponen entre sí, y en cualquier época el mapa mundial es el resultado del equilibrio alcanzado entre estabilidad e inestabilidad. El «enfoque funcional de la geografía política» de Hartshorne (1950) desarrolló más ampliamente esa idea de la existencia de dos fuerzas opuestas en torno al Estado.

En opinión de Hartshorne, el objetivo principal del Estado es unir diversos segmentos sociales y territoriales en un conjunto eficaz. La función de integración se puede realizar «verticalmente», en el caso de los grupos sociales, y «horizontalmente», en el caso de los grupos territoriales. Según Hartshorne, la geografía política no se ocupa de la integración vertical excepto cuando ésta se halla relacionada con las diferencias territoriales. Por tanto, este autor hace lo que se podría denominar una teoría de la integración territorial.

La teoría de la integración territorial de Hartshorne

La integración territorial depende de dos conjuntos de fuerzas: las fuerzas centrífugas, que tienden a fragmentar el Estado, y las fuerzas centrípetas, que tienden a mantenerlo unido. El movimiento y la iconografía de Gottmann son ejemplos importantes de fuerzas centrífugas y centrípetas, respectivamente. En su enfoque

Hartshorne hace una lista de los dos tipos de fuerzas y analiza cómo funcionan, tema del que nos vamos a ocupar brevemente a continuación.

Las fuerzas centrífugas, en las que suele hacer hincapié la geografía política, son las características físicas del territorio de un Estado; por ejemplo, es posible que el tamaño y la forma de un país tengan importancia. Pero De Blij (1967: 42-5) analiza con cierto detenimiento esas cuestiones y parece que la importancia de los factores físicos en cuanto fuerzas centrífugas varía mucho; por ejemplo, aunque la separación inicial de Pakistán en dos partes, oriental y occidental, tuvo mucho que ver con la desintegración final del Estado original (1971) en dos (nuevo Pakistán al oeste y Bangladesh al este), Estados Unidos, por el contrario, ha sido capaz de integrar sin gran dificultad sus estados número cuarenta y nueve y cincuenta (Alaska y Hawái). Asimismo, los Estados africanos que no tienen acceso al mar tienen graves problemas de dependencia que amenazan su viabilidad, mientras que este factor parece afectar mucho menos a Suiza y Austria, que tampoco tienen acceso al mar. Evidentemente esos contrastes reflejan, una vez más, diferencias entre los procesos del centro y los procesos de la periferia de la economía-mundo, porque esas características espaciales no tienen el mismo peso en unos que en otros. Hartshorne tiene razón cuando nos recomienda que tengamos cuidado a la hora de asignar demasiado peso a esos factores *per se*, pues son menos importantes en cuanto fuerzas centrífugas que lo que él denomina la diversidad de carácter de la población de un Estado. Esa diversidad se puede expresar de muchas maneras: las diferencias lingüísticas, étnicas y religiosas son las causas más frecuentes de los conflictos territoriales de los Estados, pero otras diferencias interregionales en temas como la filosofía política, la educación y el nivel de vida pueden producir rupturas bruscas. Short (1982) cree que la desigualdad regional de bienestar material es la principal fuerza centrífuga en el mundo actual. Volveremos sobre esta cuestión cuando analicemos las teorías materialistas del nacionalismo en el capítulo 5.

Todos los factores diferenciales antedichos se han asociado en diversos Estados a guerras civiles y, en ocasiones, a la división del país. Pero no siempre se llega a la división y, de todas formas, hay muchos Estados que nunca han tenido una guerra civil a causa de diferencias territoriales. Por tanto, ¿qué es lo que mantiene unidos a los Estados? Hartshorne señala una fuerza centrípeta fundamental que tiene una importancia extraordinaria: la idea de Estado (*state-idea*). Todos los Estados tienen una *raison d'être* y es la fuerza de esta «idea» la que contrarresta las fuerzas centrífugas. En el mundo actual esta idea de Estado, al igual que la iconografía de Gottmann, está estrechamente relacionada con el nacionalismo, del que nos ocuparemos en el capítulo 5. Podemos decir que es más fácil definirla por defecto; por ejemplo, se ha dicho, tanto de la Federación de África Central como de la Federación de las Indias Occidentales, que no han logrado mantenerse unidas porque a las dos les faltaba una idea de Estado que fuera mayoritariamente compartida (Dikshit, 1971a; Muir, 1981: 109).

La teoría de Hartshorne sobre la integración territorial, que ofrece un modelo para analizar casos concretos, ha sido reelaborada por Jones (1954) en su «teoría del campo unificado» de la geografía política. El concepto de «idea de Estado» de Hartshorne se estira hasta formar una cadena de cinco conceptos relacionados: «idea política»—«decisión»—«movimiento»—«campo de acción»—«territorio político». En el caso de los Estados modernos la «idea política» es la *raison d'être*, y la «decisión» es el tratado que reconoce la viabilidad de la idea. El «movimiento» es el concepto de Gottmann que hace referencia a las acciones que son necesarias para pro-

ducir un «campo de acción», que es el escenario en el que se produce el movimiento. Por último, el «territorio político» se define como el territorio del Estado. Jones pone el siguiente ejemplo de la fundación de Israel: el sionismo es la idea, la Declaración Balfour de 1917 es la decisión que hace posible el movimiento (la emigración), lo que da lugar a un campo de acción (el patrón de asentamiento de los emigrantes) que provoca una guerra que concreta la existencia del Estado de Israel en la antigua Palestina. Cuando la cadena se termina, como en este caso, las fuerzas centrípetas triunfan; si la cadena se rompe se considera que las fuerzas centrífugas son demasiado fuertes. En cualquiera de los casos lo único que tenemos es exclusivamente una lista para pasar revista a las fases de fundación de los Estados.

Crítica

Las ideas de Gottmann, Hartshorne y Jones dominaron el campo de la geografía política durante más de una generación, y fueron reproducidas fielmente en muchos libros de texto. No pueden ser desechadas sin más por su intrascendencia; tienen que ser revisadas y evaluadas para llegar a entender de un modo preciso sus cualidades y defectos. El problema principal que tienen las teorías funcionalistas en todos los campos de investigación es que son de naturaleza esencialmente conservadora. Es decir que asumen el *statu quo*; no cuestionan cómo el sistema ha llegado donde está ni cómo se podría cambiar. Burghardt (1973: 226) ha expresado brevemente una crítica de las teorías que hemos revisado:

Los geógrafos políticos funcionalistas americanos, siguiendo el ejemplo de Hartshorne, han sido propensos a dar por supuesto [el territorio] y han concentrado su atención en las fuerzas que parecen unir a un [Estado] o separarlo. Asimismo, el hincapié que hace Gottmann en la circulación y la iconografía parece presuponer la existencia de un Estado de dimensiones territoriales estables.

El análisis funcional puede plantearse interrogantes interesantes, pero sólo puede dar respuestas parciales. De ahí que no desechemos del todo ese enfoque, mas en el caso de estos análisis geográfico-políticos hay otros problemas importantes que limitan su utilidad.

Hay dos críticas concretas que podemos hacer a la teoría de la integración territorial. En primer lugar, esta teoría concentra toda su atención en el Estado individual; sólo nos ofrece algunos conceptos relativamente abstractos que aplicar a los estudios de casos concretos. Ese tipo de análisis, Estado por Estado, infravalora la existencia del sistema interestatal. Hartshorne (1950) incluye en su análisis las «funciones externas», pero no ofrece ninguna concepción global del medio externo en el que existen esas funciones. Evidentemente en nuestro análisis de los sistemas-mundo consideraremos los Estados territoriales como parte integrante de un sistema interestatal.

La segunda crítica está relacionada con la afirmación de Hartshorne de que la integración —la organización de un territorio— es el objetivo fundamental del Estado. Se da por hecho que el Estado funciona por sí mismo; pero, en realidad, las fuerzas que explican el éxito o el fracaso —según estén equilibradas o desequilibradas— del objetivo principal del Estado se separan de la formación social en la que éste existe. A estas alturas del razonamiento es útil repetir la afirmación de Schattschneider (1960): «toda organización está sesgada». La fundación y la desa-

parición de Estados constituyen una victoria para ciertos grupos sociales y una derrota para otros. Por este motivo no podemos desterrar de nuestra geografía política la integración «vertical» de los grupos sociales, tal como propone Hartshorne. El Estado sólo puede entenderse considerándolo una respuesta a las necesidades de ciertos grupos a expensas de otros grupos. La integración es un proceso al que los ganadores pueden volver la vista con orgullo, pero no deberíamos olvidar a los perdedores de este conflicto. Las teorías marxistas del Estado reconocen, de un modo explícito, los conflictos sociales, por lo que últimamente han empezado a gozar de cierta popularidad en la geografía política. Introduciremos esas teorías del conflicto del Estado cuando más adelante analicemos con más detenimiento la naturaleza del Estado, pero primero reconsideraremos algunos de los temas importantes de la geografía política tradicional que han sido abordados de una manera desarrollista o funcionalista.

II. LA FORMACIÓN DEL MAPA POLÍTICO MUNDIAL

Probablemente el mapa que nos resulta más familiar es el que muestra los territorios de los Estados del mundo. Este mapa político mundial no es nada más que la expresión geográfica del sistema interestatal. Cualquier geografía política, como mínimo, tiene que explicar este mapa; sin embargo el mismo mapa induce a confusión, porque da una impresión de estabilidad que es totalmente falsa. A eso se debe en parte la sorpresa de mucha gente ante los avatares del mapa político mundial desde las revoluciones de Europa Oriental de 1989. No obstante, la incorporación de Estados nuevos al mismo, tras el colapso de la URSS y de Yugoslavia, no es de ningún modo un hecho sin precedentes en la historia del sistema interestatal. Lo que ocurre es que estábamos muy acostumbrados al mapa mundial que teníamos en la atmósfera de la Guerra Fría antes de 1989. El hecho es que, pura y simplemente, cualquier mapa político mundial, incluso el que tenemos hoy, sólo ofrece una instantánea de los Estados en un momento concreto; la realidad es que esa configuración está cambiando continuamente. El mapa político mundial debe ser interpretado como una serie de configuraciones que han cambiado drásticamente en el pasado y que, sin duda, experimentarán cambios igualmente importantes en el futuro. Lo que nos preocupa es entender cómo el mapa político mundial ha llegado a tener la configuración que tiene hoy. Esta cuestión es tanto histórico-empírica como teórico-conceptual, y nuestras respuestas mezclarán estos dos enfoques según corresponda.

II.1. El origen de los Estados territoriales: un modelo topológico

A veces nos resulta muy difícil imaginarnos un mundo político organizado sin Estados. Los Estados forman parte del mundo que damos por sentado y casi nunca ponemos en duda su existencia. Los Estados pueden incluso dar la impresión de ser fenómenos naturales, de lo que Jackson (1990: 7) culpa al mapa político mundial:

Cuando a los escolares se les enseña continuamente un mapa político del mundo [...] es fácil que acaben por ver [a los Estados] con los mismos ojos que a los ríos

o a las cordilleras que a veces delimitan sus fronteras internacionales. [...] Lejos de ser entidades naturales, los Estados soberanos modernos son productos totalmente históricos, los más antiguos de los cuales han existido con su forma y trazado actuales sólo durante los últimos tres o cuatro siglos.

La referencia de Jackson a la historia de los Estados modernos abre el camino para discutir la «naturalidad» que se les atribuye. Evidentemente si describimos una época cercana en la que no existían los Estados tal y como hoy los conocemos, socavaremos la pretensión que tienen de ser el único modo posible de organización de la política. Además, investigando la aparición del Estado moderno obtendremos alguna información sobre su naturaleza fundamental.

Europa en 1500

En 1500 en Europa había homogeneidad cultural pero también había un alto grado de descentralización política. Debido a la autoridad que tenía el Papa sobre la cristiandad occidental, en Europa sólo había una civilización. Pero el poder secular de la Iglesia era muy limitado, por lo que políticamente Europa constituía un imperio-mundo muy poco habitual. Había un Imperio nominal que reivindicaba para sí la herencia del Imperio romano, el «Sacro Imperio Romano Germánico», pero su autoridad se extendía sólo a una pequeña parte de Europa, e incluso allí su poder tenía restricciones. El poder se organizaba en Europa mediante una mezcla compleja de jerarquías y territorios.

Geográficamente esta compleja organización del poder abarcaba diversas escalas. Primero, estaban las pretensiones universales del Papado y el Sacro Imperio Romano Germánico que, aunque no constituyeran un Imperio centralizado, contribuyeron en gran medida a mantener un mundo político europeo de características singulares. Segundo, en contraste con lo anterior, había un localismo excesivo en el que docenas de pequeñas autoridades políticas diseminadas por Europa (órdenes de caballería, ciudades, obispados, ducados, etc.) eran, en la práctica, independientes a casi todos los efectos. Tercero, había una miríada de vínculos jerárquicos —legado de la Europa feudal— que servían para establecer estrechos vínculos entre el localismo y el universalismo. Complejidad es un término que a duras penas acierta a definir esa situación: Tilly ha calculado que había 1.500 unidades políticas independientes en Europa en aquella época.

¿Cómo surgió el mundo de Estados territoriales soberanos de estas circunstancias? Naturalmente no deberíamos partir de la base de que era inevitable que el poder acabara concentrándose en una sola escala geográfica entre el universalismo y el localismo. Examinando el mundo desde la perspectiva del año 1500, Tilly cree que había cinco alternativas posibles para Europa: dos localistas (la continuidad de acuerdos feudales descentralizados o una nueva red de ciudades con un comercio descentralizado); dos universalistas (una federación teocrática cristiana o un Imperio político centralizado); y por último, la configuración de Estados de «tamaño mediano», que es lo que acabó ocurriendo. Mirando hacia atrás podemos ver que esta última posibilidad era la más compatible con los cambios económicos —ocurridos a causa de la aparición del capitalismo— y también con la revolución militar, que en aquella época estaba cambiando la naturaleza de las guerras.

Mirar hacia dentro y mirar hacia fuera

Una de las características de la complejidad de la política europea de 1500 era que los territorios que eran leales al mismo soberano solían estar separados en el espacio. En lo que Luard (1986) llama la «era de las dinastías» (1400-1559) varias familias fueron acumulando territorio gracias a una combinación de guerras, matrimonios y herencias. En virtud de este proceso una familia podía reivindicar, con éxito, territorios en cualquier parte de Europa; por ejemplo, la familia con más éxito de la época, los Habsburgo, acumuló territorios en España, Austria, Italia y Borgoña hasta conseguir un «reino» que es la antítesis geográfica del Estado europeo moderno. Según Luard, sólo al final de este período las reivindicaciones territoriales tienen el objetivo de acumular tierra para crear Estados compactos y contiguos; por ejemplo, en 1559 Inglaterra abandonó el puerto francés de Calais y las reivindicaciones de otros territorios franceses.

¿Qué implica crear un mundo de Estados compactos y contiguos de este tipo? Lo más elemental es que da lugar a una configuración de los Estados en la que éstos se definen en términos de un «dentro» y un «fuera»; así, la naturaleza fundamental del Estado se compone de dos relaciones, lo que podemos denominar «mirar hacia dentro» y «mirar hacia fuera». El primer caso se vincula con las relaciones entre el Estado, por una parte, y, por otra, su sociedad civil y las actividades económico-sociales existentes dentro de su territorio. El segundo tiene que ver con las relaciones del Estado respecto al resto del sistema interestatal del que forma parte. En la mayor parte de los análisis políticos estas dos relaciones se tratan por separado: las existentes entre Estado y sociedad civil son el objeto de la ciencia política y las relaciones Estado-Estado son responsabilidad de la disciplina de relaciones internacionales. Esto es un reflejo de la opinión popular que divide la política en interior y exterior, pero es evidente que es el mismo Estado el que opera en ambas esferas mirando adentro y afuera simultáneamente. Para nuestra geografía política, cuya base está en articular las relaciones políticas a través de distintas escalas geográficas, este modelo topológico del Estado es el punto de partida clave para entender el fenómeno.

Las dos etapas en la creación de los Estados territoriales

Los aparatos del Estado que se ocupan de las relaciones interiores y exteriores no evolucionaron al mismo tiempo. Strayer (1970) explica que las instituciones políticas interiores precedieron a las exteriores cerca de trescientos años. Su razonamiento es que la victoria medieval del Papado sobre el Sacro Imperio Romano Germánico produjo un vacío de poder que el Papa no podía llenar. En toda Europa en el siglo XIII el poder político se acumuló en reinos de una extensión intermedia que llenaron ese vacío. Estos reinos, algunos de los cuales han sobrevivido (Portugal, Francia, Inglaterra) y otros no (Navarra, Nápoles, Borgoña), sólo crearon instituciones que se ocupaban de los asuntos interiores. Estaban realmente preocupados con la administración de propiedades a gran escala, de modo que las primeras instituciones permanentes fueron el Tribunal Supremo y el Tesoro. Strayer los denomina «Estados jurisdiccionales» (*law states*), debido a lo restringido de sus competencias. Esta forma de organización política sobreviviría a la crisis del feudalismo después de 1350 y estaba «disponible», como hemos visto, junto con otras entidades políticas cuando, a partir de 1500, Europa empezó a construir el mundo moderno.

La existencia de estos «Estados jurisdiccionales» antes de que el sistema-mundo moderno existiera es lo que hace posible que algunos Estados modernos proclamen una existencia continuada desde la época medieval. Pero eso induce a confusión porque sólo una parte de los elementos fundamentales del Estado moderno se habían creado antes de 1500. ¿Por qué no había instituciones en el Estado que se encargaran de los asuntos exteriores? La respuesta es muy sencilla, el concepto de asuntos exteriores carecía de significado en la caótica geografía política de la época. De todas formas, las guerras y los matrimonios dinásticos eran asuntos de familia que no requerían la creación de una división especializada del Estado. Esta situación cambió muy lentamente, incluso cuando surgieron territorios estatales más compactos en el siglo XVI. Por ejemplo, el Estado que contaba con el aparato más avanzado del momento era Francia, pero incluso allí tardaron en crearse instituciones diferenciadas para que se ocuparan de los asuntos exteriores: durante el siglo XVI se llegó al convencimiento de que era preciso ocuparse de los asuntos exteriores, pero se consideraba que ésta era una responsabilidad más del aparato estatal existente, por lo que la solución a la que se llegó fue la creación de cuatro Secretarías de Estado, cada una de las cuales se encargaba de la seguridad interna de una parte de Francia y, además, de las relaciones con los países fronterizos o cercanos a su zona (Strayer, 1970: 103). En el siglo XVII Francia y otros países ya habían desarrollado un aparato estatal en el que había instituciones que se encargaban de las relaciones interiores así como de las exteriores. A diferencia de la época medieval, entonces ya existía un sistema interestatal, y todos los Estados en cuanto entidades territoriales tenían que competir por la supervivencia mirando adentro y también afuera. Era una política mundial nueva, basada en el territorio y en la soberanía, política que hoy tendemos bastante a dar por sentada. En el resto de este apartado examinaremos con más profundidad los procesos políticos que operan en el seno de este sistema interestatal.

II.2. Territorio y soberanía

Jean Gottmann (1973: 16) ha descrito los orígenes del concepto de «territorio». La palabra deriva del latín y al principio designaba a la zona que rodeaba a una ciudad y que estaba bajo su jurisdicción. Se aplicaba a las ciudades-Estado del Mundo Clásico y resurgió en referencia a la jurisdicción de las ciudades medievales italianas. Nunca se aplicó a todo el Imperio romano o a la cristiandad medieval, que tenía pretensiones de universalidad. El «territorio» supone una división del poder político. En su acepción moderna su aplicación a las ciudades ha quedado anticuada; ahora se aplica a los Estados. El territorio es la tierra que pertenece al que gobierna un Estado. Este significado se remonta a 1494, aproximadamente al momento en que nace la economía-mundo.

El significado moderno de «territorio» está muy ligado con el concepto legal de «soberanía». De hecho, así se le puede distinguir de la definición original de «ciudad-Estado». La soberanía supone que hay una autoridad final y absoluta en una comunidad política (Hinsley, 1966: 26). Este concepto no se desarrolló en el mundo griego clásico: los territorios de las ciudades no eran soberanos. Hinsley encuentra ese concepto en el Imperio romano, asociado a la autoridad absoluta que tenía el emperador sobre el Imperio. Es un dominio político personal, que no tiene un vínculo territorial explícito, dada la pretensión de universalidad del Imperio. Este es el concepto que pasó a la Europa medieval en el derecho romano y

que ha perdurado en el lenguaje de nuestros días cuando nos referimos a un rey o a una reina como al soberano de un país. Pero la Europa medieval sometida al feudalismo no era un sistema de poder y autoridad territorial sino que era un sistema jerárquico. Las relaciones del señor y el vasallo eran personales, de servicio y protección, y no tenían una base territorial. La unión del territorio y de la soberanía, que surgió en el siglo posterior a 1494 y alcanzó una forma definitiva en el Tratado de Westfalia de 1648 —el cual se suele considerar el primer tratado que definía el derecho internacional moderno—, es lo que aporta la base legal del sistema interestatal moderno. El Tratado de Westfalia reconocía que cada Estado era soberano en su territorio; es decir, que la interferencia en los asuntos internos de un país era el primer delito contra el derecho internacional. En consecuencia se reconoció formalmente una Europa parcelada en cerca de trescientas unidades soberanas. Ésta fue inicialmente la base territorial del sistema interestatal moderno: el primer «mapa político mundial».

El territorio: seguridad y oportunidad

Este primer mosaico de territorios soberanos fue consecuencia directa de las disputas originadas a raíz de las guerras religiosas que hubo en Europa tras la Reforma y la Contrarreforma. La cuestión política crucial del momento era la estabilidad y el orden, que brillaban por su ausencia, y el Estado territorial surgió como la solución al problema de la seguridad (Herz, 1957). El concepto legal de soberanía fue respaldado por una suerte de «coraza resistente» formada por diferentes elementos defensivos que convertían al territorio en impenetrable para los ejércitos enemigos, convirtiéndose de este modo en el elemento de protección definitivo. Herz (1957) da una explicación técnica a esta sucesión de acontecimientos: la revolución que supuso la pólvora en la guerra hizo que las murallas de las ciudades se quedaran anticuadas, de forma que la «coraza» de la ciudad amurallada fue sustituida por el Estado soberano y por nuevas defensas basadas en recursos de mucha mayor magnitud. Esta guerra de nuevo tipo precisaba una base territorial firme, no la jerarquía personal de la época medieval.

La explicación de Herz es adecuada porque incorpora una dimensión importante en los orígenes de la formación del Estado moderno, pero sólo es una explicación parcial. Tilly (1975) introduce otros factores en la «supervivencia» de esos Estados y del sistema interestatal: la seguridad proporciona una estabilidad en la que los recursos de un territorio pueden movilizarse de un modo más completo, de forma tal que el Estado territorial se asocia a la aparición de la monarquía absoluta en Europa con su burocracia centralizada, sus impuestos y sus grandes ejércitos. Sin embargo, desde el punto de vista del análisis de los sistemas-mundo tenemos que ir más allá de esos factores «políticos». Para ello, nos basamos en Gottmann (1973), que señala dos funciones básicas del Estado territorial: seguridad y oportunidad. La primera se relaciona con los orígenes del sistema interestatal y la segunda con el incipiente mercado mundial.

La aparición de la economía-mundo proporcionaba distintas oportunidades a los empresarios de distintos lugares. En los comienzos de la economía-mundo, descritos por Wallerstein (1974a; 1980a), los principales grupos que competían por obtener ventajas en el nuevo mercado mundial eran, por un lado, los terratenientes agrícolas y, por el otro, los comerciantes urbanos. Según D. Smith (1978) este conflicto está en relación directa con la aparición del Estado moderno, en el

que la aristocracia terrateniente renunciaba a sus derechos medievales a cambio del apoyo del soberano contra la naciente clase urbana. Pero esa alianza inicial de los intereses terratenientes y los nuevos dirigentes del Estado pronto tuvo que dejar paso a otra «política» más flexible. En un sistema de Estados competitivos, la seguridad requiere algo más que el reconocimiento de la soberanía; requiere estar al mismo nivel que los Estados vecinos en términos económicos. Por ese motivo surgió el mercantilismo, del que hemos hablado por encima en los capítulos anteriores. El mercantilismo fue simplemente la transferencia de las políticas mercantiles de la ciudad comercial al Estado territorial (Isaacs, 1948: 47-8); en otras palabras, se aumentó la escala de las restricciones territoriales sobre el comercio hasta tal punto que se convirtió en un arma fundamental para crear Estados.

El surgimiento de un mundo mercantilista en el siglo XVII está directamente relacionado con la hegemonía holandesa. El Estado holandés, que surgió a raíz de la rebelión contra los Habsburgo a finales del siglo XVI, estaba constituido por una serie de ciudades comerciales marítimas con una zona «tapón» tierra adentro para defenderse de los ataques provenientes del continente. Así pues, era un Estado muy poco corriente para aquella época, porque estaba dirigido por comerciantes y para comerciantes. En pocas palabras, empleaba medidas económicas de una forma implacable al objeto de incrementar la acumulación de riqueza en su territorio; en términos actuales, llevaba a cabo políticas de desarrollo económico, y fue el primer Estado que lo hizo. Por ello ofrecía una *raison d'état* alternativa que giraba en torno a la economía en lugar de la *raison d'état* tradicional que hacía hincapié en la política, la guerra y la gloria del rey (Boogman, 1978). El éxito del Estado holandés supuso que el sistema-mundo moderno se consolidó como economía-mundo al llegar los otros Estados a la conclusión de que era preciso hacer una política económica más compleja que la propia de una «administración de propiedades a gran escala». El mercantilismo fue la consecuencia que se derivó de esta reacción contra la hegemonía holandesa (Tabla 3.1) (Wilson, 1958).

El mercantilismo partía de la premisa de que cada Estado tenía que apoderarse de la mayor parte del mercado mundial que le fuera posible, desarrollando su industria y su comercio a expensas de otros Estados. El poder del Estado dependía, en el fondo, del éxito de su mercantilismo. La naturaleza exacta de las políticas de los distintos Estados respecto al mercado mundial reflejaba el equilibrio de poder entre los intereses de los terratenientes y los de los comerciantes. Los primeros consiguieron triunfar abrumadoramente en Europa Oriental, lo que provocó la periferización del área al dejar que los holandeses se hicieran con el dominio del comercio del Báltico. En el resto de Europa se daban diversas situaciones: en Inglaterra los comerciantes antiholandeses tuvieron en general más éxito, aunque también en Francia se realizaron políticas acusadamente mercantilistas durante un período breve en el mandato de Colbert —el denominado colbertismo— a partir de 1661 (Tabla 3.1). En todos los casos esta nueva preocupación por la política económica a una escala superior a la de las ciudades era producto del Estado territorial y del sistema interestatal competitivo. El Estado territorial era la premisa sobre la que se basaban la seguridad y el orden, la oportunidad y el mercantilismo.

La soberanía como capacidad internacional

El territorio es la plataforma para entablar relaciones internacionales; la soberanía otorga la legitimidad. En términos sencillos: «La soberanía es la regla básica de las

relaciones internacionales porque pone de manifiesto cuáles son las entidades territoriales que son adecuadas para participar en el juego» (James, 1984: 2). De ahí que no todos los territorios sean Estados soberanos.

Antes del siglo XX cuando todavía había algunas zonas fuera de la economía-mundo, a las entidades políticas de la «región exterior» no se les reconocía ningún derecho político. Ni a los iroqueses en América del Norte, ni a los zulúes en África del Sur, ni a los maratás de la India central se les reconocía como actores legítimos en el sistema interestatal. Esta situación tuvo como resultado que sus territorios estuvieran disponibles para incorporarse a Estados soberanos en expansión. Small y Singer (1982) denominan «extrasistémicas» a las guerras que se produjeron en la región exterior. Por consiguiente, ese imperialismo formal fue una actividad legítima desde el punto de vista del derecho internacional, porque violaba soberanías no reconocidas.

Al igual que ocurría en el pasado, tampoco ahora es posible ser soberano simplemente proclamando la soberanía propia. La soberanía nunca es cuestión de un solo Estado; es un convenio interestatal, porque la soberanía sólo puede existir para «los Estados que reconozcan recíprocamente su existencia legítima en el marco y las normas del sistema interestatal» (Wallerstein, 1984a: 175). Sudáfrica declaró la independencia de los *bantustans* de acuerdo con su política de *apartheid*; pero a estas unidades políticas ningún otro Estado les reconoció su soberanía, y nunca llegaron a formar parte del sistema interestatal. Asimismo, la república que se estableció en la mitad norte de Chipre después de la invasión turca de 1974 sólo ha sido reconocida por Turquía. Desde 1945 lo habitual es que la aceptación como miembro de las Naciones Unidas haya confirmado el reconocimiento de la soberanía. Por ello, lo primero que hicieron los Estados poscoloniales de África y Asia fue pedir su incorporación a las Naciones Unidas como prueba de su entrada en el escenario mundial. Los nuevos Estados que han surgido a raíz de la descomposición de la URSS y Yugoslavia han repetido este proceso de reconocimiento. En definitiva, la soberanía otorga a los territorios una capacidad internacional en la economía-mundo.

James (1984) señala que la soberanía territorial es una característica del sistema estatal moderno que lo diferencia de sistemas políticos anteriores. En opinión de Wallerstein (1984a: 33) esto es esencial:

Es un hecho que los Estados en la economía-mundo capitalista existen en el marco de nuestro sistema interestatal, que es la *differentia specifica* del Estado moderno, lo cual hace que se distinga de otros modos de organización política burocrática.

Las continuidades históricas que a veces se buscan entre los Estados modernos y los modos de organización política medievales (Portugal, Francia e Inglaterra son los principales ejemplos) son equivocadas, en el mejor de los casos, y engañosas, en el peor; ya que, como hemos visto, estos últimos al principio sólo eran «Estados jurisdiccionales» y tenían sólo soberanía «interna». En términos legales, Portugal en el siglo XIV no era un Estado soberano que operara en un sistema de Estados soberanos, como tampoco lo eran Inglaterra o Francia. Efectuaban una política diferente con normas diferentes en un sistema-mundo diferente. La soberanía recíproca sólo se halla en la economía-mundo capitalista, en la cual los Estados «miran» tanto adentro como afuera.

Reivindicaciones territoriales conflictivas

La puesta en marcha de los principios inseparables del territorio y la soberanía como base del derecho internacional tiene un corolario importante: los Estados se han convertido en los «individuos colectivos» a los cuales se ajustan las leyes. Los «derechos de los Estados» tienen prioridad sobre los intereses de otras instituciones. Este principio está preservado en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, que proclama la integridad territorial de los Estados miembros y prohíbe la intervención en sus asuntos internos (Burghardt, 1973: 227). Lo cual da lugar a otro corolario: el derecho internacional es de naturaleza fundamentalmente conservadora porque preserva el *statu quo* en el sistema interestatal. Pero ya hemos apuntado que la estabilidad no ha sido la norma en el mapa político mundial; se producen cambios cuando las reclamaciones políticas de territorio superan el conservadurismo legal. ¿Cómo se justifican?

Burghardt (1973) ha pasado revista a diversos tipos de reclamaciones políticas y llega a la conclusión de que sólo tres de ellos han influido de modo significativo en la creación del mapa político mundial. Son, por orden: «el control efectivo», «la integridad territorial» y «las reclamaciones culturales históricas».

El control efectivo, en cuanto criterio de aceptación del derecho que tiene un Estado a un territorio, se emplea para dar legitimidad a una conquista realizada por las armas. Tanto en la esfera internacional como en los tribunales nacionales, «la posesión representa las nueve décimas partes de la ley». A pesar del idealismo de las Naciones Unidas y otros organismos mundiales, la política de poder sigue estando en la base de las relaciones internacionales; por ejemplo, nadie discute en la actualidad la anexión de Goa al territorio de la India tras la invasión de la colonia portuguesa en 1962. La soberanía suele ser aceptada una vez que se demuestra que se posee el control efectivo de un territorio. Este principio fue el que aplicaron las potencias europeas para dividir África después de la Conferencia de Berlín de 1884.

El principio de integridad territorial puede emplearse para poner en cuestión el derecho de un Estado que mantiene el control efectivo de un territorio. Las reclamaciones geográficas pueden producirse a cualquier escala. La más famosa fue la idea norteamericana de «destino manifiesto», que justificaba la expansión de océano a océano de EE UU (Burghardt, 1973: 236). La mayoría de las reclamaciones son mucho más modestas; actualmente la más conocida es la reclamación española de Gibraltar. A pesar del control efectivo de Gran Bretaña y de los deseos de los gibraltareños de conservar su vínculo con ella, las Naciones Unidas votaron en 1968 a favor de que Gibraltar pasara a manos españolas. El hecho de que Gibraltar forme parte de la península Ibérica dio pie a la reivindicación de la integridad territorial (Burghardt, 1973: 236).

Las reclamaciones culturales e históricas son de la índole más diversa, pero se pueden agrupar básicamente en dos tipos. Las reclamaciones históricas se relacionan con el derecho de prioridad o posesión en el pasado de la tierra; por ejemplo, los exploradores europeos reclamaban tierras africanas tras haber realizado su «descubrimiento», sin reconocer, naturalmente, los derechos derivados de la prioridad de ocupación que tenían los habitantes de la región exterior: ¡ellos no tenían soberanía! Murphy (1990) hace una descripción detallada de la base de las reclamaciones fundamentadas en la restitución de las tierras «perdidas». Las reclamaciones culturales en general han estado relacionadas con reclamaciones nacionales de territorio en virtud de la «autodeterminación nacional». Nos ocuparemos

de los problemas que rodean este concepto en el capítulo 5. Sin embargo, hay un ejemplo, digno de mención, de prioridad histórica que contrarresta las reclamaciones culturales: con pocas excepciones, los Estados africanos independientes tienen en la actualidad las mismas fronteras que los territorios coloniales a los que han sustituido; a pesar de que al delimitarse esos territorios se tuvieron en cuenta poco, apenas, o nada, las pautas culturales africanas indígenas. Las fronteras trazadas por los europeos a partir de 1848 han permanecido, en gran parte, intactas. Este es un buen ejemplo de cómo el conservadurismo inherente al sistema interestatal logra bloquear los cambios en la configuración del mapa político mundial. Por lo general, los nuevos Estados no apoyan la división de otro Estado, porque probablemente pondría en cuestión la integridad del territorio que ellos mismos han heredado; por ejemplo, cuando Biafra intentó separarse de Nigeria en la guerra civil de 1969-71 tuvo poco o ningún apoyo de otros Estados africanos. Por todo ello no es de extrañar el hecho de que en la actualidad la mayoría de las fronteras africanas son más antiguas que las europeas!

La utilización que los políticos han hecho de los diversos tipos de reclamaciones territoriales ha ido variando con el tiempo. Así, el Tratado de Versalles de 1919 suele interpretarse como el apogeo de la autodeterminación nacional, mientras que, según arguye Murphy, desde 1945 se ha dado lo que denomina «la proliferación de la justificación histórica» (1990: 534). Se trata del mismo principio de restitución que se relaciona con la propiedad privada. A juicio de Murphy, esta equiparación de propiedad y territorio se remonta a las primeras formulaciones del derecho internacional del siglo XVII, y, según señala, se ha convertido en algo de especial relevancia desde que las Naciones Unidas han declarado ilegales todas las guerras menos las «guerras defensivas». El argumento de la restitución puede utilizarse como justificación de que una guerra es «defensiva», como demostró Irak cuando atacó a Irán y a Kuwait. Murphy está de acuerdo en que es probable que las justificaciones que aducen los políticos en busca de territorios encubran otros motivos; pero, a pesar de ello, pone de manifiesto que el argumento histórico realmente influye en la configuración geográfica de las reclamaciones.

Los casos de las fronteras africanas y las agresiones iraquíes son buenas muestras de la conclusión fundamental de este debate: la formación del mapa político mundial ha sido consecuencia, en última instancia, de la política de poder. Es un mapa de la configuración cambiante de ganadores y perdedores. El territorio proporciona una plataforma, la soberanía una justificación, pero ninguna de las dos constituye una defensa apropiada para un Estado contra las acciones de política de poder de un rival empeñado en eliminarlo del escenario mundial.

Antes de que dejemos el tema de las reclamaciones territoriales en competencia debemos aludir a la importante cuestión de la soberanía marítima. En 1982 las Naciones Unidas elaboraron una nueva Convención del Derecho del Mar que fue firmada por 159 países, pero no por Estados Unidos. Glassner (1986) y Blake (1987) pueden servir como referencias para un análisis de la geografía política de la nueva ley.

II.3. Fronteras y capitales

Si territorio y soberanía son los dos conceptos más importantes para entender el mapa político mundial, las fronteras y las capitales son los dos elementos que más demandan nuestra atención. Durante casi toda la historia de la economía-mundo

La mayoría de las personas rara vez tenían una experiencia directa con el Estado; las actividades cotidianas se sucedían sin apenas interferencias por parte de éste. Las fronteras y las capitales constituyen las dos excepciones principales a esta regla; unas y otras se relacionaron con la propagación de dos nuevas formas de comportamiento (el contrabando y la diplomacia), y acabaron por originar dos tipos peculiares de paisaje político. El mapa político mundial ofrecía «oportunidades» diversas a los empresarios e intermediarios en su búsqueda continua de beneficios; una de esas oportunidades consistía en comprar mercancías baratas en el territorio de un Estado y venderlas caras en otro, evitando pagar los derechos de aduanas al pasarlas de uno a otro. El contrabando fue una faceta importante del capitalismo desde los mismos inicios de la economía-mundo y significaba la continuación de las prácticas fraudulentas tradicionales de los comerciantes que no pagaban los impuestos aduaneros de las ciudades (Braudel, 1984). Las nuevas fronteras dieron paso a un mosaico de mercados más grandes y a varios niveles de impuestos; por tanto, no es sorprendente que los contrabandistas hayan entrado en el folclor de las áreas fronterizas de la economía-mundo. Por otra parte, nos encontramos con los diplomáticos en las capitales de los nuevos Estados. Era caro sobrevivir en el sistema interestatal, y la costumbre, propia de la Europa medieval, de trasladar el Gobierno con la persona del rey tuvo que dejar paso a una ubicación permanente. Además los Estados principales del sistema necesitaban, para la toma de decisiones en diferentes ámbitos, obtener toda la información posible sobre las actividades de sus rivales. La diplomacia nació cuando los gobiernos enviaron representaciones permanentes a las capitales de sus rivales.

Con el tiempo las fronteras y las capitales se convirtieron en los dos lugares en cuyo paisaje se veía la huella del Estado directamente impresa. Los paisajes fronterizos, con las aduanas —y los controles asociados a ellas— y la variedad de estructuras defensivas, han pasado a ser lugares característicos del mundo moderno. Asimismo, las capitales han llegado a representar simbólicamente a sus Estados, con una serie de importantes construcciones arquitectónicas distintivas. En las fronteras y en las capitales tenemos dos de los productos más explícitos del sistema interestatal.

No podemos entrar en detalles sobre la variedad de los límites y las capitales que han surgido al irse haciendo el mapa político mundial. En lugar de ello, vamos a describir varias tipologías de estos dos elementos en la medida en que se relacionan con el funcionamiento de la economía-mundo.

Regiones de frontera y límites fronterizos

Las regiones de frontera y los límites fronterizos han sido probablemente el tema más popular en la geografía política. Sin embargo, en 1963 Pounds ya observaba un descenso del interés por ese tema, que reflejaba la disminución de las disputas fronterizas en las áreas donde más se había desarrollado la geografía política: Europa y América del Norte. Esta situación supone un contraste con la primera mitad del siglo XX en Europa, en la que las cuestiones fronterizas ocupaban un lugar central en la política internacional. Además, muchos de los primeros geógrafos de este siglo (por ejemplo, Sir Thomas Holdich) participaban en el trazado de las líneas fronterizas y el levantamiento de mapas de la división imperial de la periferia. Así pues, la preocupación por los límites fronterizos ha aumentado y disminuido según variaban los intereses de los países del centro. Evidentemente, las

cuestiones fronterizas continúan siendo un ingrediente vital de la política fuera de Europa y de América del Norte. En los trabajos de Minghi (1963), Jones (1959) y Prescott (1965) se pueden encontrar buenas referencias respecto a las primeras obras sobre los límites fronterizos. A continuación reinterpretaremos desde el punto de vista de los sistemas-mundo parte de esta vasta cantidad de material.

En este tema se suele empezar por distinguir las «regiones de frontera» o «frentes pioneros» (*frontiers*) de los «límites fronterizos» (*boundaries*), algo que es preciso hacer porque esos términos suelen utilizarse indistintamente. Kristof (1959) se vale de la etimología de cada uno de los términos para deducir lo que los diferencia. La expresión «región de frontera» o «frente pionero» (*frontier*) procede del concepto de «al frente», como si fuera la «punta de lanza de la civilización». La expresión «límite fronterizo» (*boundary*) procede de «límite» (*bound*), que implica un límite territorial. Por consiguiente, la región de frontera está orientada hacia fuera y el límite fronterizo está orientado hacia dentro. Un límite fronterizo es una línea definida de separación, mientras que una región de frontera es una zona de contacto.

Estas definiciones encajan bastante bien en el esquema analítico de los sistemas-mundo que ya hemos descrito. Una zona fronteriza es el área entre dos sistemas o entidades sociales. En el caso de los imperios-mundo puede situarse entre imperios-mundo o yuxtaponerse con minisistemas exteriores; los ejemplos clásicos son las regiones de frontera de China y Roma. Aunque en ambos casos construyeron murallas entre su «civilización» y los bárbaros, las murallas sólo formaban parte de una zona fronteriza más amplia. En la Gran Bretaña romana, por ejemplo, la «muralla de Adriano» sólo formaba parte de las fortificaciones de la zona militar de las tierras altas, o región de frontera, que separaba el sur y el este romanizado del norte y el oeste no romanos. Cuando surgió la economía-mundo apareció una región de frontera entre este sistema y los sistemas a los que iba suplantando. La historia del imperialismo es la de los intentos de hacer avanzar las regiones de frontera de este sistema-mundo nuevo; lo que dio lugar no sólo al «clásico» Oeste americano, sino también a otras regiones de frontera similares en Australia, África del Sur, África del Norte, el noroeste de la India y la Rusia asiática. La región de frontera terminó cuando el sistema-mundo quedó cerrado a principios del siglo XX. Ahora vivimos en un mundo con un único sistema, de modo que ya no quedan regiones de frontera: ya son sólo un fenómeno de la historia.

En todas partes las regiones de frontera han sido sustituidas por los límites fronterizos, que son un componente necesario de la soberanía de los territorios, ya que la soberanía debe tener límites: un mundo de Estados soberanos es un mundo dividido por límites fronterizos. Por tanto, los límites fronterizos son un elemento esencial de la economía-mundo moderna. Pero es evidente que el proceso de creación de los mismos es muy distinto en las diversas partes de la economía-mundo. Jones (1959) señala cinco clases de límites fronterizos: «natural», «nacional», «contractual», «geométrico» y «de política de poder». Esos tipos no son mutuamente excluyentes; desde nuestro punto de vista, por ejemplo, podríamos decir que todas las fronteras reflejan la política de poder de sus productores respectivos. No obstante, constituyen conceptos útiles que, como Jones es capaz de poner de manifiesto, reflejan las diferentes ideas acerca del Estado en la economía-mundo en desarrollo. La idea de límites fronterizos «naturales» es producto de la notable fortaleza del Estado francés (en la Europa del siglo XVIII) y de su utilización de la nueva filosofía racionalista para reivindicar un territorio «natural»

mayor (Pounds, 1951; 1954). En cambio, la idea de los límites fronterizos «nacionales» es la reacción alemana a las ideas expansionistas francesas. Examinaremos esta reacción con más detalle en nuestro análisis de la «nación» más adelante. Estas dos ideas son racionalizaciones de ciertas actitudes de política de poder en el centro y la semiperiferia de la economía-mundo. En la periferia, asimismo, surgieron dos tipos de límites fronterizos. En los escenarios no competitivos del siglo XIX, como la India e Indochina, los límites fronterizos reflejan la expansión de un Estado del centro a expensas de formaciones sociales precapitalistas; ahí es donde se extienden las regiones de frontera para convertirse posteriormente en límites fronterizos. Al final, se consigue fijar los límites cuando los territorios de dos potencias empiezan a acercarse; pero, en ocasiones, esta situación puede causar la formación de un Estado «tapón» en la periferia, como en los casos de Afganistán (entre Rusia y la India británica) y Tailandia (entre la Indochina francesa y la India británica). En los escenarios competitivos los límites fronterizos suelen ser mucho más arbitrarios, porque reflejan los acuerdos contractuales entre los competidores. En estas áreas es donde hacen falta límites fronterizos «claros» para evitar que se produzcan disputas, de modo que lo normal es que esos límites fronterizos se adapten a accidentes físicos, como ríos, y a veces no son más que líneas geométricas trazadas normalmente sobre la longitud o la latitud. Ejemplos de este tipo de límites fronterizos «contractuales» son los límites fronterizos occidentales de EE UU al norte y al sur, a lo largo del paralelo 49° N y el río Grande, respectivamente. El escenario más competitivo de todos, África a finales del siglo XIX, tiene los «límites fronterizos internacionales más contractuales». Allí los conceptos de límites fronterizos «naturales» o «nacionales» no venían al caso, puesto que los grupos étnicos y las cuencas de los ríos estaban divididos, en abierto contraste con los procesos de formación de fronteras que se estaban produciendo en el centro. Una vez más nos encontramos con procesos diferentes en el centro y en la periferia, lo que constituye el sello distintivo del enfoque de los sistemas-mundo.

Las capitales como centros de control

Uno de las características de las áreas nucleares es que la capital del Estado suele estar situada en ellas. París y Londres son claros ejemplos de ello. Por este motivo algunos geógrafos políticos distinguen entre capitales «naturales» y «artificiales», siendo las primeras las que se encuentran en áreas nucleares. Como Spate (1942) señaló hace tiempo, hacer una distinción de este tipo es no haber comprendido la naturaleza de la política en nuestra sociedad. Londres no es más natural que Canberra: ambas son fruto de decisiones políticas, aunque en horizontes temporales muy distintos. Spate descarta, con razón, esa vieja dicotomía; pero se refugia en un enfoque analítico que no es más que un estudio de casos, y aunque los estudios de casos son de gran valor para comprender cómo son las capitales, no son suficientes para entender en su conjunto el papel que tienen esas localidades en el Estado territorial. Al fin y al cabo, son el centro de control del territorio, el centro donde se toman las decisiones políticas, el centro simbólico del Estado y a menudo mucho más. Además de la complejidad que señala Spate y que le lleva a subrayar sus diferencias, hay similitudes importantes de las que nos ocuparemos a continuación.

Muchos observadores europeos han destacado que Washington es una capital poco corriente porque no es una de las ciudades más grandes de su país, Estados

Unidos. Lowenthal (1958) llega al extremo de denominarla la «anticapital», porque refleja la inicial política revolucionaria «antimetropolitana» americana. Henrikson (1983) ha hecho una revisión de la literatura científica sobre el tema y llega a la no sorprendente conclusión de que tiene un sesgo eurocéntrico. Al igual que Spate, Henrikson no encuentra justificación de ningún tipo para considerar a Londres y París «modelos ideales» que el resto del mundo debería imitar. En lugar de ello, Henrikson distingue dos modelos de capital: la europea, que es el centro de formación de opinión del Estado y que controla las esferas económicas, culturales y políticas, y la americana, que es el centro «sensible» especializado en política. Fifer (1981), por ejemplo, se refiere a Washington DC como a una «ciudad de empresa» (*company town*). Henrikson es más poético y la describe como «una ciudad pequeña, acogedora, de alcance global».

Sin embargo, no todos los casos están incluidos en estos dos modelos. En un conocido artículo, Mark Jefferson (1939) describió una «ley de la ciudad primada», según la cual la capital de un país siempre es «desproporcionadamente grande». Esa ley «encaja» con el concepto europeo, pero no concuerda en absoluto con el concepto americano; la razón por la que se sigue trayendo a colación es que resulta cierta en el caso de muchos países de la periferia. En la mayoría de los Estados asiáticos, africanos y latinoamericanos la capital es realmente primada: Buenos Aires, Lima, Dar es Salaam, Dakar, Yakarta y Manila, por nombrar sólo dos por cada continente. Esto no debería interpretarse en el sentido de que siguen el «modelo europeo» para definir su capital, dado que su posición es muy distinta. De igual modo que descartamos el modelo de área nuclear europea para los Estados periféricos, tampoco aplicamos el «modelo europeo» a la mayoría de las capitales periféricas.

Podemos conciliar estos problemas de definición y profundizar en nuestro análisis de las capitales utilizando el análisis de los sistemas-mundo. Desde este punto de vista, hay tres tipos de capitales: primero, aquéllas que son fruto de los procesos de centro; segundo, las que resultan de los procesos periféricos; y tercero, las que reflejan las estrategias políticas semiperiféricas. Definiremos estos tres tipos por orden.

Las capitales que surgen de los procesos de centro son lo que Henrikson llama el modelo europeo. La aparición de este tipo de capitales forma parte de los procesos económicos iniciales en virtud de los cuales Europa se convirtió en el centro de la economía-mundo. La competición mercantilista durante la onda logística hizo que la vida política se complicase mucho más, especialmente en la capital histórica. Allí estaban ubicadas las nuevas burocracias y aquellas ciudades crecieron rápidamente hasta dominar sus territorios; se convirtieron en los centros de control político que intentaban orientar a la naciente economía-mundo en la dirección que más le conviniera al territorio dominado por cada una.

En cambio, en la periferia surgieron ciudades nuevas, o crecieron determinadas ciudades ya existentes, en lugares donde resultaban útiles para la relación de explotación centro-periferia. Lo normal es que fueran puertos que tenían conexiones directas con el centro. Eran consecuencia de procesos periféricos, y a menudo se les ha comparado con «bocas de aspiradora» que succionan, por así decirlo, las riquezas de la periferia. En el imperialismo formal, el control político se asociaba a este proceso, de forma que estas «ciudades parasitarias» se convirtieron en «capitales coloniales». Muchas conservaron su estatus político después de la independencia y siguieron siendo los ejemplos más extremos de las ciudades primadas de Jefferson.

Pero no todos los centros coloniales administrativos han continuado siendo capitales. Algunos gobiernos se han apercebido del fundamento imperialista que tenía la capital que habían heredado y han situado su «centro de control» en otra parte. Esto forma parte de una táctica semiperiférica consciente para romper los lazos centro-periferia, que simbolizaba la antigua capital y que se llevaban a cabo a través de ella. Frecuentemente se expresa como una reacción «nacionalista», puesto que las capitales se trasladan, desde la costa, tierra adentro al primitivo «núcleo» de una formación social anterior a la economía-mundo. La reubicación de la capital rusa constituye un buen ejemplo de este proceso. Cuando Rusia se incorporó a la economía-mundo, la capital se trasladó desde Moscú a un emplazamiento virgen junto al mar Báltico donde se construyó San Petersburgo como una «ventana a Occidente». Después de la Revolución la capitalidad volvió a Moscú, ya que el nuevo régimen soviético abandonó su anterior estrategia orientada hacia el exterior, en un intento de acabar con los procesos de periferialización del pasado. Otros ejemplos parecidos de reubicación son: el paso de la capitalidad de Estambul a Ankara, en el centro del territorio turco; de Karachi hacia el interior, a Islamabad, en Pakistán; de Río de Janeiro tierra adentro al centro de Brasil, en Brasilia, y actualmente Nigeria está trasladando su capital desde el puerto colonial de Lagos hacia el interior, a una ubicación nueva, en Abuja, en el centro de Nigeria. Estas políticas de reubicación de la capital han sido moneda corriente en África (Best, 1970; Hoyle, 1978; Potts, 1985). En todos los casos podemos interpretar que la reubicación forma parte de una estrategia semiperiférica que intenta que desaparezcan poco a poco los procesos periféricos que operaban en el país.

Esa estrategia semiperiférica tiende a originar lo que Henrikson denomina el modelo americano de capital, a todos los efectos una «ciudad de empresa» política. El caso de Washington también es consecuencia del intento de evitar la periferialización cuando se crearon los Estados Unidos de América; representa el dominio de la «política nacional» sobre las necesidades de la economía-mundo y ha constituido un modelo para otras capitales federales, algunas de las cuales ya hemos mencionado. En paralelo con el compromiso entre los intereses regionales del Norte y el Sur citemos los casos más cercanos de Ottawa (entre el Canadá francés —Québec— y el inglés —Ontario—) y Canberra (situada entre las dos ciudades más grandes de Australia, Sydney y Melbourne). Washington, Ottawa y Canberra representan parte de una estrategia que consiste en movilizar todos los recursos de un nuevo territorio para la competición en la economía-mundo.

En resumen, por tanto, podemos distinguir tres tipos de capitales que reflejan los procesos de la economía-mundo: los procesos iniciales de centro en Europa, que dan lugar a «ciudades primadas»; los procesos periféricos en Latinoamérica, África y Asia, que dan lugar también a «ciudades primadas», y las capitales que se han desarrollado como parte de una estrategia semiperiférica consciente, que, por lo general, se encuentran en Estados que fueron semiperiféricos en el pasado o que lo son actualmente.

Antes de dejar el tema de las ciudades y los Estados, podemos aludir brevemente al tratamiento que vamos a dar a las ciudades mundiales en el capítulo 7. Las ciudades mundiales son ciudades con un papel transestatal importante en las condiciones de globalización actuales. Los procesos que hemos descrito más arriba hacen que el potencial de las ciudades capitales para alcanzar el estatus de ciudades mundiales sea muy diferente. Las antiguas ciudades primadas imperiales de Londres y París se han convertido en ciudades mundiales principales,

mientras que las estrategias semiperiféricas han dejado otras ciudades capitales como secundarias en tanto que ciudades mundiales: las principales ciudades de EE UU, Canadá y Australia son, respectivamente, Nueva York, Toronto y Sydney. Evidentemente, estas últimas no deberían menospreciarse en una geografía política de los sistemas-mundo sólo porque no sean los centros formales del poder del Estado.

Las divisiones administrativas del Estado

Es posible que las capitales sean los centros de control del mapa político mundial, pero los Estados territoriales, desde luego, no son el equivalente de las ciudades-Estado del pasado. El territorio entre la capital y la frontera del Estado nunca ha sido controlado del todo desde el centro, porque, sencillamente, los territorios del sistema interestatal han tenido un tamaño excesivamente grande para una organización central tan elemental. Los territorios han tenido que ser divididos y la autoridad delegada en agentes del Estado en las comunidades y regiones fuera de la capital.

En Europa los Estados heredaron las divisiones regionales y locales de sus antecesores medievales. En Inglaterra, por ejemplo, los «shires» o condados empezaron siendo las zonas que controlaban los sheriffs (un *shire* era la jurisdicción de un *sheriff*). En Francia los incrementos de territorio del período medieval dieron lugar a una gran variedad de unidades subestatales que tenían diferentes grados de autoridad central. La revolución política dio oportunidades para eliminar las divisiones tradicionales y para reconstruir la estructura del Estado a imagen de los nuevos gobernantes; de modo que los nuevos límites tenían dos objetivos: establecer divisiones más racionales y socavar las lealtades tradicionales. Así en 1789 el abad Sieyès trazó una estructura espacial totalmente distinta para el Estado francés, en la que se basan los actuales *départements*, que borró de un plumazo todas las instituciones provinciales tradicionales: se crearon una serie de unidades espaciales, de forma regular y área igual, que no respetaban los patrones sociales de vida anteriores. El trazado de estos *départements* era un ejercicio de ingeniería socio-espacial para romper las lealtades respecto a las provincias antiguas. Para que disminuyera aún más la identificación local, los nombres de los *départements* evitaron cualquier referencia a pautas históricas, sociales o económicas, sino que, por el contrario, recibieron nombres de accidentes físicos «neutrales», como ríos o montañas. Estratagemas de este tipo se utilizaron posteriormente en otros países; por ejemplo, Poulsen (1971: 228) se refiere a la disposición del Gobierno yugoslavo en 1931 que establecía nueve regiones, «con nombres neutrales de cuencas fluviales para debilitar el nacionalismo de los grupos étnicos principales». Pero probablemente la mejor muestra sea la reorganización de Rumanía en diez distritos totalmente nuevos, que hizo el rey Karol en 1938, con el objetivo concreto de dividir las provincias históricas y étnicas tradicionales para que no hubiera «causas» que pudieran abrazar los regionalistas (Helin, 1967: 492-3); una vez más estos distritos recibieron nombres de ríos, montañas, y mares para evitar que surgieran identidades regionales nuevas. Estos no son más que ejemplos de cómo la administración local y regional contribuye al principio napoleónico de «un Estado-nación unificado e indivisible». Está claro que dividir el Estado no es un ejercicio técnico neutral sino un principio político esencial para todos los Estados territoriales.

En un principio los territorios del Estado se dividieron de acuerdo con objetivos administrativos y de defensa. Los efectos de esta división han perdurado hasta el siglo XX. Por ejemplo, las «regiones estándar» de Inglaterra —que fueron pensadas como regiones de defensa civil por si había una invasión— siguen siendo, en la actualidad, la base de las regiones administrativas de todos los departamentos del Gobierno británico, a la vez que mantienen el objetivo para el que fueron creadas: si se produjera un ataque nuclear sobre Gran Bretaña que destruyera las comunicaciones desde Londres y hacia Londres, esas regiones se convertirían en nuevos elementos soberanos cuyas «capitales» serían centros de control subterráneos.

Al aumentar las actividades de los Estados en los siglos XIX y XX ha sido preciso dividir los territorios basándose en otros motivos además de los de administración y defensa. Por ejemplo, al asumir el Estado más responsabilidades económicas y sociales se han creado regiones para la aplicación de políticas especiales. Quizá las más conocidas sean las relacionadas con la Tennessee Valley Authority (TVA) en Estados Unidos y la política regional de Gran Bretaña. La regionalización económica del Estado también formaba parte de la planificación estatal de los anteriores regímenes comunistas de Europa Oriental.

Uno de los primeros problemas importantes que tuvo que afrontar el Estado, cuando sus actividades en los ámbitos económico y social se incrementaron, fue la ampliación del derecho al voto para elegir al Gobierno. A medida que se avanzaba en Europa y Norteamérica en la conquista de los objetivos del lema «una persona, un voto», se hacía más necesario poner al día las divisiones o distritos electorales. Abordaremos esa cuestión en el capítulo 6. Al mismo tiempo, cuando se democratizaron las administraciones locales, se produjo otra división a una escala independiente de la administración central y de la defensa del Estado. Abordaremos esta cuestión en el capítulo 7.

Las regiones de planeamiento, las circunscripciones electorales y los municipios tienen una propiedad en común: son divisiones del territorio del Estado que no chocan de ninguna manera contra la soberanía del Estado. Pero no ocurre lo mismo con todas las divisiones del Estado; las divisiones federales del Estado y la partición del mismo tienen una índole diferente respecto a las que acabamos de mencionar. Las primeras, las federaciones, suponen una división «vertical» de la soberanía, de forma que ésta se «reparte» a varias escalas. Las segundas son divisiones geográficas u «horizontales» de la soberanía, que dan lugar a dos o más Estados donde había uno. El federalismo y la partición del Estado son procesos que tienen una importancia fundamental en la creación del mapa mundial moderno; lo que era un hecho bien conocido por los geógrafos políticos tradicionales, y de ahí su preocupación por la integración del Estado. Así pues, terminaremos esta apartado del capítulo concentrándonos en estas dos cuestiones.

II.4. *El federalismo como la forma política más «geográfica» del Estado*

Desde el punto de vista de la integración política se pueden distinguir cuatro grados de soberanía. El primero es el Estado unitario en donde la soberanía no está dividida. Gran Bretaña y Francia suelen ser considerados los Estados unitarios arquetípicos. En Gran Bretaña, por ejemplo, quien ejerce tradicionalmente la soberanía es la «Corona en el Parlamento», habiéndose estipulado la preeminencia de este último. Con la creación de la Unión Europea, Gran Bretaña y Francia han

dejado de ser esos ejemplos «ideales» de Estados unitarios. En segundo lugar, está el caso de los Estados federales, que, como hemos visto, han dividido la soberanía entre dos niveles de Gobierno: en Estados Unidos los cincuenta estados y el Gobierno federal comparten la soberanía. En los Estados federales la constitución es el documento que habilita la división del poder entre los dos niveles. En tercer lugar, en las asociaciones confederales, los acuerdos que vinculan legalmente a los Estados son mucho más laxos. La diferencia principal con el federalismo probablemente esté en la imposibilidad de los Estados de abandonar la unión federal, lo que no ocurre en la confederal. En los acuerdos confederales los Estados renuncian a parte de su soberanía en favor de una autoridad supranacional; por ejemplo, en la Unión Europea la Comisión ejecutiva toma habitualmente decisiones vinculantes para los Estados miembros de la Unión. Sin embargo, la Unión Europea dista mucho de ser los «Estados Unidos de Europa» que sus padres fundadores pretendían. La limitación más importante a los poderes soberanos de la Unión se produce en las cuestiones de defensa: los países constituyentes conservan la función básica de defender sus territorios. Por último, el cuarto caso lo constituye la partición, la cual se produce en aquella situación en la que no es posible mantener la soberanía sobre un territorio. Históricamente la partición más famosa probablemente sea la escisión del Imperio austro-húngaro en varios Estados nuevos al finalizar la Primera Guerra Mundial.

Federalismo: oportunidad y diversidad

Según K. W. Robinson (1961: 3), la federación es «el más expresivo geográficamente de todos los sistemas políticos». Por consiguiente, no es de extrañar que haya atraído sobre sí una gran cantidad de investigaciones de geografía política (Dikshit, 1975; Paddison, 1983; Smith, 1995). Por lo general, se piensa que el federalismo es la más práctica de las fuerzas centrípetas de Hartshorne, porque tiene que ser diseñada conscientemente para hacer frente a una situación determinada de diversidad. Una constitución abierta a diversas sensibilidades y elaborada cuidadosamente, que sea percibida como justa y equilibrada, puede contribuir a la viabilidad del Estado y puede llegar a formar parte de la «idea de Estado», como en el caso de Estados Unidos. El problema que origina la aplicación del modelo de Hartshorne es que hace hincapié en la diversidad interna de los territorios, a expensas de las presiones externas para que se produzcan las federaciones. Históricamente ha sido ese último factor el que ha supuesto el principal estímulo para que surjan federaciones; por ejemplo, mientras que Francia e Inglaterra son ejemplos de la creación de Estados unitarios en las primeras épocas de la economía-mundo, Suiza y los Países Bajos constituyen experimentos pioneros de estructuras federales, y los dos, en la era de la rivalidad mercantilista, fueron resultado de la agregación de cantones y condados con fines defensivos para resistir a vecinos más poderosos. Podemos argüir con razón que es preciso analizar más equilibradamente los factores internos y externos que hay detrás del federalismo.

Los geógrafos y los politólogos han tratado de precisar las condiciones que hacen que el federalismo sea la estructura elegida por un Estado; Paddison (1983: 105) sintetiza y agrupa en cuatro conjuntos las ideas sobre este tema. Es evidente que hay varias y diversas razones, dados los muchos ejemplos existentes de Estados federados, pero siempre se plantea una cuestión: ha de haber un grupo poderoso de «arquitectos» del Estado que sea capaz de convencer a los miembros de las sub-

unidades territoriales de que es mejor la unión que la separación. El fundamento de tales argumentos nos lleva a nuestro primer análisis de los territorios en la economía-mundo. Hay que demostrar que la seguridad y las oportunidades son mayores en un territorio más grande que en territorios separados más pequeños, lo que requiere una alianza entre los «arquitectos» del Estado y los grupos económicos que se beneficiarán de la organización de un territorio de mayor tamaño. Es algo que puede verse de una manera muy clara en el caso de EE UU, como ha argumentado Beard (1914) e ilustrado Libby (1894). Tanto Fifer (1976) como Archer y Taylor (1981) utilizan los mapas que Libby elaboró para apoyar la constitución federal estadounidense de 1789, donde se mostraban las claras diferencias entre las distintas partes de las nuevas colonias. No surge un regionalismo distintivo Norte-Sur sino que predomina una división entre los intereses comerciales y los propios de una región de frontera: en las áreas urbanas y las áreas agrícolas comerciales, que estaban firmemente ligadas a la economía-mundo, había un gran apoyo a la federación; mientras que en las áreas más aisladas, que tenían una economía mucho más autosuficiente, las ventajas de la federación resultaban mucho menos evidentes. En estas últimas se sospechaba que había un intento de centralización, y se inclinaron mayoritariamente por el rechazo a la constitución federal. Al final prevaleció la mayoría popular, que estaba ligada a la economía-mundo, por lo que se creó Estados Unidos con una base constitucional que permitía a sus grupos económicos dominantes desafiar el orden de la economía-mundo utilizando políticas mercantilistas por medio del Gobierno federal. Aunque la naturaleza y el equilibrio del federalismo estadounidense haya cambiado con el tiempo, la constitución original ha contribuido a la supervivencia y auge del Estado y ahora es una parte importante de la «idea de Estado» de EE UU.

Para que sirva de contraste con el ejemplo del triunfo del federalismo en Estados Unidos, podemos examinar el caso de Colombia en el siglo XIX. En el capítulo 3 nos referíamos a la competición que existía en Latinoamérica entre el partido «americano» y el partido «europeo»; en Colombia esta división se tradujo en conservador y liberales (Delpar, 1981). Los liberales pretendían ser los defensores de un grupo de ideas «modernas» y «racionales», motivo por el cual su preferencia por un sistema federal de gobierno iba acompañado de un punto de vista secular anticlerical y un apoyo al *laissez faire* económico. El centralismo se equiparaba al despotismo (Delpar, 1981: 67). En la década de 1850 a 1860 los liberales ya pudieron empezar a poner en práctica ideas federales y, tras una guerra civil, elaboraron una Constitución Federal en 1863. Paralelamente a estas medidas constitucionales, este grupo «europeo» puso en marcha una política económica de *laissez faire*. Pero el federalismo se iba a convertir en víctima de su asociación con esa estrategia económica. La razón de este fracaso, como señala Delpar (1981: 71), es que en Colombia «la empresa privada no podía salir adelante sin la ayuda del Estado»; y en la década de 1880 a 1890 la apertura económica no había repartido beneficios. Tras otra guerra civil, la victoria de los conservadores en 1886 tuvo como consecuencia un incremento en los aranceles y una nueva constitución, en la que se diseñó una «república unitaria», convirtiéndose los estados federales en departamentos administrativos. Así pues, la desaparición del federalismo en Colombia contrasta con el triunfo de la federación estadounidense tras la victoria de su partido «americano» (los republicanos) adalid del proteccionismo en la Guerra Civil de EE UU de 1861 a 1865. Lo que estos dos ejemplos demuestran, sin lugar a dudas, es que la federación nunca se puede considerar aisladamente de otras cuestiones políticas que influyen en el éxito que tenga el Estado en la economía-mundo.

Desde 1945 el federalismo se ha asociado con los países más grandes del mundo como Estados Unidos, la antigua Unión Soviética, la India, Nigeria, Brasil, Canadá y Australia (China es la gran excepción). Se piensa que el federalismo es el acuerdo constitucional adecuado para hacer frente a las diferencias económicas y sociales que conllevan de modo inevitable las grandes extensiones. Pero no es esta la única razón de las federaciones modernas; por ejemplo, tras la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña y Francia insistieron en que la constitución de Alemania occidental fuera federal, porque se creía que el Estado resultante sería más débil y así supondría una amenaza menor en el futuro. En este caso, parece que nos encontramos otra vez ante la hipótesis del vínculo entre centralización y despotismo.

Fuera del centro de la economía-mundo, el federalismo se asocia con Estados que a menudo tienen problemas por su gran diversidad de culturas. En la India, por ejemplo, en el censo oficial hay registradas 1.652 «lenguas maternas». El caso de la India pone de manifiesto cómo se ha tenido que modificar el federalismo para hacer frente a la tensión que emana de semejante complejidad cultural. Cuando se independizó, la India estaba dividida en veintisiete estados por una constitución federal que separaba cuidadosamente los poderes entre los distintos niveles de soberanía. Los nuevos estados eran combinaciones de divisiones administrativas anteriores a la independencia y no guardaban una relación específica con la geografía cultural subyacente de la India. Todavía en 1945, antes de la independencia, el Partido del Congreso solicitaba la creación de fronteras internas basadas en la lengua, pero cuando llegó al poder cambió su política (Hardgrave, 1974). Se creó una comisión especial para estudiar el tema, que advirtió que definir los estados según su lengua representaría una amenaza para la unidad nacional, por lo que se optó por estados definidos «arbitrariamente», que no ofrecían plataformas constitucionales para los separatistas por motivos lingüísticos. Pero esa estrategia política que utilizaban los «arquitectos» del Estado central era peligrosa porque los estados federados tampoco ofrecían ningún fundamento para una política popular que pudiera contribuir a la integración política del país. De hecho, en términos generales, no se logró que la constitución fuera aceptada como justa ni equilibrada, puesto que dio lugar a una situación en la que casi todos los grupos culturales tenían un motivo de queja contra el Estado federal. Pero pronto cambió la situación; en 1955 una «Comisión para la Reorganización de los Estados» admitió que era preciso que los estados se ajustaran más a la geografía cultural del país y creó una estructura federal distinta, con catorce estados de base lingüística. Esta estructura ha ido perfeccionándose, de forma que actualmente la India es una federación de veintidós estados que reflejan, en general, la diversidad cultural de su territorio. Se ha comprobado que los miedos iniciales acerca de la unidad nacional del Estado en buena parte carecían de fundamento: el federalismo indio ha funcionado como fuerza centrípeta. Si se quiere consultar una evaluación reciente, puede verse la de Corbridge (1997), que sitúa esta fuerza centrípeta en el contexto más amplio de la gobernabilidad para entender los motivos de que este Estado étnicamente diverso haya perdurado y es probable que sobreviva en el futuro.

Una característica distintiva del caso de la India es la facilidad con la que se podían modificar las fronteras internas entre estados: las reformas de 1955 sólo requirieron un voto mayoritario del parlamento federal. Esta situación contrasta con los acuerdos federales de los Estados del centro, en los que las unidades constitutivas de la federación no se pueden cambiar tan fácilmente. Esto es un indicio evidente

de que en la situación india se rompe el equilibrio interno en favor de las instituciones centrales; por lo que, según algunas definiciones de federalismo, la India quedaría descartada como Estado federal —Corbridge (1997) incluso se refiere a la «mitología federal» de la India—. Pero otros Estados periféricos comparten esa facilidad para cambiar las unidades constituyentes de una federación. En Nigeria, por ejemplo, dichos cambios se han convertido en una estrategia para el desarrollo económico (Ikporukpo, 1986; Dent, 1995); cuando se independizó (en 1963) Nigeria heredó un territorio dividido en tres regiones administrativas, pero ahora comprende treinta estados (Dent, 1995: 129). Aunque esta multiplicación por diez de las unidades originales no es la única presión para la formación de nuevos estados: Ikporukpo (1986) señala la existencia, en 1983, de veintinueve estados con cuarenta y ocho propuestas pendientes. Cada estado es un «foro para el desarrollo» y cada nueva capital del estado un centro de crecimiento económico en potencia. Parece un experimento único en la utilización de un marco constitucional federal para intentar crear un patrón espacial equitativo de desarrollo en el que cada área tiene la oportunidad de poner en práctica su propio plan de desarrollo. Es una nueva forma de desarrollo económico dirigido por el Estado, que nos recuerda una vez más las profundas diferencias entre las circunstancias del centro y de la periferia. En este caso se trata de un Estado periférico que utiliza sus acuerdos territoriales constitucionales de una manera muy innovadora.

Hoy en día el federalismo sigue siendo tan popular como en cualquier otro momento de la historia; un observador se ha referido incluso a «una revolución federal que recorre el mundo» (G. Smith, 1995: 1). En parte es resultado de las reacciones políticas a la globalización que se expresan en forma de movilizaciones locales de carácter étnico. En tales circunstancias el federalismo se usa como medio de manejar nuevos conflictos étnicos; G. Smith (1995) proporciona varios estudios de caso contemporáneos que resultan sumamente útiles. Sin embargo, en el antiguo mundo comunista, en particular en la URSS y Yugoslavia, las federaciones han sido víctimas de las reformas políticas que han llevado a la partición del Estado.

La creación de nuevos Estados mediante división

No todos los acuerdos federales han tenido éxito. En las últimas etapas del desmantelamiento del Imperio británico los administradores coloniales intentaron crear diversas federaciones, agrupando colonias que dieran lugar a Estados independientes más grandes y posiblemente más viables. Pero en la mayoría de los casos no dio resultado: las federaciones de las Indias Occidentales, África Central y África Oriental fracasaron y Singapur se separó de Malasia. En términos de la geografía política tradicional no había una idea de Estado sobre la que éste pudiera construirse, de modo que las fuerzas centrífugas acabaron con las federaciones de nuevo cuño. Dicho de otro modo, si se prescinde del segundo término del lema imperial británico de «divide y vencerás», todo lo que queda es «divide», y la expresión más dramática de este proceso se iba a contemplar en la India británica donde la división de 1947 dio origen a Pakistán y a la India tras la pérdida de un millón de vidas y el traslado forzoso de doce millones de personas.

Desde 1989, con el derrumbamiento de los gobiernos comunistas en Europa Oriental, se han producido nuevas divisiones. Empezando por los Estados bálticos (Letonia, Lituania y Estonia), la antigua federación de la URSS ha sido desman-

lada. El mapa político mundial ha perdido un Estado y ha ganado catorce nuevos. Pero no es la única revisión que están teniendo que realizar los cartógrafos: la federación de Yugoslavia se ha despedido de todos sus integrantes menos de dos, dando lugar a otros cuatro Estados soberanos. Por último, Checoslovaquia se ha convertido en dos Estados: la República Checa y Eslovaquia. La lección que suponen estos cambios es que la federación se debe basar en el consentimiento no en la coerción; sin consentimiento tarde o temprano se produce la división.

Las divisiones que se han producido recientemente se han aprovechado de la inestabilidad política que caracteriza a toda transición geopolítica. En los períodos más estables que corresponden a los órdenes geopolíticos mundiales las divisiones son, por lo general, un fenómeno mucho más raro, debido a que la división de un Estado representa una amenaza grave para el *statu quo*. Por este motivo los movimientos separatistas suelen recibir muy poco apoyo por parte de la comunidad internacional, como señalamos al hablar de Biafra. En cambio, la separación de Bangladesh de Pakistán (en 1971) fue aceptada rápidamente por la comunidad internacional tras la creación de este nuevo Estado a raíz de la intervención armada de la India en la guerra civil pakistaní. Siempre se había dudado de la viabilidad territorial de Pakistán cuando se componía de dos partes, Pakistán occidental y Pakistán oriental, separadas varios miles de kilómetros por el territorio de un vecino hostil; pero el factor decisivo para que se aceptara internacionalmente la división de 1971 fue que el antiguo Estado pakistaní no aceptó el resultado de las elecciones que ponía las riendas del Gobierno en manos de un partido político de Pakistán oriental, que a la sazón contaba con más habitantes. Este hecho hizo que llegaran a su punto culminante las quejas respecto a la forma en que el antiguo Estado pakistaní había favorecido al Pakistán occidental a costa del Pakistán oriental. En la Fig. 4.2 se puede comprobar que el aparato del Estado, tanto militar como civil, estaba en manos exclusivamente de una parte del país. El Estado fomentaba las fuerzas centrífugas, cuando lo que tenía que ha-

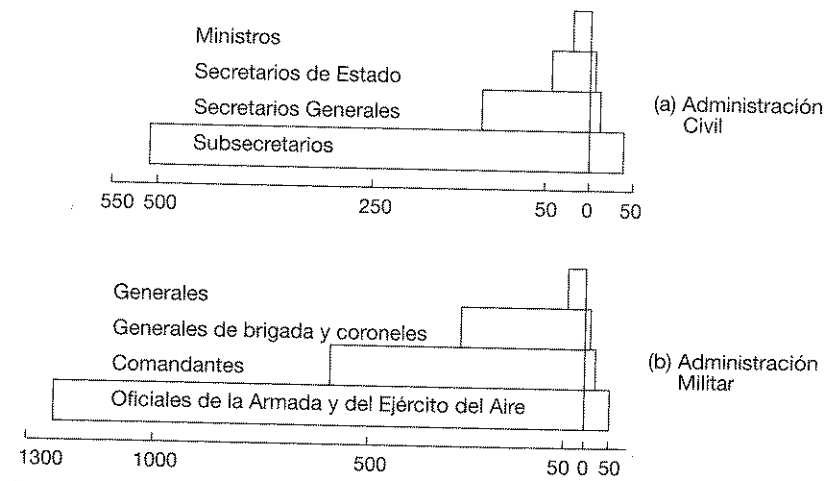


Figura 4.2 La distribución de altos cargos de la administración del Estado en Pakistán antes de 1971 entre Pakistán occidental (a la izquierda) y Pakistán oriental (a la derecha).

cer era impulsar fuerzas centrípetas muy fuertes para sobrevivir con un territorio separado en dos partes. Por tanto, cuando sobrevino la división no se interpretó como una consecuencia del típico movimiento separatista, sino como una corrección concreta y necesaria de las fronteras poscoloniales: Bangladesh era una excepción que no afectaría al *statu quo*; y tanto era así, que al cabo de tres años el nuevo Pakistán (el antiguo Pakistán occidental) reconocía al nuevo Estado de Bangladesh (el antiguo Pakistán oriental).

Waterman (1984; 1987) ha analizado a fondo los procesos de división en geografía política. A partir del trabajo de Henderson y Lebow (1974), distingue dos procesos que son muy distintos: la división de naciones y la partición de Estados. En el primer caso, el Estado tiene una unidad lingüística y cultural antes de la división; ejemplos de ello son Alemania (1949-90), Corea, Mongolia, China y Vietnam (1955-74). Estas divisiones eran fruto de fuerzas externas y sus habitantes no las consideraban permanentes. Vietnam y Alemania se han reunificado, y en los demás casos continúa existiendo el concepto de una única nación a pesar de los dos Estados.

En cambio, se suele pensar que los Estados partidos están separados de forma más permanente. En este caso la partición es consecuencia de tensiones internas; es una forma de resolver una diversidad destructiva en el seno de un país. Los dos ejemplos más característicos son: la partición de India-Pakistán durante la última transición geopolítica y los pasos hacia la de Palestina-Israel en la actualidad. Las divisiones que se produjeron en Europa Oriental a partir de 1989 son sin duda de este tipo. Históricamente, la época en la que esta modalidad de división se realizó con mayor éxito fue el período que siguió a la Primera Guerra Mundial, cuando la autodeterminación nacional era aceptada como criterio para la formación de Estados, con la consiguiente división de los antiguos imperios multinacionales. Austria-Hungría, por ejemplo, fue dividida en siete nuevos «Estados-nación» distintos (o en partes de los mismos). Trataremos este tema de la nación y el Estado más a fondo en el capítulo 5.

III. LA NATURALEZA DE LOS ESTADOS

Hemos hecho un análisis de tipo descriptivo de la formación del mapa político mundial. Es decir, nos ha preocupado más el modo en que se ha originado el mapa que el porqué de la existencia de un mapa de ese tipo. En esta última parte del capítulo utilizaremos una orientación más teórica cuando exploremos los motivos que subyacen a la creación del sistema interestatal.

El modelo topológico del Estado es el nexo entre este apartado y el último. Por consiguiente, además de las relaciones habituales entre los datos empíricos y la teoría, disponemos de un modelo sencillo que nos dice qué es lo que debería incluir una teoría para entender el Estado. De hecho, comprobaremos que, desde nuestra perspectiva de la geografía política, la mayoría de las teorías sobre el Estado sólo ofrecen explicaciones parciales de lo que son los Estados. La tendencia más generalizada ha consistido en elaborar teorías que se concentran en las relaciones internas —o sea, la «estatalidad»— a expensas de las externas —o sea, la «interestatalidad»—. En nuestra terminología, son teorías que miran únicamente en un sentido, mientras que una de las mayores ventajas del análisis de los sistemas-mundo de los Estados es que mira en ambos sentidos.

III.1. Mirando en un solo sentido: las teorías del Estado

El concepto de soberanía parte de la base de que el Estado existe. Pero la relación entre soberanía y Estado es una «calzada» con dos sentidos. Al nivel más simple el Estado se define porque posee soberanía, lo cual lo distingue de cualquier otra forma de organización humana. Como señala Laski (1935: 21-2), esa soberanía es nada menos que el poder coercitivo supremo dentro de un país: el Estado «da órdenes a todos y no las recibe de nadie» dentro de sus fronteras reconocidas. Una invasión por parte de una potencia extranjera o una insurrección interna que se proponga crear un Estado nuevo constituyen violaciones de la soberanía del Estado. Si no sale victorioso de tales ataques, el Estado deja de tener el monopolio de la coerción en su territorio y se enfrenta a su extinción. La división de Polonia entre Alemania y la URSS en 1939 es un ejemplo de extinción debido a una violación externa de la soberanía. Desde 1945 no se han producido desapariciones de Estados de este tipo, aunque ése hubiera sido el destino de Kuwait si la agresión iraquí se hubiera impuesto en la Guerra del Golfo.

Al iniciar este análisis es importante distinguir entre Estado y Gobierno. Recurriendo de nuevo a Laski (1935: 23), se puede interpretar que el Gobierno es el principal agente del Estado, que existe para llevar a cabo las tareas estatales cotidianas del Estado. Los gobiernos son mecanismos «a corto plazo» para administrar los objetivos del Estado a largo plazo; de modo que todos los Estados son servidos por una continua sucesión de gobiernos. Pero los gobiernos sólo representan al Estado, no pueden sustituirlo porque un Gobierno no es un órgano soberano: la oposición al Gobierno es una actividad vital que forma parte de la misma esencia de la democracia liberal, mientras que la oposición al Estado es traición. Los gobiernos pueden intentar identificarse con el Estado y por tal motivo calificar a sus opositores de «traidores», pero este es un juego muy arriesgado. Si esa táctica no logra su objetivo, puede que el Estado se encuentre con que es cuestionado dentro de sus fronteras por parte de lo que McColl (1969) denominaba el «Estado insurgente», que cuenta con su propia área nuclear, su propio territorio y sus propias reclamaciones de soberanía. En este caso, la caída del Gobierno puede precipitar el derrumbamiento del Estado, como ocurrió, por ejemplo, en Vietnam del Sur en 1975.

Se ha sugerido que esta distinción entre el Estado y el Gobierno no tiene un interés práctico, porque todas las acciones del Estado suponen forzosamente que el Gobierno, en su nombre, realiza acciones concretas (Laski, 1935: 25). Sin embargo, lo importante es que esa distinción es teórica, y es en ese ámbito donde se sitúa este apartado. Uno de los principales problemas de gran parte de la ciencia política y de la geografía política es que se han analizado las acciones de los gobiernos sin comprender el contexto más amplio en el que se producen. Sólo se puede disponer de ese marco si se elabora una teoría del Estado independiente de las acciones concretas de gobiernos concretos. Ese es el objetivo de este apartado; retomaremos al análisis de los gobiernos en el capítulo 6.

Quentin Skinner (1978: 352-8) ha tratado el tema de los orígenes del Estado moderno, y de nuevo nos encontramos con que un concepto básico de nuestro mundo moderno aparece por primera vez al mismo tiempo que la propia economía-mundo. La palabra «Estado» procede de la palabra latina *status*, que en la Edad Media se utilizaba en relación con el «Estado» o condición de un gobernante o bien con el «Estado» del reino. La idea de un poder público independiente del gobernante y de los súbditos que constituyera la autoridad política su-

prema de un territorio determinado no existía en la época medieval ni en épocas anteriores. El concepto moderno se desarrolla, a partir de ese uso medieval, en el siglo XVI, primero en Francia y después en Inglaterra. Skinner (1978) alega que se debe a que esos dos países proporcionaron los primeros ejemplos de algunas de las propiedades que caracterizan al Estado moderno: un régimen centralizado, basado en una burocracia, que opera dentro de fronteras bien definidas. Skinner afirma que a finales del siglo XVI el concepto de Estado moderno ya estaba bien establecido en esos dos países, por lo que se puede decir que el análisis político moderno que se concentra en la naturaleza del Estado comienza en esa época.

Estamos en deuda con Clark y Dear (1984) por haber realizado el examen más completo de las teorías modernas del Estado que existen en geografía. Distinguen dieciocho teorías diferentes que se resumen en dos modos de análisis: teorías del Estado en el capitalismo y teorías del Estado capitalista. El primer modo da por sentado la existencia del capitalismo y se concentra en las funciones del Estado; se las suele definir como teorías del Estado liberales o conservadoras. La identificación del «Estado capitalista» en el segundo modo de análisis indica que las relaciones económicas del capitalismo son incorporadas al análisis político; son las teorías marxistas del Estado. En términos políticos, la distinción alude a que en el primer modo de análisis se contempla el Estado como una entidad neutral por encima de la sociedad, mientras que para los marxistas el Estado es un instrumento partidario en el funcionamiento de la sociedad.

Las teorías del Estado neutral en el capitalismo

En los Estados del centro del sistema-mundo todos tenemos la experiencia de que el Estado nos proporciona servicios públicos (Clark y Dear, 1984: 18-19). Tietz (1968) hace una lista breve del uso que hacemos del Estado desde el nacimiento hasta la muerte, que pone de manifiesto lo mucho que depende la vida moderna de los servicios públicos: escuelas, hospitales, policía, bomberos, basuras, correos, etc. Las teorías que consideran que la principal misión del Estado es proporcionar servicios públicos se preocupan de la eficacia de esa acción: los geógrafos políticos, por ejemplo, se han ocupado de crear modelos de las áreas más adecuadas para la provisión de servicios públicos (Massam, 1975).

Igualmente importante para nuestra forma de vida moderna es el papel del Estado como regulador y «facilitador». Esta es la segunda teoría que distinguen Clark y Dear (1984: 19), en virtud de la cual el Estado pone en marcha políticas macroeconómicas y de otro tipo para apoyar la economía en su territorio, a las que Johnston (1982a: 13) añade la creación de la infraestructura física para el buen funcionamiento de la economía: carreteras, ferrocarriles, tendidos eléctricos, etc. Los geógrafos políticos se han ocupado de los aspectos de estos procesos relacionados con la integración espacial.

Suele asumirse que en el ejercicio de todas estas funciones el Estado es en términos generales neutral, y en el caso de la teoría del Estado como árbitro esta neutralidad se expresa explícitamente (Clark y Dear, 1984: 21; Johnston, 1982a: 12-13). En esta teoría se considera que el Estado está por encima de los conflictos endémicos de la sociedad y que, por tanto, puede actuar como árbitro neutral para resolver las disputas. Esta teoría se ocupa de la mayor parte de la actividad política existente en los Estados del centro de la economía-mundo. Por ejemplo, los partidos políticos de los países en los que hay elecciones competitivas por lo

general parten de la base de que el Estado es una institución neutral. Al fin y al cabo, el premio que supone asumir el control del Gobierno sería bastante vano si el Estado pusiera obstáculos o impidiera aplicar determinadas políticas. Coates (1975: 142) pone un buen ejemplo de este supuesto referido al Partido Laborista británico: Harold Wilson, primer ministro laborista de los años sesenta y setenta, comparó al Estado con un coche, de cuyas llaves disponía para arrancar quienquiera que ganase las elecciones y, por tanto, podía sentarse en el asiento del conductor y llevar el coche hacia la izquierda o hacia la derecha. En su forma más sofisticada estas ideas conforman una teoría pluralista del Estado, que analizaremos más a fondo en el siguiente apartado.

Una de las razones por las que los partidos de la izquierda han aceptado las teorías del Estado en el capitalismo es que han logrado, hasta cierto punto, poner en práctica muchas de sus políticas. Es lo que Clark y Dear (1984: 20) llaman la teoría del Estado como ingeniero social. Esto se refiere al papel del Estado para asegurar que haya algún grado de justicia distributiva en su territorio. Al fruto de esa política se le suele denominar el Estado del bienestar y, como hemos visto, el proceso de su creación puede ser debido al socialimperialismo desde arriba así como a la presión social desde abajo. La geografía del bienestar, que se ocupa de las desigualdades espaciales, ha constituido una área importante de desarrollo de la geografía política moderna (Cox, 1979).

Johnston (1982a: 12) añade otro papel del Estado: el de protector, que aún a los papeles de proveedor de servicios públicos y de ingeniero (de los que hablan Clark y Dear), pero hace una referencia más explícita a la «función de policía». Es interesante, porque las teorías del Estado en el capitalismo suelen pasar por alto la función coactiva del Estado o le restan importancia. No obstante, como hemos señalado anteriormente, es precisamente esa función la que distingue al Estado de otras instituciones sociales. Está claro que en los Estados de la periferia esta función específica resulta mucho más evidente, puesto que es frecuente que el Estado esté implicado en actividades de represión. Este hecho pone de relieve una limitación muy importante de estas teorías: que implícitamente son parciales respecto a las actividades de los Estados del centro. Es más, eso es síntoma de algo que merece una crítica mucho más importante: las teorías del Estado en el capitalismo son descripciones relativamente superficiales de las funciones del Estado; y no es que esas funciones no sean reales, sino que enumerarlas no contribuye mucho a que lo comprendamos mejor. En términos marxistas, se limitan al nivel de las apariencias sin comprometerse con la realidad social que está detrás de las apariencias (Clark y Dear, 1984: 18).

Últimamente, la postura de Clark y Dear ha recibido el apoyo de geógrafos políticos que utilizan el análisis de discurso para intentar descubrir la realidad social que se oculta bajo las apariencias. El análisis del discurso cuestiona las declaraciones de los políticos, abogados, periodistas y otros formadores de opinión y trata de desvelar la realidad que hay tras la retórica. En el caso de las declaraciones sobre el Estado se comprueba que los políticos que están a favor de utilizar el aparato del Estado a favor de los intereses del capital tienden a describir el funcionamiento del Estado en términos neutrales (hablan de su papel de facilitador, regulador y árbitro). Vamos a recurrir al análisis que realizó Nicholas Blomley de la huelga de los mineros en Gran Bretaña en 1984 para demostrar de qué manera se describía al Estado como una institución neutral al tiempo que se lo utilizaba para acabar con el sindicato más sólido de Gran Bretaña, el sindicato de los mineros: *National Union of Mineworkers* (NUM).

La huelga de los mineros constituía una batalla estratégica fundamental en el objetivo de Margaret Thatcher de reestructurar la economía y la sociedad británicas. La organización de la huelga y de los piquetes del NUM en la huelga del carbón de 1972 había humillado al anterior gobierno conservador y acabó derrocándolo. Los conservadores inmediatamente después de su reelección en 1979 hicieron planes para volver a enfrentarse con el NUM. En estos planes se contemplaba el almacenaje de carbón, la importación de carbón, y planes de emergencia nacional para movilizar a las fuerzas locales de la policía en pequeños grupos que se pudieran trasladar a cualquier parte del país para enfrentarse a los mineros que estuvieran en huelga. El NUM estaba peor preparado para la huelga y recurrió a las tácticas que siempre había utilizado de convocatoria de huelga y organización de piquetes, reeditando el éxito que habían logrado en 1972. La táctica de organización de piquetes secundarios, o «piquetes volantes», resultó el elemento más decisivo en los enfrentamientos físicos y retóricos de la huelga. La formación de piquetes secundarios es una táctica de escala para ampliar la base geográfica de un enfrentamiento; en la práctica, supone ampliar la huelga utilizando de manera directa la persuasión o la intimidación, o ambas, para persuadir o coaccionar a los trabajadores que no secundan la huelga. En este caso, el punto de mira lo constituían otras minas y plantas de tratamiento de carbón. Se organizaron unidades de policía móviles coordinadas a escala nacional para evitar ese tipo de organización de piquetes. Tras la huelga se ocultaba el propósito del gobierno conservador de conseguir que la economía británica tuviera más en cuenta las necesidades del mercado debilitando y privatizando industrias nacionales como la industria del carbón. Este tipo de políticas encajan en nuestra matriz de información espacio-temporal (véase la Tabla 1.1) como ejemplos de reestructuración de la fase B; de hecho, la última huelga nacional del carbón se había llevado a cabo en la anterior fase B (1926). La industria británica del carbón era una industria nacional tradicional que iba a ser «internacionalizada» para reducir gastos: las centrales eléctricas británicas utilizarían el carbón más barato que hubiera en el mercado mundial, ya fuera de Europa Central u Oriental, producido por trabajadores de salarios bajos, o de Australia, obtenido con máquinas fundamentalmente de minas al aire libre. Esta estrategia fue un ejemplo auspiciado por el Estado de lo que más adelante se llamaría globalización económica.

El principal punto flaco de los que se oponían a esta globalización era su geografía: el talón de Aquiles de los huelguistas fue que la huelga recibió un apoyo desigual en las diversas minas de carbón de Gran Bretaña. La huelga fue apoyada de forma decidida en las minas de Kent, el Sur de Gales, Escocia, Yorkshire y el Noroeste de Inglaterra. En cambio, sólo el quince por ciento de los mineros de los condados de las *Midlands* de Warwickshire, Nottinghamshire y el South Derbyshire secundaron el paro al iniciarse la huelga (Blomley, 1994: 154). La oposición a la huelga en Nottinghamshire fue resultado de los procedimientos habituales del sindicato local, que era menos político que el NUM nacional —Nottinghamshire había sido el centro de oposición a la huelga de 1926— y se interesaba más por las perspectivas de futuro locales (Griffiths y Johnston, 1991). No hacía mucho tiempo que el Consejo Nacional del Carbón (*National Coal Board*) (NCB) había concentrado gran parte de sus inversiones en Nottinghamshire. Así pues se hizo una política de «divide y vencerás» de base geográfica, como admitió posteriormente Ian MacGregor, presidente del NCB: «Si éramos capaces de conseguir que esos enormes y abundantes yacimientos de carbón continuaran explotándose, estaba convencido de que, por mucho que tardáramos, podríamos tener éxito» (MacGregor, 1986: 195, citado en Blomley, 1994: 155). Por consiguiente, Nottinghamshire se convirtió en

el objetivo principal de los piquetes secundarios, en tanto que la NCB, con la ayuda de la policía, hacía todo lo posible porque esas minas se mantuvieran en funcionamiento durante la huelga. La policía impuso un sistema de bloqueo de carreteras amplio y bien planificado, con lo que logró acordonar el espacio donde se producía para evitar que los mineros de otras zonas llegaran a Nottinghamshire.

Analicemos ahora esta situación desde el punto de vista del Estado y de la retórica que utilizaba para justificar las acciones que emprendía. Empezaremos señalando que, utilizando todos los criterios razonables de análisis, el Estado desempeñó un papel activo, y no sólo porque esta industria fuera estatal y fuera el Estado por tanto quien decidía su gestión, sino que también otros elementos del aparato del Estado ejercieron presión sobre los huelguistas, sobre todo la policía y, en el caso de los detenidos, la judicatura, que respaldaba los métodos policiales. Sin embargo, el discurso de MacGregor y los políticos del gobierno describía al Estado como árbitro neutral que imponía políticas razonables contra los «enemigos internos», los mineros. El Gobierno y el NCB hacían continuas referencias a la definición liberal del «derecho al trabajo» para justificar la dudosa legalidad de los bloqueos policiales de las carreteras. Desde este punto de vista se interpretaba que la intervención de la policía se ajustaba estrictamente al papel del Estado de árbitro justo: todo el mundo tenía derecho a trabajar, y el Estado tenía la obligación de intervenir para evitar las tácticas intimidatorias de los piquetes.

Este argumento era de un cinismo asombroso si tenemos en cuenta la política del Gobierno de eliminar «el derecho al trabajo» de miles de mineros al cerrar las minas. Una contradicción de este estilo es típica de una interpretación liberal extremista (que gira en torno al individuo) del «derecho al trabajo». Según esta óptica cada trabajador es libre para elegir trabajo en un mercado laboral sin restricciones (Blomley, 1994). Pero la sociedad no sólo se compone de millones de individuos que van a trabajar, sino que también supone la existencia de compromisos entre individuos en estructuras llamadas comunidades. Éste constituía el fundamento de la perspectiva más colectiva del «derecho al trabajo» que mantenía el NUM. No obstante, al promover un discurso que subrayaba la importancia de la perspectiva liberal del derecho al trabajo, se dio la imagen de que el Estado era un árbitro neutral cuando lo que estaba haciendo en realidad era una reestructuración que propiciaba la acumulación de capital.

El ejemplo de las políticas del Estado y los discursos del Gobierno durante la huelga de los mineros británicos nos da motivo para cuestionar la neutralidad del Estado como facilitador, protector y árbitro. La policía puso en acción agentes de todas las regiones del país, haciendo caso omiso de las policías locales, por lo que muchas comunidades experimentaron algo parecido a una fuerza de ocupación extranjera dentro de su propio país. En EE UU se tienen sensaciones parecidas respecto a las agencias federales —véase la reciente controversia provocada por Andrew Kirby (1997)—. Todo se reduce al hecho de que considerar simplemente que el Estado es neutral es pecar de ingenuidad. El Estado en tanto *locus* de poder no puede quedar al margen de la política, independientemente de que creamos que actúa para bien o para mal.

Las teorías del Estado capitalista

Elaborar una teoría del Estado que sea más «política» no ha sido tarea fácil. Puede que los estudios empíricos minuciosos, como el que acabamos de exponer, minen

el supuesto de la neutralidad, pero no constituyen la garantía automática de que dicho supuesto sea sustituido. En el peor de los casos, pueden dar lugar a miles de teorías de la conspiración, como ocurre con los grupos de «patriotas» estadounidenses, que constituyen más un caso de paranoia social que de teoría social seria. En busca de esta teoría social seria, los científicos sociales han recurrido en los últimos años a las teorías marxistas, donde se encuentra un modelo de conflicto de la sociedad en que el Estado está implicado de manera fundamental. En contraposición a la neutralidad del Estado y a la especulación de una determinada conspiración, esta escuela de pensamiento ha elaborado teorías del Estado capitalista; pero, como veremos, tampoco están exentas de problemas.

Es bien sabido que el propio Marx nunca hizo una teoría del Estado; era un proyecto que se había propuesto realizar pero que nunca acabó. Las teorías marxistas del Estado son obra de sus numerosos discípulos, por lo que es inevitable que haya interpretaciones distintas del «libreto» de esa teoría: no hay una teoría marxista del Estado sino muchas teorías marxistas del Estado. Al hacer este repaso tendremos en consideración tanto las diferencias como las similitudes entre un reducido número de estas teorías que se han introducido últimamente en la geografía política. Empezaremos por hacer una breve descripción de la posición marxista ortodoxa original, antes de pasar a revisar tres debates en torno a los intentos realizados últimamente por marxistas para poner al día su teoría. Por último, introduciremos una serie de ideas que están especialmente relacionadas con nuestra perspectiva geográfica-política.

En los voluminosos escritos políticos de Marx hay mucha materia prima que pueden utilizar sus seguidores para hacer teorías del Estado. Dos han sido las ideas que han predominado en el pensamiento político marxista: la primera, que se encuentra en el *Manifiesto del Partido Comunista* de 1848, descartaba que el Estado fuera algo más que «un comité para organizar los asuntos de la burguesía»; y la segunda, que puede hallarse en varios textos, consiste en un «modelo de base y superestructura» de la sociedad, en el que se utiliza la analogía con la ingeniería para describir una base de relaciones económicas sobre la que se construye una superestructura ideológica y política. Es difícil adaptar estas dos ideas a las complejidades del Estado moderno. Si se toman al pie de la letra reducen toda la política y el Estado a un mero reflejo de las fuerzas económicas. Este crudo reduccionismo se denomina «economismo». Hunt (1980: 10) pone un buen ejemplo de este tipo de pensamiento cuando critica la contribución de Lenin a la teoría del Estado. Lenin proponía una relación estricta entre las etapas del desarrollo económico y los tipos de Estado, según la cual la democracia parlamentaria es la forma de Estado del capitalismo competitivo, el Estado burocrático-militar surge con el capitalismo monopolista y, naturalmente, el socialismo los sustituye a todos con «la dictadura del proletariado». En la teoría marxista ortodoxa moderna, la economía y la política se funden en otra etapa, conocida con el nombre de capitalismo monopolista de Estado (Jessop, 1982). Al establecer una correspondencia directa entre la forma de Estado y la base económica Lenin da una explicación simplista que ahora llamamos, como acabamos de señalar, «economismo». Es evidente que este modelo es tan desarrollista como la teoría orgánica de los Estados o las etapas del crecimiento económico de Rostow (Wallerstein, 1974b). La mayoría de los autores marxistas modernos se apartan de unos análisis tan simplistas (Hunt, 1980); sin embargo es la herencia que pesa sobre las teorías marxistas del Estado moderno. A continuación pondremos de manifiesto de qué modo han intentado evitar caer en ese economismo las teorías marxistas modernas.

En la ciencia social del mundo anglosajón se puede afirmar que el interés reciente por las teorías marxistas del Estado se remonta a la obra de Ralph Miliband *El Estado en la sociedad capitalista* (1969), escrita para contrarrestar la teoría pluralista del Estado —en boga en la ciencia política— para la cual el Estado es el árbitro que decide entre intereses en competencia. Puesto que la sociedad moderna se compone de muchos intereses superpuestos (los de obreros, agricultores, empresarios, propietarios, consumidores, etc.), ningún grupo puede llegar a dominar el Estado, por lo que el equilibrio de intereses a los que se atiende varía con los gobiernos, pero el Estado seguirá siendo pluralista por naturaleza y podrá responder a una gran variedad de intereses. Esto es a todas luces lo contrario de lo que dice la teoría marxista de las clases, que en esos términos es estrictamente una versión no pluralista del Estado.

La idea de neutralidad de la teoría pluralista se inserta en la práctica de la política electoral. Como veremos en el capítulo 6, los partidos políticos tienen el papel de construir coaliciones de intereses para ganar las elecciones y tener así la opción de un período de Gobierno. Este último permite el acceso a las palancas del poder, a los aparatos de Estado. Si éstos no estuvieran por encima de la política cotidiana de los partidos en liza, la victoria electoral carecería de significado. Esta supuesta neutralidad es vital para las estrategias socialdemócratas de los Estados europeos occidentales, puesto que da por sentado que, si un partido socialdemócrata o socialista se hace con el control del Gobierno en unas elecciones, puede utilizar al Estado para llevar a cabo sus reformas «socialistas». El Estado «está libre», como si dijéramos, en la política electoral. Un corolario de esas teorías es que, para ellas, la esfera política es independiente de la esfera económica. En ello se basa el mismo concepto de «ciencia política», naturalmente, por lo que no se contemplan problemas de ningún tipo en las relaciones de la política y la economía. Son procesos independientes, aunque a menudo estén relacionados, y pueden ser estudiados adecuadamente como sistemas autónomos. Ya nos habíamos encontrado este argumento en el capítulo 2 al analizar la política interestatal y se repite en todas las escalas de análisis. Desde el punto de vista de este estudio, las teorías pluralistas del Estado constituyen un ejemplo importante de la pobreza de las disciplinas científicas.

El economismo y la teoría pluralista pueden ser vistos como los extremos opuestos en una escala que midiese la autonomía de lo político respecto a lo económico: en el extremo del economismo no existe autonomía entre ambas, mientras que en el extremo de la ciencia política hay una autonomía total. Entre ambos extremos se pueden distinguir diferentes grados de «autonomía relativa», en los que los procesos económicos no determinan la política pero ésta tampoco es independiente de ellos. La mayoría de los análisis marxistas modernos se han situado en el sector de esta escala de relativa autonomía, y, desde esa posición, Miliband (1969) lanzó su ataque a la teoría pluralista del Estado.

El baluarte de la teoría pluralista es la existencia de elecciones democráticas. Puede que en 1848 el Estado se pareciera mucho a una institución con una sola clase, pero con las reformas del derecho al voto el Estado democrático-liberal moderno se parece mucho al modelo pluralista. Abordaremos el tema de la democracia liberal en el capítulo 5; en este apartado sólo expondremos cómo Miliband intenta destapar la naturaleza clasista del Estado aparentemente pluralista. El método que utiliza Miliband es ordenar los datos sobre las elites sociales, políticas y económicas del Estado moderno, y demostrar que todos ellos tienen los mismos antecedentes de clase. Poniendo de manifiesto los numerosos entrelazamientos en

cuestión de familia, educación e intereses económicos generales, Miliband es capaz de dibujar un cuadro de una única clase dominante en el que la competición pluralista es un mito, ya que esta clase dominante puede manipular el aparato del Estado independientemente del partido que esté en el Gobierno. A ésta se le ha dado en llamar la teoría instrumentalista del Estado, que reafirma la base de clase del Estado y socava totalmente el punto de vista neutral de la teoría pluralista.

La tesis de Miliband estimuló un debate con Poulantzas (1969) sobre el modo de elaborar una teoría marxista del Estado. Poulantzas argüía que el enfoque empírico, aunque útil e interesante, adolecía de serios defectos porque analizaba el Estado en términos teóricos no marxistas: no es que el análisis empírico no fuese correcto en sí mismo, pero era importante la manera de integrarlo en la teoría. El estudio de Miliband se reduce a una descripción de ciertos papeles del aparato del Estado y a la investigación de los vínculos entre las personas que realizan esos roles diversos, lo que, inevitablemente, conduce a hacer hincapié en las relaciones interpersonales, algo que es una reminiscencia del pensamiento pluralista original. En opinión de Poulantzas la naturaleza clasista del Estado no es una cuestión de verificación o falsación empírica. Un Estado no es de índole capitalista porque una clase dominante con lazos capitalistas manipule al Estado con fines capitalistas, sino que el Estado es capitalista porque funciona dentro de los parámetros de un modo capitalista de producción, lo cual pone límites a su campo de acción, de forma que el Estado no tiene otra opción que adaptarse a las necesidades del capital. La introducción de la democracia liberal no altera esta propiedad esencial. Es un argumento lógico para el que no se necesitan pruebas empíricas. Por otro lado, esta posición estructuralista no tiene por qué reducirse al economismo; Poulantzas comparte el presupuesto de Miliband respecto a la autonomía relativa, según la cual el Estado depende de la base económica sólo «en última instancia».

Dear y Clark (1978) introdujeron el debate entre Miliband y Poulantzas en la geografía. Sin embargo, casi al mismo tiempo se empezó a poder disponer de la obra de los marxistas de Alemania occidental (Holloway y Piciotto, 1978), dicha obra irrumpió en medio de los argumentos que separaban a Miliband y a Poulantzas. Lo que se vino a conocer como escuela derivacionista se oponía al concepto de autonomía relativa, socavando de este modo los argumentos de ambos protagonistas. Las teorías que asumen la autonomía relativa aceptan implícitamente la separación de lo económico y lo político, y, al hacerlo, los que proponen esas teorías aíslan a la política del principal motor de cambio de la sociedad capitalista: el proceso de acumulación. Por tanto, para los derivacionistas la cuestión principal no es el grado de separación entre lo político y lo económico, sino por qué parece que esas dos instancias están separadas en la sociedad capitalista. Los análisis políticos marxistas, realizados por Miliband y Poulantzas de maneras distintas, no pueden dar una respuesta adecuada a este problema porque han renunciado a la perspectiva holista de la economía política. Para los teóricos marxistas alemanes occidentales la solución era fácil: una teoría marxista del Estado debe derivarse de los mecanismos y conceptos de los que Marx escribía en su obra teórica fundamental, *El Capital*. A la necesidad de competencia en la esfera económica añaden la necesidad de cooperación en la esfera política. El Estado se hace necesario para contrarrestar los procesos autodestructivos de la competición económica desenfrenada, lo que puede suponer incluso procesos políticos que parecen anticapitalistas. La evolución del Estado del bienestar, por ejemplo, supone asegurar la reproducción de una fuerza de trabajo especializada y sana que sirve a los intereses, a largo plazo, del capital. Es posible que, debido a su doble papel en la coordinación del capital y en la

reproducción de la fuerza de trabajo, pueda parecer que el Estado es neutral y que está por encima de los conflictos políticos entre el capital y el trabajo; y ese es precisamente el motivo de que las teorías del Estado no marxistas den la impresión de ser tan razonables y sean aceptadas tan fácilmente por tanta gente.

Siguiendo a Gold *et al.* (1975), Dear y Clark (1978) introdujeron otro enfoque marxista del Estado que denominan «ideológico». Todas las teorías marxistas incorporan algún concepto de ideología en su formulación; pero Gold *et al.* (1975) se refieren, en este contexto, a las teorías que subrayan de un modo especial que el Estado es una forma de mistificación mediante la que los conflictos de clase se esconden detrás del consenso nacional. Esto se parece mucho a la concepción del Estado como escala de la ideología de la que hablamos en el capítulo 1, que en la literatura marxista se asocia estrechamente con el trabajo de Gramsci y de sus discípulos (Jessop, 1982). Actualmente Gramsci es conocido principalmente por su concepto de hegemonía, que se deriva del argumento original de Marx de que las ideas dominantes en un país son las ideas de la clase gobernante. En la obra de Gramsci hegemonía es el liderazgo político, intelectual y moral de la clase dominante, lo cual lleva, como consecuencia, a que la clase dominada consienta de forma activa que la dominen (Jessop, 1982: 17). Además del aparato coactivo del Estado (policía, ejército, judicatura, etc.) está el aparato ideológico del Estado (educación, medios de comunicación de masas, entretenimiento popular, etc.) por medio del cual se genera el consentimiento. Téngase en cuenta que los organismos públicos no tienen por qué ser los únicos en realizar esas funciones ideológicas, ya que, en esta teoría el Estado es mucho más que el sector público. Históricamente, la batalla vital por la soberanía del Estado implicaba el sometimiento de cualquier otra autoridad existente en el territorio de éste, tanto la de los magnates locales como las ideas universales de la Iglesia. En lo tocante a esto último la cuestión giraba en torno a la educación y a los intentos por parte del Estado de «nacionalizar» a su población, convirtiendo la educación religiosa en un aparato ideológico de Estado. La acertada combinación de coacción y hegemonía da origen a un «Estado integral». En este punto hay un paralelismo con nuestra teoría de la integración territorial y el concepto de idea de Estado y el de iconografía. Sin embargo, el concepto de hegemonía de Gramsci abarca muchas más cosas y procede directamente de la base de clase del Estado. En este argumento, la aserción original de Marx (en 1848) de que el Estado era el «comité» de la burguesía sigue siendo, a grandes rasgos, cierta; la diferencia entre aquella época y ésta tiene que ver simplemente con el cambiante equilibrio relativo entre medios de control coactivos e ideológicos.

Evidentemente es muy complicado resumir un campo de investigación tan fructífero y creciente como es el de las teorías marxistas del Estado en unas cuantas páginas (Short, 1982: 109), pero es especialmente difícil cuando se es crítico con esta tradición de pensamiento, como lo somos nosotros. No podemos hacer justicia a las ideas ni siquiera de los pocos teóricos que hemos mencionado. En el estudio original de Miliband (1969) hay una interesante discusión acerca de la ideología de la clase dominante, por ejemplo; y sólo hemos tratado la obra de Poulantzas que tiene que ver con su respuesta a Miliband, a pesar de que Jessop (1982) cree que su trabajo es el más impresionante de los de la última ola de teorías. Si el lector quiere consultar un análisis exhaustivo de este campo, puede hacerlo en Jessop (1982), mientras que Clark y Dear (1984) ofrecen información sobre el debate clave acerca de los aparatos del Estado.

A pesar de las limitaciones de espacio que tenemos, se han presentado suficientemente las teorías del Estado para ilustrar su defecto desde el punto de vista

del análisis de los sistemas-mundo. Empezamos el análisis describiendo el economismo de Lenin, problema al que los teóricos modernos se han enfrentado de diversas maneras, aunque no han abordado el problema del desarrollismo de Lenin. Pese a que hemos hecho que avance mucho el argumento desde el simple economismo, todos los análisis de los que hemos hablado permanecen enraizados al nivel del Estado. En el próximo apartado utilizaremos algunas de las ideas de las teorías marxistas, pero las aplicaremos, según nuestro modelo topológico, mirando hacia «fuera» así como hacia «dentro».

III.2. Mirando en ambos sentidos: la teoría de los Estados

La esfera política que abordamos en este estudio no es la de un único Estado sino la de todo el sistema interestatal. Por consiguiente nos hace falta una teoría de los Estados —de la «interestatalidad»— una de cuyas propiedades fundamentales sea la existencia de múltiples Estados (Taylor, 1995). Está claro que ninguna de las teorías que hemos revisado se ajusta a estas características. Mirar hacia «dentro» para entender las relaciones entre sociedad civil y Estado es fundamental, pero también parcial. Podemos construir una teoría sobre los temas elaborados anteriormente, pero tendremos que añadir el sistema interestatal al argumento. De hecho, veremos que al mirar hacia «fuera», desde el Estado, se nos aclaran algunos de los temas contenciosos de la teoría del Estado. En este análisis empezamos, de modo preliminar —para consultar un análisis más profundo, véase Taylor (1993b)—, a conjugar las teorías del Estado y el análisis de los sistemas-mundo.

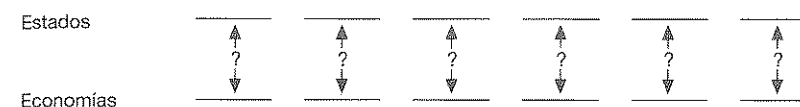
Una economía, muchos Estados

El problema empírico básico al enfrentarse a las teorías marxistas clásicas del Estado es que el mismo sistema económico (el capitalismo) era capaz de originar formas de Estado muy distintas en un territorio. Por ejemplo, aunque Italia y Estados Unidos son países capitalistas, hacían políticas muy distintas. El análisis político marxista moderno (Miliband, 1977; Scase, 1980) eligió como objeto de estudio esta diversidad de políticas. Había que romper con el economismo y parecía que el postulado de la autonomía de la política y la economía era la vía de avance para realizar estos análisis nuevos. Como hemos visto, los derivacionistas han puesto muy en duda la validez de esta posición, pero no han ofrecido ningún medio sustitutivo para explicar la variedad de política que hay en el capitalismo. El análisis de los sistemas-mundo da una interpretación alternativa de esa diversidad política, que hace innecesario el concepto de autonomía relativa. El paso crucial es volver a considerar a los Estados instituciones de una importancia fundamental en la economía-mundo. Puesto que el Estado —cualquier Estado— es una institución, es susceptible de ser manejado para favorecer a determinados grupos sociales (clases, pueblos, etc.) en detrimento de otros en el sistema-mundo. En definitiva sustituimos la noción de autonomía relativa por la de «manipulabilidad».

El concepto de autonomía relativa se basa implícitamente en la idea de que el Estado y la economía ocupan el mismo territorio; por ejemplo, Scase (1980) aborda la cuestión de la relación entre la economía y la política en Europa Occidental Estado por Estado. Cuando se razona de ese modo es fácil ver cómo se

plantea el problema de relacionar una «economía nacional» con el Gobierno de un Estado. Pero, ¿qué pasaría si no hubiera nada parecido a una «economía nacional» autónoma? En ese caso lo único que ocurre es que el problema, como cuestión teórica, desaparece. En vez de una relación biunívoca —un Estado, una economía— hay una correspondencia sólo unívoca —muchos Estados y una economía-mundo— (Fig. 4.3). No tenemos que apelar al argumento de la autonomía relativa para explicar la diversidad de formas políticas que adoptan los Estados en el capitalismo. En lugar de ello, hay numerosos fragmentos de la economía-mundo, cada uno de los cuales tiene relaciones con su Estado soberano particular. Como esos «fragmentos de capitalismo» son distintos, no hay razón para suponer que las formas que adopten los Estados deberían ser iguales: los distintos fragmentos del capitalismo se asocian con distintas formas de Estado. Sigue pendiente la comprensión de la diversidad de políticas, pero no es preciso recurrir a la autonomía relativa entre la economía y la política para explicarla.

(a) Correspondencia de una con uno: ¿autonomía relativa?



(b) Correspondencia de una con muchos: fragmentos de la economía-mundo

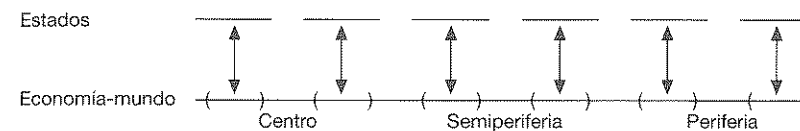


Figura 4.3 Relaciones alternativas entre Estado y economía.

El hecho de descartar la autonomía relativa nos alinea con la posición de los derivacionistas. Pero pronto hallamos problemas para aplicar esta teoría a nuestro marco teórico. En su forma inicial hemos visto que el Estado se deriva de la necesidad de superar las consecuencias anárquicas del capitalismo «libre». Trasladada a la economía-mundo, esta teoría predeciría un Gobierno mundial para compensar la anarquía global, que es, evidentemente, un punto de vista bastante opuesto a la concepción de Wallerstein de la economía-mundo capitalista. Como hemos visto, hace falta que haya múltiples Estados para que los actores económicos maniobren en el escenario mundial; y, por tanto, la aparición de un Gobierno mundial señalaría el final del capitalismo como modo de producción. Es la «maniobrabilidad» o «manipulabilidad» lo que separa nuestra posición de la de los derivacionistas y constituye la base de nuestra teoría de los Estados.

La manipulabilidad del Estado: la deducción de un nuevo instrumentalismo

Nuestra teoría debería deducir la naturaleza del Estado de la naturaleza de la economía-mundo. Por ese motivo sustituiremos la autonomía relativa del Estado,

en cuanto entidad independiente, por la manipulabilidad de los Estados, en cuanto instituciones en la economía-mundo. Los Estados son las instituciones del sistema que específicamente detentan el poder formal; hacen las normas y vigilan que se cumplan. Por consiguiente, los Estados, como depositarios de ese poder, son instrumentos de los grupos que pueden utilizar el poder para sus intereses particulares. Si nos basamos en los conflictos intergrupales existentes en la economía-mundo capitalista podemos elaborar una teoría instrumental de los Estados (Fig. 4.4).

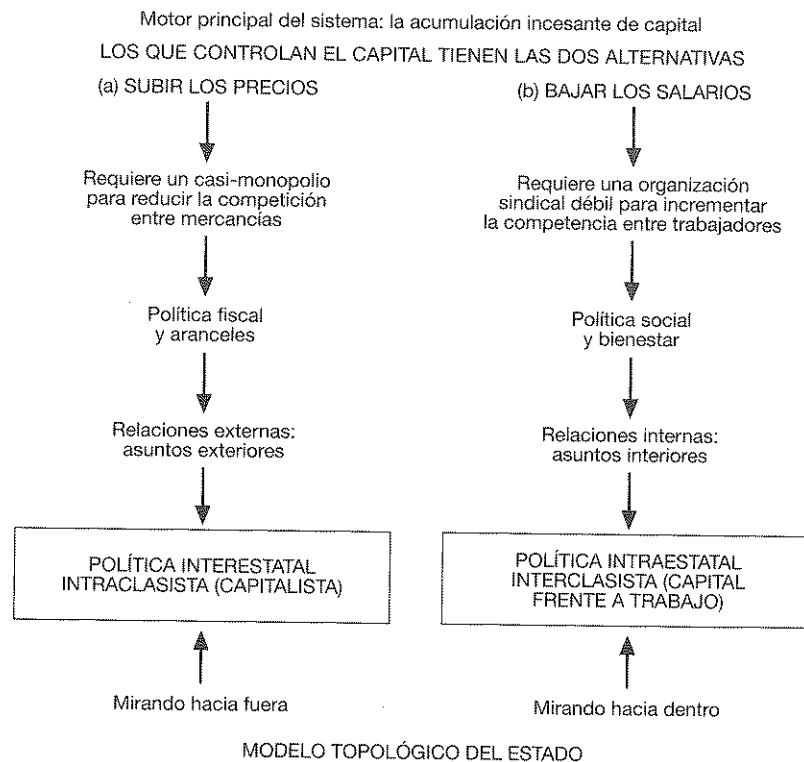


Figura 4.4 El proceso de deducción de las dos políticas.

Empecemos analizando la lógica primaria del sistema-mundo moderno: la continua acumulación de capital. Desde el capítulo 1 sabemos que se organiza a través de las instituciones de clase, los que controlan el capital intentan aumentar al máximo la parte que obtienen de los excedentes mundiales, excedentes que acaban convirtiéndose en beneficios en el mercado mundial. Los que controlan el capital utilizan dos tácticas fundamentales para aumentar sus beneficios: pueden subir los precios o hacer que los costes disminuyan. Políticamente la primera medida requiere algún grado de pseudomonopolio para conseguir que haya menos competencia para sus productos; la segunda requiere la política opuesta respecto a

los productores directos, un «antisindicalismo» que fomente la competencia entre la mano de obra por los puestos de trabajo. Sea cual sea la táctica que empleen, en la lucha por apoderarse de los excedentes mundiales los Estados han sido instrumentos importantes de los que controlan el capital.

Se puede utilizar a los Estados, ante todo, para controlar el movimiento de capitales a través de sus fronteras. Mediante esas restricciones sobre el comercio de mercancías y los movimientos financieros se pueden crear pseudomonopolios y manipular los precios. Como veíamos en el capítulo 3, los casos límite son la autarquía (o economía nacional cerrada) y el libre comercio puro (o economía nacional abierta); pero, en realidad, los Estados siempre realizan políticas que se sitúan entre ambos extremos. Cualquiera que sea la política que se adopte favorecerá a algunos de los que controlan el capital dentro y fuera del Estado en perjuicio de otros, por lo que no es de extrañar que a finales del siglo XIX el libre comercio se impusiera sobre el proteccionismo como política estatal. Esta pugna continúa en la actualidad en muchos sectores de la política, como en el caso de la repatriación del capital y el «proteccionismo escondido». Un buen ejemplo de este tipo de política es la ruptura de las conversaciones del GATT sobre el grado de libertad de los productos agrícolas en el mercado mundial: los agricultores de EE UU, Japón y la Comunidad Europea están utilizando diferentes estrategias con sus gobiernos para que les ayuden a mantener o elevar sus beneficios. Por lo general, este tipo de utilización del Estado en las relaciones exteriores forma parte indispensable de la competencia en el seno de la propia clase social, que se da en los estratos que controlan el capital.

Los Estados son utilizados de otra forma decisiva para establecer las normas legales que rigen las relaciones sociales de producción en sus territorios. A través de este recurso se pueden reducir al mínimo los costes de producción. Las leyes que atañen a los convenios colectivos, a las responsabilidades que tiene la empresa en la protección social de los empleados y al derecho a sindicarse son ejemplos de la influencia directa que puede ejercer el Estado en los costes de producción. Es bastante usual que en los países periféricos haya leyes que limiten o prohíban las actividades sindicales, lo que constituye una parte fundamental del mecanismo del imperialismo informal. Un buen ejemplo de esta política en los años noventa es la negativa del Gobierno británico a firmar el capítulo social del convenio de la Comunidad Europea de 1992 para lograr una mayor integración económica. El motivo es que las empresas productoras en Gran Bretaña tendrán más poder sobre la mano de obra e incurrirán, por tanto, en menos costes laborales. Por lo general, esta forma de utilizar al Estado es una parte indispensable del conflicto entre clases sociales, en concreto entre los que controlan el capital y los productores directos.

Así pues, de las dos estrategias de los que controlan el capital podemos deducir dos políticas: la subida de precios provoca una política intraclase, interestatal de puertas para fuera, y la reducción de los costes de producción provoca una política interclase, intraestatal de puertas para dentro (Fig. 4.4). No pretendemos afirmar que esas dos sean las únicas políticas que hay en la economía-mundo, pero son las más importantes porque atañen al fundamento del sistema, el proceso de acumulación del capital.

Estas dos formas de política son endémicas en la economía-mundo capitalista, pero se manifiestan de una manera particularmente clara en los períodos de reestructuración económica. En las fases B de las ondas de Kondratieff es cuando debido a las presiones económicas las distintas clases hacen todo lo posible por utilizar al Estado para que proteja su posición. Ilustraremos la manipulabilidad del

Estado con dos ejemplos de las reacciones políticas ante las reestructuraciones producidas, primero, a raíz de la depresión económica de los años treinta y, segundo, a causa de la globalización económica de los años noventa.

La caída de la República de Weimar en la Alemania de 1933 y el surgimiento de un Estado nuevo, el Tercer Reich de Adolf Hitler, constituye un caso muy claro de la manipulabilidad del Estado. La República de Weimar se creó tras la derrota sufrida en la Primera Guerra Mundial y sobrevivió a una guerra civil revolucionaria que se produjo inmediatamente después. Las cicatrices que dejaron esos acontecimientos nunca desaparecieron, puesto que la neutralidad del Estado era cuestionada continuamente. La derecha consideraba en su mayor parte que la asociación con el tratado de paz de Versalles suponía una traición a la nación alemana, lo que originó que muchas de las fuerzas reaccionarias, especialmente del ejército, no ocultaran el desprecio que sentían por los políticos constitucionalistas y sus partidos. Una de las consecuencias fue la aparición del Partido Nazi como fuerza electoral a principios de los años treinta. En la izquierda, la derrota en la guerra civil dio lugar a una desconfianza parecida hacia el Estado que desembocó en el aumento del respaldo electoral que obtuvo el Partido Comunista a principios de los años treinta. Tachado, a la vez, de traidor nacional y opresor de clases el nuevo Estado precisaba elaborar y consolidar una política de centro para triunfar, pero una época de reestructuración económica no es la más adecuada para esa vía de en medio. Sin la legitimación que otorga la neutralidad, sólo era cuestión de tiempo que la República de Weimar fuera un desastre político.

La agitación, en muchas ocasiones violenta, que se produjo en la Alemania de Weimar fue un reflejo de la puesta en marcha en una situación de necesidad de las dos formas fundamentales de política que hemos mencionado: era fundamental que el Estado alemán derrotado tuviera capacidad de maniobra en la economía-mundo capitalista. La política intraclase de las elites económicas giraba en torno a las disensiones entre distintos sectores de la economía y sus relaciones con el mundo exterior. Las industrias orientadas al exterior eran las que se dedicaban a nuevas actividades características del centro (como las industrias químicas y las electrónicas), que eran competitivas en el mercado mundial. Por otra parte, las industrias orientadas al interior (como los latifundios agrícolas prusianos) pretendían que las protegieran para evitar la competencia del mercado mundial. Así pues, los enfrentamientos intraclase que se producían en Alemania eran la típica expresión de la pretensión de los países semiperiféricos de que hubiera más procesos de centro y de evitar que se produjera un proceso de periferalización en los límites de su jurisdicción. No obstante, en este caso la situación se complicó de forma decisiva por la política interclase que se originó en la guerra civil. La revolución fracasada se convirtió en enconados enfrentamientos políticos sobre la cuantía de los salarios y otras ventajas sociales, por lo que la acumulación del capital seguía estando en peligro. En esta situación la política intraclase se cruzó con la política interclase: los intereses de las elites económicas se dividieron entre las industrias características del centro, que estaban dispuestas a hacer concesiones a favor de la política social y de la subida de los salarios, y las industrias nacionales tradicionales que querían mantener el antiguo orden social. Todo ello resultó en la aparición y desaparición de gobiernos de coalición que acabaron por dar lugar a un Estado políticamente impotente (Abraham, 1986). El partido nazi explotó la incapacidad de las diversas fuerzas para manipular adecuadamente al Estado de Weimar en esos tiempos difíciles por lo que pudo derrocarlo. La consecuencia fue un Estado diferente, un reordenamiento del aparato del Estado que

suprimió la política interclase y creó un Estado corporativo para efectuar la reestructuración interna por medio de la planificación estatal y una política exterior agresiva para corregir las «injusticias» de Versalles. Al final, estas manipulaciones resultarían nefastas para Alemania y para el resto del mundo, pero durante una época en los años treinta gozaron de popularidad entre los alemanes, e indudablemente eran preferibles al débil precedente de Weimar.

La política estadounidense de los años noventa constituye un ejemplo actual de manipulabilidad del Estado en la situación de globalización (Shelley *et al.*, 1996; Staeheli *et al.*, 1997). El *Contract with America* (Contrato con América) era un documento político que el Partido Republicano presentó al electorado tras un período de dos décadas de cambio económico, que habían reducido los ingresos medios de las familias y aumentado las desigualdades económicas (O'Loughlin, 1997). Estos reveses económicos se atribuían a una gran diversidad de factores, como el aumento de la tecnología, la competencia de los países donde los salarios eran bajos y el déficit comercial, que hacían que los productos importados, más baratos, fueran más atractivos para los consumidores estadounidenses que los productos fabricados en su propio país (O'Loughlin, 1997). Fueran cuales fueran las controversias académicas sobre las causas externas de los problemas, resultaba evidente que EE UU necesitaba emprender un nuevo rumbo en la economía-mundo, y tanto el Partido Demócrata como el Republicano coincidían en que se requería una reforma interna previa al cambio. Esta reforma adoptó la forma de un reordenamiento del Estado estadounidense, a la que se suele denominar «el fin del Gobierno grande». El *Contract with America* eran una serie de políticas cuyo objetivo era reducir el tamaño del Gobierno desmantelando algunas de las funciones gubernamentales (como la reducción de algunas ventajas sociales), privatizando otras y transfiriendo otras responsabilidades a los cincuenta estados (Kodras, 1997a).

El objetivo de estas políticas era «reducir las reglamentaciones estatales [...] aumentar la libertad económica [...] y [romper] las barreras de acceso innecesarias creadas por reglamentos, estatutos y decisiones judiciales» (Gillespie y Schellhas, 1994: 126-8, cit. en Lake, 1997: 4). Es decir, el capital iba a tener mayor libertad para trasladarse de una inversión a otra para acumular más capital. Aunque era probable que esas políticas perjudicasen los intereses de los sindicatos (Herod, 1997a), de las empresas pequeñas (Lake, 1997) y de los pequeños agricultores (Page, 1997), así como de los pobres (Cope, 1997) y del medio ambiente (Waterstone, 1997), los republicanos lograron movilizar a una gran coalición de votantes y obtuvieron una victoria espectacular en las elecciones al Congreso de 1994. El logro de este respaldo político se debió a la actividad y la retórica de políticos que formularon tanto el problema como la solución en torno al papel que desempeñaba el Estado. Los republicanos, aunque no pudieran derrotar al presidente Clinton en las elecciones de 1996, contemplaron cómo el gobierno demócrata ponía en marcha gran parte de las ideas centrales de su programa. Como ambos partidos monopolizaban la agenda política, no había ningún cuestionamiento serio, ni interclase ni intraclase, de esta manipulación del Estado. Los cambios internos se vieron complementados con el apoyo de los dos partidos al Área de Libre Comercio de Norte América (*North America Free Trade Area*) que conectaba la economía estadounidense con la economía mejicana y la canadiense. Tanto los sindicatos (la izquierda democrática) como las empresas pequeñas (la derecha republicana), que no cuentan con fórmulas para enfrentarse al aumento de la polarización económica, han sido marginados desde el punto de vista electo-

ral. Aunque sea democrático, el resultado guarda algunas similitudes con la manipulación del Estado alemán que expusimos anteriormente.

Podemos concluir que, en general, la verdadera naturaleza de la política de la manipulabilidad del Estado y sus resultados son fruto tanto de los imperativos estructurales de la acumulación y la reestructuración como de la manipulación de dichas situaciones por parte de los políticos. Al igual que el mapa político mundial, el mercado mundial nunca permanece igual en la economía-mundo; es objeto de pugnas y reestructuraciones continuas que favorecen a unos grupos en perjuicio de otros, y los Estados desempeñan un papel fundamental en este proceso. La globalización actual, pese a sus tendencias antiestatales, no es una excepción. Ahora podemos volver a la cuestión de la diversidad de formas de Estado, considerando que son instrumentos en la lucha por los excedentes mundiales.

La variedad de formas de Estado: una introducción espacio-temporal

La forma que los Estados adopten depende de la combinación particular de fuerzas económicas, sociales y políticas que se produjera en su territorio en el pasado y que exista en la actualidad; es decir, en un sentido estricto toda forma de Estado es única. Pero es posible generalizar en términos de las estructuras espacio-temporales que hemos analizado anteriormente. Las combinaciones concretas pueden sumarse en una matriz 3 x 2 en la que el tiempo se representa por las fases A y B de crecimiento y estancamiento, y el espacio se divide entre el centro, la semiperiferia y la periferia. Podríamos analizar la forma que adoptan los Estados en cada una de estas casillas, teniendo en cuenta además otras variaciones debidas a diferencias históricas o a posturas pasadas. En todos los casos los Estados, en cuanto instituciones, tendrán que llevar a cabo dos cometidos fundamentales: 1) ofrecer las condiciones para la acumulación del capital y 2) mantener la legitimación del sistema. O'Connor (1973) distingue estas dos funciones fundamentales del Estado en su estudio de la crisis fiscal con referencias especiales a EE UU. Ampliaremos sus ideas, que se basan en los derivacionistas alemanes, a los Estados que en general se hallan en nuestras categorías espacio-temporales de la economía-mundo. Concretamente consideraremos la función de legitimación como un equilibrio variable entre las fuerzas de coacción y las de consenso.

Los Estados del centro son los más estables y el consenso ha sido mucho más importante que la coacción para mantener el control. Esto se debe a que los que controlan el capital en los Estados del centro tienen una posición sólida en el mercado mundial y pueden destinar parte de sus excedentes a los trabajadores del centro: se trata del proceso de socialimperialismo del que hablábamos en el capítulo 3, que no es simplemente un soborno sino que implica la integración de los trabajadores en el sistema. Son los Estados verdaderamente «hegemonizados», aunque su solidez varíe de la fase A a la fase B. En períodos de crecimiento hay más recursos disponibles para que el sistema se mantenga estable; son períodos de creación de hegemonía tras los triunfos de los sindicatos, los progresos de la seguridad social y, finalmente, el Estado del bienestar. Cuando empieza el estancamiento, las tensiones existentes buscando mantener las condiciones para la acumulación provocan recortes en el gasto público, con el peligro consiguiente de perder la legitimidad. Sin embargo, en los Estados del centro, la hegemonía de clase se ha adaptado muy bien a la actual fase B.

Ocurre lo contrario en los Estados periféricos, donde predomina la inestabilidad. Aquí no hay excedentes para comprar a los trabajadores, que se tienen que cuidar por sí mismos en un contexto coercitivo para que sean sumisos. La consecuencia es una «superestructura excesivamente desarrollada» en relación con la base económica, según Alavi (1979). Pero éste no es signo de fortaleza, sino que refleja la debilidad de los Estados periféricos en la economía-mundo. Como hemos dicho anteriormente las apariencias de los Estados manifiestamente «fuertes» engañan. Alavi (1979) arguye que en las sociedades poscoloniales surge un grupo militar-burocrático para supervisar los intereses de las tres clases explotadoras: el interés del centro metropolitano, el interés urbano-industrial local y el interés de los terratenientes. Estos tres «capitales» tienen un interés común por mantener el orden, que es la condición fundamental para acumular; pero compiten entre ellos desde el punto de vista de las relaciones del Estado con la economía-mundo. En términos generales los intereses del centro metropolitano y los de los terratenientes locales están a favor de una economía abierta, en tanto que los intereses industriales locales son partidarios del proteccionismo. Esta es la dicotomía entre la estrategia periférica y la semiperiférica que analizábamos en el capítulo 3, y de la que pusimos el ejemplo de los partidos «americanos» y «europeos» de Latinoamérica en el siglo XIX. Si los grupos industriales urbanos consiguen que el régimen militar-burocrático promueva sus intereses, el Estado empieza a encaminarse por la vía semiperiférica. Pero esa promoción puede fracasar, evidentemente, y el Estado se hundirá aún más en la periferia; ejemplo de ello es el caso de Ghana y el fracaso del «socialismo africano» de Nkrumah (Osei-Kwame y Taylor, 1984). Es una cuestión relacionada con las pautas de oportunidades para progresar que hay en la economía-mundo, que sin duda son distintas en las fases A y B. Desde la perspectiva de la fase B en que nos hallamos actualmente podemos comprobar que en épocas de escasas oportunidades la periferia y sus pueblos son los que más sufren. En estas circunstancias la propia palabra «globalización» parece un nombre inapropiado. No tiene nada de global, por poner un ejemplo, cuando desde el punto de vista económico la mayor parte de África ha sido básicamente evitada por la globalización. La expresión que utilizan Holm y Sorensen (1995) de «globalización desigual» capta perfectamente esta circunstancia.

Por último, llegamos a los ejemplos más interesantes: los Estados semiperiféricos. Como decíamos en el capítulo 1, este es el sector dinámico de la economía-mundo, en el que las medidas políticas de los Estados pueden influir en la estructura futura del sistema. Según Chase-Dunn (1982), aquí es donde la lucha de clases es más encarnizada, donde el equilibrio entre coacción y consenso es más crítico. Como hemos indicado anteriormente, los gobiernos de los Estados de esta zona se especializan en adoptar estrategias que hagan hincapié en la acumulación. Toda la política económica semiperiférica trata de «ponerse al día», es la zona del proteccionismo en particular y del mercantilismo en general, lo que dificulta la legitimación, hasta tal punto que gran parte de la semiperiferia se asocia a regímenes dictatoriales; pero la coacción es una forma de control muy cara y apurará los recursos hasta el punto de poner trabas a la «puesta al día». Así pues, la semiperiferia también se asocia con poderosas fuerzas de consenso, especialmente el fascismo y el comunismo y, en general, el nacionalismo. Todas ellas son estrategias destinadas a movilizar a los habitantes del Estado para que sigan a las clases dominantes, sin incurrir en los grandes costes que supone el socialimperialismo del centro. Ha habido muchos ejemplos de la tensión política de la semiperiferia en la fase B en que nos encontramos. Ultimamente, se han derrumbado regíme-

nes represivos por toda la semiperiferia: dictaduras militares en Latinoamérica y gobiernos comunistas en Europa Oriental. Analizaremos la posterior «aparición de la democracia» en el capítulo 6. Desde el punto de vista de la globalización, el auge del Asia del Pacífico —al margen de Japón— en calidad de nuevo «escenario de globalización» (Beaverstock *et al.*, 1999) basado en el auge de las ciudades mundiales, sobre todo Hong-Kong y Singapur, constituye tanto un ejemplo de un caso de estrategia común semiperiférica que se aprovecha de la reestructuración, como un ejemplo concreto que nos permite vislumbrar un posible nuevo mundo regido por las ciudades. Sin embargo, tras la reunificación de Hong-Kong con su Estado territorial, China, sólo Singapur continúa siendo una «ciudad-Estado» en el sistema interestatal. Así pues en toda evaluación que se realice actualmente de los procesos políticos mundiales el Estado territorial debe seguir siendo el centro de atención.

IV. LOS ESTADOS TERRITORIALES Y LA GLOBALIZACIÓN

La idea de que la autoridad del Estado se está debilitando es muy anterior a los debates que se mantienen actualmente sobre la globalización. En opinión de Deutch (1981) el hecho de que el mundo hubiera entrado en la «era nuclear» en 1945 implicaba que los Estados ni siquiera podían seguir llevando a cabo su función más básica: defender a su pueblo. Brown escribió un libro con el provocativo título de *Mundo sin fronteras* (1973) en el que presentaba un «inventario» de los problemas que se le plantean a la humanidad, que van más allá del Estado territorial, como la crisis medioambiental, el problema de la población y el aumento de las diferencias entre ricos y pobres. Ponía de relieve la creciente interdependencia económica del mundo y afirmaba que «la soberanía nacional se está sacrificando de una forma lenta pero segura en aras de la opulencia» (1973: 187). Como la globalización hoy, estos autores se preguntaban si está próximo el fin del Estado territorial y del sistema interestatal. ¿Falta poco para la desaparición del Estado?

En realidad, el mensaje de este capítulo es que las aseveraciones de la desaparición del Estado son una exageración. Si usted aún necesita que le convenzan —y suponiendo que no sea una empresa—, ¡intente no pagar impuestos! Pero el poder de los Estados se está renegociado. Los Estados se han percatado de que su soberanía está sufriendo el ataque de la circulación global del capital que se está produciendo en la economía-mundo y han optado por transferir parte de su poder a otras instituciones. Por consiguiente, en muchos casos el debilitamiento de la soberanía del Estado ha sido la consecuencia de los procesos iniciados por los propios Estados (Sassen, 1996).

La creación de la Unión Europea (UE) constituye un ejemplo de ello. Hay dos ópticas distintas a la hora de definir el papel de la UE. Los que desean conservar el máximo de soberanía estatal han propuesto una perspectiva intergubernamentalista. Tienen la imagen de una «Europa de naciones». El intergubernamentalismo considera que la UE no es más que la suma de las partes, cuyas decisiones requieren el consenso de todos los Estados miembro. Por otro lado, la postura supranacionalista concibe un declive de la soberanía estatal, y que las decisiones se adoptan cada vez más en el marco institucional de UE. Tienen la imagen de los «Estados Unidos de Europa». Al principio los Estados miembro mantenían una perspectiva intergubernamentalista, pero últimamente se han transferido más ta-

reas y funciones a la UE. El principal campo de batalla entre los intergubernamentalistas (de los que es representativa la postura británica) y los supranacionalistas (los alemanes, por ejemplo) han sido los métodos de votación que se adoptan en las reuniones de ministros de los Estados constituyentes. Los Estados intergubernamentalistas han abogado por que los países más grandes de la UE tuvieran poder de veto sobre las decisiones fundamentales, mientras que los supranacionalistas son más propicios a que las decisiones se adopten por un voto mayoritario.

En la práctica estos problemas se han resuelto geográficamente permitiendo la aplicación parcial de las políticas de la UE. Así pues, mientras que el mercado económico único abarca todos los Estados de la UE, la moneda única sólo comenzará a utilizarse en once de los quince Estados de la UE (Gran Bretaña es el principal ausente). Asimismo, el Acuerdo de Schengen, que permite la libre circulación de personas a través de las fronteras no se aplica en toda la UE (una vez más Gran Bretaña se ha excluido). No obstante, la propia existencia de este tipo de acuerdos transestatales en la mayoría de los Estados de la UE indica sin lugar a dudas de que el impulso político está del lado de los supranacionalistas. Sin embargo, las políticas son el producto de encuentros y acuerdos entre los líderes de cada uno de los Estados. La soberanía se ha cedido de forma voluntaria a la UE. Para explicar esta aparente paradoja hay que admitir que los países europeos ya habían perdido soberanía ante los procesos económicos. Como afirma Nugent (1991), la soberanía de los Estados europeos ya había sido cuestionada por la circulación de capitales en las empresas multinacionales y en los mercados financieros internacionales. También la competición entre las superpotencias en Europa había socavado la independencia militar y política. Jacques Delors, cuando presidió la Comisión de las Comunidades Europeas, lo resumió muy bien cuando declaró: «Nuestra comunidad es fruto no sólo de la historia y de la necesidad sino también de la voluntad política». La UE se contemplaba como la forma en que los Estados podían unir su poder para conservar la influencia sobre los procesos económicos globales. En concreto, el objetivo consiste en desarrollar la moneda única, el euro, para competir con el dólar estadounidense como moneda internacional, anulando así una cierta ventaja económica que tienen los EE UU (Martín y Schumann, 1997). En un proceso análogo a la viabilidad y la utilidad de los Estados federales expuesta anteriormente, los Estados de la Europa Occidental han actuado para profundizar y ampliar el alcance de la UE para facilitar su interacción con la economía-mundo.

A veces la imagen que se utiliza para representar al mundo contemporáneo es la de una gran competición en la que las grandes empresas transnacionales están minando los cimientos de los Estados territoriales tradicionales. Una forma habitual de expresar esa competición es hacer una clasificación conjunta de los países y las transnacionales, según su producto interior bruto y el total de ventas, respectivamente. Brown, por ejemplo, descubre que la *General Motors* es mayor desde un punto de vista económico que muchos Estados, situándose en el puesto vigésimo tercero en su «clasificación de liga» combinada. Concluye, con entusiasmo, que «hoy el sol sí se pone en el Imperio británico, pero no en las docenas de imperios globales de las transnacionales» (1973: 215-16). Por consiguiente, si los Estados territoriales se enfrentaran a su desaparición, parece que todos estarían de acuerdo en que las grandes empresas transnacionales serían sus sustitutas.

El argumento a favor de la victoria de las empresas transnacionales en esta competición se basa en que tienen una maniobrabilidad geográfica mayor que los

Estados territoriales. Desde el fin del imperialismo formal las políticas de localización económica del Estado han sido internas, ya se trate de políticas de localización regional para mantener la integridad territorial del Estado por motivos de legitimación, o de políticas de creación de enclaves de libre comercio para fomentar la acumulación del capital en el territorio del Estado. En cualquiera de los dos casos el procedimiento se limita a la puesta en marcha de políticas económicas dentro de sus fronteras. Por el contrario, las empresas transnacionales pueden llevar a cabo políticas económicas en muchos territorios. Con sus decisiones de inversión pueden hacer que un país se enfrente a otro. Una vez que empieza la producción, pueden controlar la cuantía total de sus impuestos por el método de «transferir los precios», lo cual supone manipular los precios de los componentes, que son trasladados a fábricas de distintos países pero que pertenecen a la misma transnacional: el objetivo es asegurarse de que los beneficios elevados se declaren en los países con impuestos bajos, y los beneficios reducidos o las pérdidas en los Estados con impuestos elevados. Por ejemplo, Martín y Schumann (1997: 198) describen como en 1994-5 la compañía alemana del sector electrónico *Siemens* tuvo unos beneficios globales de 2.100 millones de marcos sin que tuviera que pagar ninguna cantidad por impuestos en Alemania. Parecería como si los impuestos a las grandes compañías estuvieran pasando a ser algo del pasado según se va convirtiendo el capitalismo global en el mayor gorrón de la historia. De hecho, podríamos ir todavía más allá: son las grandes compañías las que aplican impuestos a los gobiernos —que alguna vez se denominan «subsidijs»— por elegir su territorio para la localización de alguna de sus actividades; por ejemplo, el gigante alemán del automóvil *BMW* declaró pérdidas en sus actividades en Alemania en 1993, logrando así una devolución de impuestos por valor de 32 millones de marcos. He ahí una versión económica nueva del «divide y vencerás». A la vista de todo lo anterior, parece inevitable que la victoria acabe inclinándose del lado de las empresas transnacionales.

Naturalmente, las cosas no son tan simples. Hay una característica importante de la que las transnacionales carecen, que es el poder formal, el derecho a elaborar leyes. Por consiguiente, cuando el ejecutivo de una gran compañía sugiere que todas las compañías financieras con el tiempo tendrán «sus sedes en un barco en mitad del océano» (Martín y Schumann, 1997: 84) está perdiendo de vista un elemento fundamental de la cuestión: en última instancia, la riqueza es algo material, no virtual. Las propiedades de todas las transnacionales están garantizadas en última instancia por las leyes de la propiedad de los Estados en cuyos territorios se asientan sus propiedades: el concepto de competencia entre el Estado y la empresa transnacional sólo atañe a una parte de la relación entre ambas. En un sentido más general el Estado y la empresa transnacional existen en una especie de relación simbiótica en la que se necesitan mutuamente: todos los Estados necesitan que haya acumulación de capital en su territorio que les proporcione la base material de su poder y todas las empresas transnacionales necesitan las condiciones para la acumulación que proporciona el Estado.

Si la transnacional no está sustituyendo al Estado, ¿cómo se explica el auge de las transnacionales desde 1945? En opinión de muchos marxistas constituye una etapa nueva del capitalismo: hemos llegado a una nueva era de capitalismo global en la que la producción supera las barreras del Estado. En el análisis de los sistemas-mundo la explicación es que se debe a la tendencia secular de aumentar la concentración del capital, pero no supone ningún nuevo proceso o mecanismo fundamental. En la economía-mundo capitalista la producción siempre ha trans-

cendido las fronteras del Estado: recuérdese que la economía-mundo se define en términos de una división del trabajo que afecta a todo el sistema. La organización del capital en todo el sistema ha sido estructurada de distintas formas en distintas épocas (compañías concesionarias en el ciclo hegemónico holandés, carteras de inversión en el ciclo británico y empresas transnacionales en el ciclo estadounidense), pero simplemente son modos distintos de lograr el mismo objetivo: la acumulación a gran escala. La economía-mundo continúa desarrollándose de la misma forma cíclica que antes. A pesar de todos los poderes nuevos que se atribuyen a las multinacionales —véase, por ejemplo, Barnett y Muller (1974)—, en los años setenta no tuvieron poder para evitar la etapa de crisis del ciclo de Kondratieff en la economía-mundo; como los demás actores del sistema, para sobrevivir a la crisis tuvieron que reaccionar y adaptarse a las nuevas circunstancias. El hecho de que muchas de ellas se adaptaran tan bien que originaron transnacionales aún mayores (Taylor y Thrift, 1982) constituye una profundización mayor de los mismos mecanismos de concentración del capital. Pero no es en absoluto cierto que el equilibrio entre el Estado y el capital se haya inclinado a favor de este último. Sirva de ejemplo que ninguna de las empresas de los años noventa dan la impresión de tener el poder suficiente para provocar la quiebra de los dos Estados más importantes, como ocurrió con España y Francia en 1557.

El problema con la tesis, propia de la globalización, acerca de la desaparición del Estado es que confunde la adaptación del Estado a las nuevas circunstancias con el debilitamiento del mismo (Taylor, 1994; 1995). El Estado moderno en sus múltiples formas no es eterno y un día desaparecerá cuando el sistema-mundo actual llegue a su fin. Pero entre tanto, el sistema interestatal forma parte indispensable del funcionamiento de la economía-mundo. Si no hubiera múltiples Estados, las empresas económicas no tendrían las oportunidades, que les ha brindado el control del Estado, que les han permitido extenderse y prosperar. Este es el motivo por el que existe esa relación ambigua entre los Estados territoriales y el capital. Utilizando la frase de Deutch (1981: 331), los Estados son «a la vez indispensables e inadecuados», hoy y a lo largo de la historia de la economía-mundo. La conclusión final es que sin los Estados territoriales no habría sistema capitalista (Chase-Dunn, 1989).

CAPÍTULO 5

LA NACIÓN Y EL NACIONALISMO

David Knight (1982) se ha percatado de la existencia de una paradoja interesante en la forma en que la geografía ha tratado el nacionalismo: el nacionalismo suele ser considerado el más geográfico de los movimientos políticos, a pesar de lo cual no ha sido tenido en cuenta como tema de investigación. La geografía política se organizaba en torno a la trilogía territorio-Estado-nación de forma que detrás de cada Estado territorial con éxito había una nación vibrante. El territorio se convierte en el «hogar» nacional o incluso en la «patria» o la «madre patria», henchida del significado simbólico del nacionalismo, y el Estado se convierte en el «Estado-nación» como la expresión ideal de la voluntad política del nacionalismo. Por tanto, es sorprendente que en el campo de la geografía política no encontremos apenas estudios sobre el nacionalismo *per se* hasta hace muy poco: no existe nada parecido a la aportación de Mackinder al estudio de la geopolítica o a la contribución de Hartshorne al estudio del Estado territorial.

La paradoja que supone el descuido de un tema de tanta importancia resulta, en principio, desconcertante. No ha sido un tema ignorado, como el imperia- lismo, sino todo lo contrario, ya que la geografía política está preñada de naciona- lismo. Lo que pasa es que la idea de «nación» impregna los estudios de geografía política hasta tal punto que, en general, no se ha considerado que el concepto sea problemático. La nación y el nacionalismo se «dan por sentados»; forman parte de los presupuestos de análisis que no se investigan. En cualquier caso, no hemos sido los únicos en mantener esta forma peculiar de descuido, pues hasta hace poco era corriente que los científicos sociales en general se lamentaran de la esca- sez de investigaciones sobre un tema tan importante (A. Smith, 1979). Esta situa- ción ha cambiado desde el principio de los años ochenta con la aparición de teo- rías nuevas del nacionalismo, que incluyen contribuciones importantes de geógrafos políticos. Se ha empezado a considerar que la idea de la nación y el na- cionalismo asociado con ella no son tan poco problemáticos como se creía.

La razón principal de que el nacionalismo no fuera objeto de estudios serios durante tanto tiempo fue que sus prácticas están profundamente arraigadas en la sociedad moderna. El nacionalismo ha sido especialmente notorio en períodos de crisis política, como durante las guerras, pero ha sido siempre algo más que mera política. Recientemente, Michael Billig (1995) ha ilustrado este hecho con su concepto de «nacionalismo banal». Pone de manifiesto que el nacionalismo forma parte de la vida cotidiana en todas las sociedades. La nación y el Estado-nación se naturalizan de un modo tal que resultan elementos evidente e incuestionable- mente imprescindibles que organizan nuestras vidas y constituyen el marco de nuestras actitudes. Según Billig, «nos señalan con banderas» la nación cuando re- conocemos, utilizamos y buscamos consuelo en las banderas, la moneda y otros símbolos nacionales que desempeñan funciones comunes. Asimismo en los períó-

dicos se utiliza de manera habitual el pronombre «nosotros» para recordarnos constantemente que formamos parte de una nación y que somos distintos de otros. Todas las noticias, en los periódicos, en la radio o en la televisión, se suelen dividir en «noticias nacionales» y «noticias internacionales». Los anuncios publicitarios en muchos casos señalan que su producto se asocia con, o incluso forma parte de, la nación de los consumidores a los que se dirigen. Muchos millones de turistas están completamente familiarizados con la experiencia de hacer cola ante la ventanilla donde se controlan los pasaportes, hasta el punto de que ya es parte de sus vacaciones. Ésta experiencia concreta de los límites fronterizos es mucho más reveladora que los abstractos mapas de fronteras que cuelgan de las paredes de las aulas. La continua presencia de estos recordatorios en nuestra vida actual crea una aceptación incuestionable de lo «natural» de las naciones, en general, y de la nuestra, en particular.

Es este contexto de identidad nacional latente lo que posibilita que los políticos, en tiempos de guerra o con ocasión de otras crisis, logren conseguir el respaldo nacional a las acciones geopolíticas de los Estados-nación. En palabras de Billig:

Se podría pensar que hoy en día la gente va por la vida cargando con una pieza de maquinaria psicológica llamada «identidad nacional». Igual que los teléfonos móviles, esta pieza del equipamiento permanece en silencio la mayoría del tiempo. Entonces se desencadena la crisis; el presidente llama; el timbre suena; los ciudadanos contestan, y la identidad patriótica se activa (1995: 7).

Es imprescindible que las banderas de la nación ondeen continuamente para hacer posible el llamamiento de la nación a las armas cuando se necesite legitimar el proceder geopolítico. En este capítulo nos hemos propuesto la tarea de utilizar la geografía política para «des-arraigat» el nacionalismo desde el punto de vista intelectual para entender cómo se construye y evaluar su actual notoriedad en el contexto de la globalización.

La nación y el nacionalismo siguen teniendo una importancia fundamental para nuestra comprensión de la geografía política, porque los dos tienen un carácter explícitamente territorial. Como apunta Anderson (1986: 117) las naciones no se limitan a ocupar espacio como lo hacen otras instituciones u organizaciones, sino que afirman su vinculación a una ubicación geográfica determinada. Comparten esa característica con el Estado soberano moderno y esa territorialidad compartida se expresa en el concepto del Estado-nación. Este es el pivote en que se apoya la estructura geográfico-política en la que la ideología separa la experiencia de la realidad, tal y como la definimos en el capítulo 1. El Estado territorial como Estado-nación constituye nuestra escala de la ideología. En la primera parte de este capítulo nos extendemos más sobre este concepto investigando la herencia ideológica que subyace tras nuestros estudios del nacionalismo. Llegamos a la conclusión de que el nacionalismo no es una expresión eterna de las naciones a lo largo de la historia, sino que consiste en un conjunto de prácticas políticas que apenas tiene doscientos años.

Una vez que echemos por tierra esta herencia engañosa, en el resto del capítulo utilizaremos estudios de historia crítica y teorías modernas del nacionalismo para que nos ayuden a comprender esta ideología y práctica de la que está imbuido una parte tan grande de nuestro pensamiento. En el apartado intermedio del capítulo centraremos nuestra atención sobre el nacionalismo en la práctica,

basándonos en estudios históricos para entender su significado en la política contemporánea. En la última parte examinaremos cómo se ha interpretado esta práctica política en los últimos debates acerca de la teoría del nacionalismo. Muchos teóricos anteriores pensaron que el nacionalismo era una fase pasajera de la modernización que ya había desaparecido o estaba a punto de tener ese destino. Desde hace varias décadas está claro que esto no es así, pero el surgimiento de nuevos conflictos nacionales en todos los continentes lo ha puesto ampliamente de manifiesto en los años noventa. Más que homogeneizar el mundo, la globalización suscita reacciones políticas que producen mezclas híbridas de lo local y lo global (Featherstone *et al.*, 1995). Por tanto, las condiciones de la globalización hacen que el nacionalismo se esté «renegociando», de lo que nos ocuparemos brevemente en términos tanto teóricos como prácticos. Concluiremos con una síntesis que pretende reunir la política que rodea a las cuatro instituciones fundamentales: nación, Estado, clase y unidad doméstica. Volvemos a poner de relieve el papel decisivo, realmente esencial, de esa institución híbrida que es el Estado-nación.

I. EL LEGADO IDEOLÓGICO

La gran mayoría de las obras sobre el nacionalismo están escritas por nacionalistas que son conscientes de que lo son, por lo que el grueso de esta literatura se dedica a alabar las virtudes de esta o aquella nación y carece casi por completo de perspectiva comparativa. Según Smith (1986: 191), los intelectuales responsables de este material no se han atendido a las reglas de la investigación científica; es evidente que la «objetividad no es lo que más les preocupa». Han ido creando una tradición de pensamiento en la que el nacionalismo se interpreta como una fuerza natural y autónoma que ha estado vigente a todo lo largo de la historia. Se trata, por así decirlo, de una visión del nacionalismo desde la óptica del nacionalismo, que ha alcanzado una posición preponderante en las explicaciones populares y académicas de éste (Agnew, 1987a). El objetivo de este apartado es poner de manifiesto las limitaciones fundamentales de esta herencia intelectual para contribuir a librar a la geografía política de este dominio que la embota mortalmente.

I.1. *Un mundo de naciones*

Intentaremos ser un poco más objetivos al tratar el tema de las naciones. ¿Por qué se da por sentada la existencia de las naciones? ¿Por qué las naciones nos parecen algo tan natural como la familia o los grupos de parentesco? Debemos empezar por dar respuesta a estas preguntas para ir entendiendo por qué vivimos en «un mundo de naciones».

Interpretaciones primordialistas frente a interpretaciones modernistas

Todos pertenecemos a una u otra nación. No elegimos a que nación queremos pertenecer, se nos adscribe: nacemos en una nación. Esta es la base natural del nacionalismo. La palabra «nación» procede de la palabra latina *nasci*, que significa

nacer. Por tanto, las naciones podrían parecer comunidades históricas que tienen una ascendencia común; entonces, el origen de las «naciones» de hoy habría que buscarlo en las «tribus» del pasado, lo que da lugar a un enfoque evolucionista de la cuestión —véase, por ejemplo, De Blij (1967)— que culmina en un mundo de naciones cada una de las cuales tiene su propia genealogía exclusiva.

A. D. Smith (1986) califica este enfoque de «primordialista», porque insiste en los lazos étnicos y lingüísticos primordiales. En opinión de los primordialistas las comunidades étnicas surgieron en los tiempos prehistóricos y entraron en la historia siendo los elementos fundamentales de la experiencia humana; por ejemplo, los alemanes entraron en la historia como las tribus de lengua germánica que luchaban contra el ejército romano a lo largo de la frontera del Rin. Según este enfoque las naciones son algo natural y perenne: la especie humana está dividida genéticamente en un número reducido de grupos de individuos ligados por lazos de parentesco. Estos grupos habrían existido siempre, aunque puede que no siempre se hubieran manifestado con tanta fuerza como en los últimos tiempos. En todas las épocas de la historia habría habido naciones y algunas habrían sobrevivido a la emigración, a la asimilación y a las conquistas, hasta constituirse en los orígenes de las naciones modernas: los babilonios y los asirios no han sobrevivido, los alemanes y los chinos sí.

Nadie pone en duda que hayan existido comunidades étnicas de uno u otro tipo antes de la era moderna; la cuestión que nos interesa es qué relación existe entre esas comunidades y las naciones que vemos en torno a nosotros. A. D. Smith (1982) ha propuesto que consideremos la nación como una forma concreta de comunidad étnica en la que se unen identidad cultural y demandas políticas. Este vínculo entre cultura y política se habría producido muy recientemente. Breuilly (1993: 3) pone un ejemplo muy aclaratorio para llamar la atención sobre este punto: en la Edad Media, Dante identificó una «nación» italiana en términos de la lengua hablada —que quería que fuera la lengua literaria de todos los poetas italianos— y también escribió sobre política y definió una forma de Gobierno ideal, pero no hubo referencias cruzadas entre estas obras; es decir, el concepto de unificación política italiana no aparecía por ninguna parte. La nación era un fenómeno cultural, el Gobierno un fenómeno político y Dante no veía la necesidad de una relación entre ambos.

El enfoque modernista del nacionalismo, por utilizar la terminología de A. D. Smith (1986), lo considera como un fenómeno histórico reciente, que ha proporcionado un vínculo estrecho y extraordinario entre la política y la cultura. La palabra nacionalismo no apareció hasta finales del siglo XIX; aunque la idea se remonta a un concepto anterior conocido como el «principio de nacionalidad» (Hobsbawm, 1987: 142-3), que es una proposición sencilla y de una gran fuerza: todas las naciones tienen derecho a poseer un Estado propio. Esta idea surge en el siglo XVIII, se convierte en una fuerza motriz muy importante de la política mundial en el siglo XIX y ha llegado a dominar la política del siglo XX. Como afirma Hobsbawm (1990: 14): «La característica fundamental de la nación moderna y de todo lo relacionado con ella es su modernismo». Este reconocimiento, expresado en una serie de libros fundamentales desde principios de los años setenta, es lo que ha dado lugar al corpus crítico que ha hecho posible este capítulo.

Vamos a tratar el tema de la nación y del nacionalismo no desde una posición «primordialista», sino desde una postura «modernista»; pero, aunque a los primordialistas les interesa más la justificación que la explicación, no podemos ignorarlos. Al igual que ocurría con la herencia intelectual de la política de poder en

geopolítica, es necesario conocer la herencia intelectual primordialista para llegar a comprender la geografía política de nuestro mundo moderno. Siguiendo el ejemplo de Breuilly (1993) destacaremos la importancia del nacionalismo en cuanto estrategia política, por lo que las actividades de los políticos e intelectuales nacionalistas son nuestro objeto de estudio. Si es verdad que son prácticas políticas modernas tenemos que empezar por investigar sus orígenes.

El crisol de la Revolución francesa

La idea moderna de nación y nacionalismo se diferencia por su recurso al «pueblo» de todas las anteriores expresiones de lealtad e identidad. Como hemos visto, esta nueva política al principio se asociaba con el racionalismo del siglo XVIII. El paso fundamental fue el cuestionamiento de la autoridad personal del monarca como fuente de soberanía del Estado. La fórmula alternativa que se concibió fue que la soberanía reside en el pueblo. La expresión más conocida de este concepto es la frase inicial de la Constitución de EE UU de 1789: «Nosotros el pueblo...». Pero el nuevo país al principio no se refería a sí mismo en términos de nación (Billington, 1980: 57); en cambio, la idea de que el pueblo constituye la nación era fundamental para la Revolución francesa:

El concepto de la *nation* dio una definición tangible, al tiempo que superior, a la Revolución. La Revolución adquirió dimensiones espaciales y desde entonces fue encarnada no en complejas instituciones republicanas sino en simples círculos concéntricos. Los límites fronterizos de Francia eran una serie de trazos discontinuos de carácter ideológico, trazos situados en la cara externa, París era la ciudadela interna y la Asamblea Nacional el «punto perfecto» de emplazamiento de la autoridad dentro del propio París (Billington, 1980: 57-8).

Las cualidades que se asociaban con esta nueva nación eran la unidad y el centralismo; era «una e indivisible» según la denominaban los franceses, lo que explica por qué los políticos de la federación de Estados Unidos evitaron esa palabra (Hobsbawm, 1990: 18). Sin embargo, con la Revolución francesa entró en la política mundial la idea de nación en cuanto entidad política popular que poseía un Estado.

Billington (1980: 526) cuenta una historia muy instructiva que ilustra la novedad que suponía la nación. En Abril de 1790 una banda de campesinos revolucionarios, al sospechar de un hombre bien vestido que pasaba por su distrito, le obligaron a gritar «*Vive la nation!*»; para rogarle tímidamente a continuación: «Explicanos qué es la nación». Es evidente que las elites políticas francesas estaban introduciendo verdaderas novedades en términos políticos cuando crearon la Asamblea Nacional en 1789 y proclamaron a Francia «*la grande nation*» en 1790 (Rustow, 1967: 21, 27).

La construcción de la nación partía de dos principios fundamentales, que posteriormente han sido la esencia de las ideas políticas nacionalistas: en primer lugar, la nación se definía a partir de la lengua, y, en segundo lugar, la nación tenía un vínculo especial y explícito con un territorio. Respecto al primer principio, las elites literarias inventaron una «forma postaristocrática de francés», y la proclamaron *la langue universelle de la République* (Billington, 1980: 36), la cual fue impuesta en las provincias donde predominaban los dialectos para acabar con las

lealtades locales y regionales. Sabemos por Weber (1976) que en Francia no se logró la uniformidad lingüística hasta 1914, pero la política centralizadora comenzó en 1792. Ese año fue el primero en que los documentos del Gobierno central no se tradujeron a los diversos dialectos, de modo que Billington (1980: 36) sugiere que «el organismo de la lengua sustituyó al organismo del rey como símbolo de la unidad francesa». Fue la primera vez que se hizo un uso decisivo de un atributo cultural como instrumento político: había empezado el nacionalismo.

En relación con el segundo principio, encontramos que el vínculo entre la nación y el territorio se forja en el crisol de la Revolución francesa. El hecho de trasladar las imágenes del organismo del rey al organismo de la nación dio lugar a analogías médicas que fomentaban la territorialidad. La pérdida de territorio se equiparaba a una «amputación» y a la posible «muerte» de la nación; de ahí las disposiciones, sin precedentes, de la Constitución de 1793, las cuales llegaban incluso a impedir firmar la paz con una potencia extranjera que estuviera ocupando alguna parte del territorio francés (Billington, 1980: 66). En la guerra ya no se trataba de defender el territorio del Estado; ahora era el territorio nacional lo que estaba en juego.

Hemos heredado esta política en la que se unen el pueblo, la cultura y el territorio; y, aunque desde sus orígenes hace doscientos años haya cambiado muchas veces y de muchas maneras, hay una continuidad general —una doctrina del nacionalismo— que domina hasta nuestros días.

La doctrina del nacionalismo

No deberíamos infravalorar la ideología del nacionalismo. Como dice A. D. Smith (1979: 1) tan acertadamente: «Ninguna otra visión del mundo ha puesto su sello de una forma tan concienzuda en el mapa mundial y en nuestro sentido de identidad». De hecho, la idea de nación está tan arraigada en nuestra conciencia que llega incluso a reflejarse en el uso de ciertos vocablos (como «supranacionales», «multinacionales» o «transnacionales») que aluden a ámbitos más amplios que la nación, pero cuya raíz es la palabra nación, ya que se asume que es una realidad anterior (Tivey, 1981: 6). Asimismo las dos grandes organizaciones de Estados liberales del siglo XX no han considerado necesario mencionar a los Estados: primero hemos tenido la Liga de Naciones y después las Naciones Unidas. Es evidente que las «naciones» que no posean un Estado, como los kurdos, no pueden pertenecer a esas organizaciones; pero los Estados sin nación, como es el caso de la mayoría de Estados africanos que acaban de obtener la independencia, entran inmediatamente para reforzar su estatus soberano. Como Seton-Watson (1977: 2) ha señalado con sentido del humor: «Las Naciones Unidas, de hecho, han demostrado que no son mucho más que el punto de encuentro para representantes de países desunidos». Tanto la Sociedad de Naciones como las Naciones Unidas son (o eran) clubes especiales para Estados, no para naciones. Sus nombres equívocos simplemente reflejan el poder de la doctrina nacionalista en el siglo XX. El hecho de que tanto a la práctica como al estudio de las relaciones entre Estados se las denomine «relaciones internacionales» muestra cuán arraigadas están las naciones en el lenguaje popular y académico.

Pero, ¿en qué consiste esta «doctrina», este ideal que suscriben todos los nacionalistas? Es más que una simple teoría que vincula al individuo a la nación en la que ha nacido; proporciona una identidad nacional al individuo, pero se basa en

la aceptación más amplia de un mundo de naciones. Proporciona mucho más que una simple dicotomía entre «ellos y nosotros», del tipo de la de los antiguos imperios-mundo en los que se distinguía entre el «nosotros» civilizado y el ellos «abárbaro»; en el mundo creado por el nacionalismo hay muchos «ellos» y «nosotros»: se reconoce como iguales a muchas otras naciones, que son el equivalente de «nuestra» nación y «nuestro» nacionalismo. Un miembro del cuerpo de seguridad de la organización Kach, grupo de nacionalistas israelíes que según una opinión generalizada están en la extrema derecha del espectro político de Israel, expresó esta idea de una forma muy clara:

Personalmente no tengo nada contra los árabes. Los del Kach no odiamos a los árabes. Queremos a los judíos. Los árabes son un peligro para nosotros. Si fueran chinos también lucharía contra ellos. Si estuviera en el lugar de los árabes haría lo mismo que ellos. Es lo más natural que apoyen a la OLP, es su organización de liberación. Lo entiendo. Pero no les dejaré que maten a los judíos.

Esta afirmación de respeto mutuo de una fuente inesperada nos dice mucho del mundo que concibe al nacionalismo. Podemos definirlo en términos de las siguientes proposiciones, cuyas fuentes son Tivey (1981: 5-6) y A. D. Smith (1982: 150), que se relacionan por orden sucesivo con nuestras tres escalas de análisis:

- A1: El mundo se compone de un mosaico de naciones.
- A2: Para que haya orden y armonía en el mundo este mosaico tiene que expresarse en un sistema de Estados-nación libres.
- B1: Las naciones son las unidades naturales de la sociedad.
- B2: Las naciones tienen una homogeneidad cultural basada en una ascendencia o historia comunes.
- B3: Todas las naciones han de tener su propio Estado soberano para que realmente puedan expresar su cultura.
- B4: Todas las naciones (más que los Estados) tienen el derecho inalienable a tener un territorio o hogar nacional.
- C1: Todo individuo debe pertenecer a una nación.
- C2: Las personas han de ser ante todo leales a su nación.
- C3: Una persona puede ser auténticamente libre sólo gracias a la nación.

Podemos denominar a esta lista la doctrina general del nacionalismo, que justifica los siguientes efectos de escala: el mundo, políticamente, no está unido sino dividido; el Estado-nación es el ruedo fundamental de la política; y la escala local queda superada a medida que la experiencia es desplazada por ideales «más elevados» y más remotos.

Los efectos en las relaciones sociales no son menos profundos. Otras ideologías políticas han tenido que adaptarse o, en caso contrario, han sido arrolladas por el nacionalismo. Según A. D. Smith (1979: 8) el nacionalismo rompió con el liberalismo en la época de las revoluciones de 1848, y el simple individualismo del liberalismo clásico tuvo que dar paso a un liberalismo «nacional». En el otro extremo de la escala, el internacionalismo del socialismo fue derrotado de un modo decisivo al estallar la Primera Guerra Mundial en 1914. Los trabajadores lucharon contra otros trabajadores bajo distintas banderas nacionales. Como en el

caso del liberalismo, los diversos tipos de socialismo han tenido que adaptarse para poder sobrevivir a la realidad política del nacionalismo. El individualismo liberal y el internacionalismo socialista contaban poco en comparación con la doctrina del nacionalismo. En consecuencia, nuestra estructura tripartita de la economía-mundo gira en torno al Estado-nación.

Esta doctrina general es compartida por todos los nacionalismos, pero cada nacionalismo se basa en el particularismo, cada uno tiene su propia personalidad. Son lo que A. D. Smith (1982: 150) denomina «teorías secundarias especiales». Nairn (1977) las llama *nacionalismo*, haciendo hincapié en la ideología común y omnipresente, y *nacionalismo*, subrayando la singularidad de cada nación, las cualidades que nos dan confianza al identificarnos con determinadas banderas, símbolos e historias. Como cada nación es diferente, es suficiente la breve descripción de un sólo ejemplo de *nacionalismo*.

Watson (1970) cita con aprobación una carta escrita en 1782 donde se enumeran ocho rasgos de la sociedad estadounidense, que se convertirían posteriormente en las «características nacionales» estadounidenses: «gusto por la novedad», «cercanía a la naturaleza», «libertad de movimientos», «la mezcla de pueblos», «individualismo», «un sentido de destino», «violencia», y «el hombre como un todo». Las cuatro primeras reflejan la historia estadounidense, sobre todo la historia de la región de frontera. Las dos siguientes son los puntales ideológicos fundamentales del «estilo de vida estadounidense» (*the American way of life*): la competencia individual para conseguir el éxito personal —desde una cabaña a la Casa Blanca— constituye la base de la ideología liberal norteamericana; y el «destino manifiesto» ha establecido objetivos nacionales que al principio eran continentales y después se convirtieron en globales. Las últimas dos características son contradictorias porque ponen en contraste los conflictos de la sociedad norteamericana con el idealismo de creer en la adaptación racional. Todas juntas, estas ocho características equivalen a lo que Watson llama «el mito de Estados Unidos» (*the myth of America*); en nuestra terminología constituyen la teoría secundaria especial del nacionalismo de EE UU. Es de hacer notar que estas descripciones de un mundo muy diferente de hace dos siglos tienen una notable contemporaneidad evidente e inmediata. Es el nacionalismo arraigado en la sociedad.

Evidentemente es en este nivel teórico donde podemos distinguir los diversos elementos que los geógrafos políticos han estudiado en el pasado: *raison d'être*, iconografía, idea de Estado, etc. Pero ha sido precisamente la concentración de esfuerzos a este nivel de simbolismo lo que ha impedido que los geógrafos políticos hayan abierto brecha en la doctrina general para entender las claves de la nación y el nacionalismo. Esto se debe a que el nacionalismo se basa en una serie de mitos, incluidos en las teorías secundarias, que consisten en relatos deformados respecto a los orígenes étnico/sociales, a las grandes traiciones y heroicidades del pasado y al lugar «especial» de la nación en la historia del mundo. Bien puede que haya sólo una deidad, ¡pero él o ella en verdad ha sido generoso al designar al «pueblo elegido»!

1.2. Los usos nacionalistas de la historia: el «Jano moderno»

A estas alturas el lector se habrá dado cuenta de que las teorías secundarias especiales son sobre todo históricas. En la creación de las naciones la historia es tan importante como la cultura y el territorio. Pero nuestro objeto de estudio no es

cualquier historia; son historias que tienen un objetivo nacionalista en las que mitos y hechos se mezclan de formas complejas. Alguien con autoridad reconocida ha llegado a decir que «forma parte de la esencia de una nación interpretar mal su propia historia» (Hobsbawm, 1990: 12). Sin duda, crear naciones siempre ha supuesto crear una historia nueva.

La introducción del «pueblo» en la escena política tuvo como consecuencia un cambio en los requisitos históricos del Estado. En los Estados absolutistas la legitimación era conferida al soberano, que estaba habilitado para gobernar por su pertenencia a un linaje. Al igual que ocurría en los imperios-mundo del pasado, la historia que más importancia tenía era el árbol genealógico del rey. Pero esto no era muy apropiado para el mundo nuevo de naciones. El pueblo, no sólo su cabeza simbólica, ha de tener un vínculo con el pasado.

Una de las invenciones de las nuevas historias nacionales consistía en «conferir» un significado especial a ciertas fechas; por ejemplo, se empezaron a celebrar los centenarios (Hobsbawm, 1987: 13). Los centenarios de la Revolución francesa y de la americana se celebraron con exposiciones en 1876 y 1889. Otras naciones festejaron los aniversarios de su fundación en un pasado borroso y distante; por ejemplo, los patriotas húngaros hallaron que su nación tenía su origen en la invasión de los magiars en el año 896, justo a tiempo para celebrar el milenio en 1896; y los suizos eligieron 1291 como fecha de la fundación de Suiza, para celebrarlo como correspondía en 1891 (Anderson, 1983: 117). Más recientemente, a principios de la década de los sesenta, en Polonia otros patriotas localizaron los orígenes de la nación polaca en el momento que se convirtió al cristianismo en el año 966, justo a tiempo una vez más para celebrar el milenio. Podemos estar seguros de que no hubo celebraciones en Hungría, Suiza o Polonia en 1796, 1791 o 1766 respectivamente, por la sencilla razón de que no existía la necesidad de elaborar ninguna historia nueva: no había, por tanto, nada que celebrar.

La esencia de las celebraciones de tales aniversarios es que atraen el interés de toda la comunidad nacional. Todo el mundo comparte el mismo pasado en una exhibición de unidad nacional. El significado para la nación es profundo: «la historia es la condición previa del destino, la garantía de nuestra inmortalidad, la lección para la posteridad» (A. D. Smith, 1986: 208). Sin historia no puede haber nación.

Los paisajes poéticos y las edades de oro

A. D. Smith (1986: 178) distingue tres tipos de historias nacionales. A) Allí donde la nueva nación ha tenido una existencia política formal durante un largo período habrá «materia prima» histórica más que suficiente, por lo que, en este caso, el redescubrimiento crea la nueva historia seleccionando una amalgama de hechos del pasado. B) Allí donde la nueva nación tiene una provisión menor de material histórico, la nueva historia tiene que crearse haciendo conjeturas en un proceso de reconstrucción. C) En casos raros es posible crear la historia simplemente inventándola. En cualquier caso, todas estas historias consisten en distintas combinaciones de lo que Anderson (1986: 130) llama la «copiosa amalgama de hechos, folclor y ficción».

Cada «guión» histórico tiene dos componentes fundamentales: una «trama argumental» completa, que llena los huecos desde los orígenes de la nación hasta el

presente, y un número reducido de «escenas» cargadas de simbolismo, que representan los acontecimientos fundamentales con los que toda la nación se puede identificar. Las dos más famosas probablemente sean Guillermo Tell disparando a la manzana en la cabeza de su hijo y Juana de Arco quemada en la hoguera (A. D. Smith, 1986: 180). Ambas historias evocan la inocencia de un patriota que lucha contra las aviesas amenazas extranjeras a la nación.

Las historias nacionales definen y también dirigen. En primer lugar, proporcionan las coordenadas espacio-temporales de la nación. En la tradición romántica crean lo que A. D. Smith (1986: 182) denomina un espacio poético y una edad de oro. El primero define el lugar de la nación, su paisaje, sus lugares sagrados y sus monumentos históricos; puede ser laudatorio de la capital con sus monumentos o del paisaje normal que representa el verdadero hábitat del pueblo. Así, en el caso de Inglaterra, su espacio poético incluye tanto los lugares históricos de Londres como el *cottage** con techo de paja en el campo. No deberíamos tener la menor duda sobre la importancia contemporánea de este proceso, que en los últimos años ha dado lugar a la definición del concepto de «heritage» o «patrimonio nacional», de modo que los museos se han convertido en «heritage centres» o «centros del patrimonio nacional». Según Hewison (1987: 9), en Gran Bretaña se abre uno de estos centros cada semana, amenazando con convertir al país en «un enorme museo».

Esta geografía de los «sitios especiales» está entremezclada con la historia nacional. Es típico que todas estas historias incluyan lo que podemos denominar el complejo de la Bella Durmiente: toda nación tiene una edad de oro poblada de héroes, a partir de la cual ha experimentado un período de decadencia; pero repentinamente, como la Bella Durmiente después del beso, la nación se despierta de nuevo para reclamar glorias pasadas. Este es la trama central de la serie de ocho mitos que A. D. Smith (1986: 192) considera típicos de cualquier mitología nacional. Todo este proceso se lleva a cabo para crear una visión del pasado que marque una dirección para el futuro. La expresión de Tom Nairn (1977) que describe el nacionalismo como el «Jano moderno» es especialmente precisa: Jano era el dios clásico que miraba adelante y atrás; todos los nacionalismos hacen lo mismo.

Cualquier selección de hechos históricos tiende a favorecer determinados cursos del futuro en lugar de otros; por ejemplo, las historias nacionales de Grecia tienen dos edades de oro posibles en torno a las que puede girar la mitología nacional. Una recuerda las glorias de Bizancio, la conservación de la cultura griega en la Iglesia ortodoxa y a Grecia como la principal potencia del Mediterráneo oriental, cuyo centro era Constantinopla (la Estambul de hoy en día), una «segunda Roma». La segunda edad de oro posible es la de la Grecia clásica, la racionalidad de las ciudades-Estado y Grecia como Estado-nación en el territorio de la península. Si se fomenta la primera mitología, el Estado-nación griego se compromete a llevar a cabo una política de intervención en Turquía; mientras que la segunda mitología trata el episodio de Bizancio como si fuera un interludio romano extraño y fomenta una política de construcción de la nación en un territorio griego mucho más pequeño. Después de la derrota sufrida a manos de los turcos en 1923, ha prevalecido esta última mitología. Sin embargo, la cuestión es que las distintas historias se adaptan a distintos presentes e implican futuros alternativos. El Jano moderno es un cliente escurridizo: sea cual sea el tema principal de las historias nacionales, no es el pasado.

(*) Pequeña casa tradicional, situada generalmente en un medio rural [N. de los T.].

La invención de tradiciones: los *tartans* holandeses y los *kilts* ingleses se transforman en faldas escocesas

Ya hemos apuntado que cuando se crean historias nacionales es raro inventarlo todo, no obstante, tales procedimientos constituyen verdaderos ejemplos de los extremos a que pueden llegar los nacionalistas para dotar a una nación de una antigüedad suficiente. Esta sospechosa actividad de falsificadores y embaucadores puede ser de una efectividad asombrosa cuando otros nacionalistas inocentes la aceptan.

El traje nacional escocés quizá sea el más conocido de todas las naciones europeas. Todos los lectores asocian las faldas escocesas (*tartan kilts*) con los clanes escoceses; de hecho, casi todo el mundo da por sentado que es la ropa que llevaban antiguamente los grupos de parentesco escoceses. Por tanto, para muchos lectores será una sorpresa saber que los *tartans** son originarios de Holanda, los *kilts*** de Inglaterra y que no había «*tartan kilts*» de cada clan antes de 1844. Es una tradición que ha sido inventada como parte de una historia escocesa falsificada.

Trevor-Roper (1983) ha documentado minuciosamente este invento, encontrando tres etapas en la creación de la nueva historia. En la primera etapa se creó una cultura distintiva para la Escocia celta, para lo que fue preciso darle la vuelta al dominio irlandés sobre las *Highlands* escocesas en la época medieval, cosa que se logró en el siglo XVIII mediante la invención de un «poema épico antiguo», *The Ossian*, que se hacía eco de los grandes logros culturales de Escocia, y en el que el auténtico núcleo de la cultura celta, Irlanda, era relegado a un lugar culturalmente atrasado.

La segunda etapa fue la creación de nuevas tradiciones de las *Highlands*, cuyo eje fue la falda escocesa. Inglaterra y Escocia importaron de Holanda los diseños de *tartan* en el siglo XVI. Sin ninguna relación, en 1727, un tejedor de Lancashire inventó una ropa nueva para talar árboles basada en el antiguo delantal sajón: el *kilt*. Por tanto, en la época de la «gran rebelión» jacobita de 1745 los *kilts* eran una invención reciente para el vestuario de los trabajadores y los *tartans* de los clanes no existían en las *Highlands*. Después de que la rebelión fracasara, las *Highlands* pasaron a ser una fuente de soldados para el ejército británico, y poco a poco las faldas escocesas se convirtieron en los uniformes que diferenciaban a los nuevos regimientos. La transformación de ropa para trabajadores y soldados en ropa para gente de clase alta fue algo que se produjo después, a raíz del movimiento romántico de finales del siglo XVIII. En 1778 se fundó en Londres la *Highland Society*, y en 1820 en Edimburgo la *Celtic Society*. En 1819 la demanda de *tartans* fue tan grande que se publicó el primer libro de diseños. En la época que Jorge IV hizo una visita a la *Celtic Society* de Edimburgo las nuevas tradiciones de las *Highlands* ya constituían parte aceptada de la vida escocesa y los *tartans* y los *kilts* dominaron la ceremonia.

La tercera etapa contempló la adopción de la tradición de las *Highlands* por parte de la región de las *Lowlands*, donde vivía la gran mayoría de la población escocesa, algo que se logró gracias a otra falsificación. Dos hermanos que decían descender de la familia real de los Estuardo presentaron un documento, *Vestiarium Scotium*, que daba a entender que todos los clanes medievales tenían su propio di-

(*) Tela de lana con diseño de cuadros, que pasa por ser típica de Escocia [N. de los T.].

(**) Falda tableada hasta la rodilla, que pasa por formar parte de la indumentaria típica de los hombres escoceses [N. de los T.].

seño de *tartan*. Este documento se publicó en calidad de fuente histórica en 1842, y dos años después los hermanos informaron de su contenido en su estudio *Los trajes de los clanes*, que era sospechosamente parecido al libro comercial que se había publicado con anterioridad. Pero lo importante es que hizo posible que, simplemente a partir de su apellido, todos los escoceses encontraran el *tartan* de su clan; gracias a lo cual, la tradición de las *Highlands* pronto se popularizó en las *Lowlands* y se creó un nuevo negocio de grandes dimensiones de prendas de vestir. Desde aquella época los escoceses de todo el mundo han celebrado su «escocidad» con las faldas escocesas ahora «tradicionales».

Paisajes poéticos y nueva historia: las necesidades cambiantes de los ingleses

Fue posible crear y aceptar la mítica tradición escocesa de las *Highlands* debido a lo poco que se conocía de las sociedades premodernas del norte de Escocia. Al otro extremo del espectro, en cuanto a la información disponible, se hallaban los Estados fundados hacía tiempo, acerca de los que abundaban los datos históricos. Sin embargo, no debería pensarse que un exceso de información garantiza una historia objetiva «verdadera». En estos casos las historias nacionales seleccionan cuidadosamente lo que se incluye en ellas y aquello sobre lo que se hace hincapié, que con el tiempo puede cambiar. Inglaterra es el clásico ejemplo de esos cambios.

La mayoría de las «antiguas tradiciones» inglesas que actualmente se celebran datan de finales del siglo XIX (Dodd, 1986), período crucial para el Estado británico en el que el nuevo imperialismo significó la compensación política al relativo declive económico. Es evidente que tal cambio requirió la existencia de tradiciones nuevas y de una historia nueva. Instituciones importantes como el *National Theatre*, la *National Gallery* y el *Dictionary of National Biography* datan de esta época. En definitiva, se estaba reconstruyendo una vigorosa cultura nacional para dotar a Inglaterra de un gran futuro y no sólo un gran pasado como el que se atribuía a los celtas.

Esta reconstrucción de la «inglesidad» adoptó dos formas. Desde el punto de vista geográfico se empezó a conceder importancia a la imagen de un paisaje rural, y más concretamente a los *cottages* con techo de paja y a los campos del sur de Inglaterra. En aquel entonces Inglaterra era, naturalmente, el país más urbanizado del mundo, pero esas ciudades más o menos grandes de la zona norte industrial de Inglaterra se asociaban con todos los problemas de la sociedad moderna. Hacía muy poco, en la exposición universal de 1851, Inglaterra se presentaba al mundo como la «primera nación industrial»; pero con la llegada del nuevo imperialismo el papel de la industrialización cambió, al ser considerada la causa del debilitamiento de la «reserva racial» imperial. Entonces, en vez de enorgullecerse de las grandes regiones industriales, éstas eran eliminadas de la imagen nacional (Taylor, 1991b). Las áreas rurales, a pesar de su pobreza, se convirtieron en la representación de un pasado idílico, una «Inglaterra feliz», en la que los problemas contemporáneos brillaban por su ausencia. La edad de oro isabelina fue redescubierta como el auténtico escenario de la Inglaterra feliz (Hawkins, 1986).

La elección de la época de finales del siglo XVI en calidad de «edad de oro» no fue casual (Colls, 1986). Durante casi todo el siglo XIX se había considerado que la «Revolución gloriosa» de 1688 era la edad de oro: a finales del siglo XVII el Par-

lamento había acabado con las pretensiones absolutistas de los Estuardo, y en la Inglaterra liberal de la hegemonía británica lo que se celebraba en la historia nacional era el establecimiento de esas «libertades». Todo esto cambió con el nuevo imperialismo. Los orígenes de la «inglesidad» se retrasaron un siglo, al principio de la expansión ultramarina en el reinado de Isabel I. Desde la perspectiva liberal original, Isabel I era una monarca más absolutista que los Estuardo, pero a finales del siglo la continuidad que se buscaba no era la de las «libertades» sino la de la expansión ultramarina. La localización espacio-temporal de la inglesidad pasó de ser el «faro» del liberalismo al «centro» del imperialismo. Esta historia nacional, como todas las historias nacionales, es producto de un presente determinado y tiene el objetivo de promover un futuro determinado: servir de soporte al papel mundial de Inglaterra.

II. EL NACIONALISMO EN LA PRÁCTICA

El nacionalismo es fundamentalmente una práctica política. La herencia ideológica es crucial, pero no constituye el nacionalismo como muchos nacionalistas suponen; además no debemos olvidar que el nacionalismo no ha sido siempre la ideología dominante del sistema-mundo moderno. Como hemos visto, en realidad esa utilización política de la idea de nación no data de antes de la Revolución francesa. En los dos o tres siglos anteriores a 1800 la economía-mundo evolucionó sin una política basada en el nacionalismo. No hay duda de que había Estados pero, como señala Wallerstein (1974a: 102), la política que se practicaba era antinacional y los poderes étnicos regionales obstaculizaban la centralización absoluta del Estado. Había un «estadismo» o mercantilismo, como ya hemos visto, pero hasta el siglo XIX no había nacionalismo. Sin embargo, desde entonces hemos presenciado una gran variedad de prácticas políticas que tienen una base nacional. En el análisis que haremos a continuación empezaremos por poner orden en esta diversidad presentando una tipología del nacionalismo, y después examinaremos diversas interpretaciones que contrastan estas prácticas políticas.

II.1. Variedad: el bueno, el feo y el malo

Empezaremos con una tipología estándar de los nacionalismos, más o menos basada en la obra de Orridge (1981a). Nuestra lista se basa, en gran parte, en el análisis que hace este autor de la secuencia de diversos nacionalismos. Distinguimos cinco tipos fundamentales: protonacionalismo, nacionalismo de unificación, nacionalismo de separación, nacionalismo de liberación y nacionalismo de renovación. Los analizaremos en ese orden.

Protonacionalismo Es el nacionalismo de los Estados de centro originales, los Estados de tamaño medio de Europa Occidental. Este nacionalismo es la fuente de gran parte del desacuerdo sobre la época en que surgieron las naciones y los nacionalismos. Gottmann (1973: 33-6), por ejemplo, es capaz de encontrar la idea de *pro patria mori* (morir por la patria) en torno al año 1300, de modo que ya en 1430 Juana de Arco podía hacer uso de esos sentimientos para movilizar a los caballeros franceses contra la invasión del suelo francés por parte de los ingleses. Las afirmaciones del «nacionalismo» inglés que se encuentran en las obras de

Shakespeare, de finales del siglo XVI y principios del XVII, son ejemplos todavía más conocidos de este «patriotismo» temprano. Pero estos dos ejemplos lo son de lealtad a la monarquía, al Estado o incluso al país, pero no a la idea colectiva de un pueblo como nación que integra a todas las regiones y clases sociales. Sin embargo, las tendencias centralizadoras de esos Estados dentro de límites fronterizas relativamente estables sí que dieron lugar, ya en 1800, a un grado de homogeneidad cultural que no existía en otras áreas de tamaño parecido. Inglaterra y Francia son los ejemplos más claros de este tipo de nacionalismo, pero estaban surgiendo Estados-naciones parecidos en Portugal, Suecia, los Países Bajos y, en menor medida, en España. En todos estos casos el Estado precedió a la nación; se puede decir incluso que el Estado originó la nación. La consecuencia fue lo que Orridge (1981a) denomina «Estados protonacionales». El «pueblo» empezaba a formar parte de la política, pero el nacionalismo como ideología no se desarrolló del todo hasta más entrado el siglo XIX; en consecuencia, podemos decir que la nación precedió al nacionalismo.

Nacionalismo de unificación Para poder encontrar ejemplos de desarrollo completo de la ideología del nacionalismo tenemos que buscar en otras partes. En Europa Central las presiones contradictorias de los Estados pequeños (a escala de ciudad) y los grandes imperios multiétnicos habían impedido que se desarrollaran esos Estados de tamaño medio que encontrábamos en Europa Occidental. Alemania e Italia, concretamente, eran un mosaico en el que se mezclaban pequeños Estados independientes con provincias de imperios más grandes. A partir de 1800 las Guerras Napoleónicas interrumpieron este modelo, impuesto un siglo y medio antes en el Tratado de Westfalia (1648); y, aunque en el Congreso de Viena de 1815 se intentó reconstituir la vieja Europa, se habían desatado nuevas fuerzas que iban a dominar el resto del siglo. El nacionalismo era la justificación para que, bajo el liderazgo prusiano, se pudiera unir la mayor parte del área cultural germana en un nuevo Estado-nación, y para que se pudiera transformar Italia a partir de una mera «expresión geográfica» en un Estado-nación italiano. Estos son los principales ejemplos de nacionalismo de unificación y se suele considerar que son los focos originales de esta ideología.

Nacionalismo de separación La mayoría de los nacionalismos que han triunfado han supuesto la desintegración de los Estados soberanos que les precedían. En el siglo XIX y a principios del siglo XX este tipo de nacionalismo estuvo detrás de la creación de un gran número de Estados a partir de los imperios austro-húngaro, otomano y ruso. Empezando por Grecia en 1821, en Europa Oriental se creó una guirnalda de nuevos Estados desde Bulgaria, pasando por los Balcanes, hasta Escandinavia. Ejemplos de esos Estados que han sobrevivido hasta hoy son Noruega, Finlandia, Polonia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Albania y Grecia. Irlanda, aunque alejada geográficamente, también entra en esta categoría. Este tipo de nacionalismo era considerado, hasta hace poco, un fenómeno del pasado, al menos en los países del centro. Sin embargo, en las últimas décadas han surgido en muchos Estados más nacionalismos «autónomos». Algunos de los más conocidos se encuentran en Escocia, Gales, el País Vasco, Córcega, Québec y Valonia. Ninguno de ellos ha logrado hasta ahora fundar su propio Estado-nación, pero a todos se les han hecho concesiones en el marco de sus Estados. Analizaremos este «nuevo» nacionalismo más adelante.

Nacionalismo de liberación Hablamos de la desintegración de los imperios ultramarinos europeos en el capítulo 4, pero es interesante recordarlo en este punto porque probablemente represente la forma más corriente de nacionalismo.

Casi todos esos movimientos de independencia han sido «movimientos de liberación nacional». El primero de todos fue el de los colonos norteamericanos en 1776, cuya Guerra de Independencia desembocó en una Constitución que otorgaba la soberanía al «pueblo». Las revoluciones latinoamericanas, que se produjeron después de las Guerras Napoleónicas, eran de una naturaleza mucho más explícitamente «nacionalista». Se pueden considerar movimientos nacionalistas liberales. En el siglo XX esos movimientos han sido invariablemente movimientos nacionalistas socialistas en sus diferentes versiones: desde las más moderadas, como la de la India, hasta las más revolucionarias, como la de Vietnam. Otra forma de dividir el nacionalismo de liberación es distinguir entre los basados en grupos de colonos europeos y los basados en pueblos indígenas. El primer caso es el de Estados Unidos y Latinoamérica, junto a los Estados originalmente «blancos» pertenecientes a la Commonwealth: Sudáfrica, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que negociaron la independencia sin movimientos de liberación. En el segundo grupo están los Estados de África y Asia que se independizaron a partir de 1945.

Nacionalismo de renovación En algunas regiones fuera del centro las culturas «antiguas» se resistieron a la conquista política europea por diversos motivos, y fueron capaces de emular el protonacionalismo del centro utilizando, en muchos casos, una política parecida a la del nacionalismo de unificación. Estos países tenían una larga historia como comunidades étnicas, por lo que les resultó fácil crear un nuevo nacionalismo sobre la base de esas comunidades. La renovación nacional para recuperar la grandeza perdida se convirtió en el grito de guerra: Irán redescubrió primero su legado persa y después, tras la Revolución islámica de 1978, sus orígenes musulmanes chiítas; y Turquía, después de perder su Imperio otomano en la Primera Guerra Mundial, se centró en la esencia étnica turca. Los casos clásicos de este tipo de nacionalismo se encuentran en el siglo XX en China y Japón, dos antiguos imperios-mundo que fueron incorporados, en buena medida intactos, al sistema-mundo moderno en el siglo XIX. Israel es un caso muy característico de nacionalismo de renovación basándose como se basa en la inversión del sentido de la diáspora, lo cual implicaba la «renovación» —mediante la conquista— tanto de su territorio como de su pueblo. Esta forma de nacionalismo también puede producirse como parte del proceso por el que se crea una nueva identidad del Estado que trata de redefinir las relaciones del Estado con la economía-mundo. Esta renovación se asocia con las revoluciones modernas; por ejemplo, buena parte de la parafernalia del «socialismo en un solo país» de Stalin era la renovación de la nación rusa. Otras renovaciones radicales del mismo tenor tuvieron lugar en México, Egipto, Vietnam y China.

Estos cinco tipos y los diversos subtipos parecen cubrir de modo razonable la variedad de nacionalismos que han existido. La secuencia desde los primeros tipos hasta su emulación en los últimos ilustra, según Orridge (1981a), el proceso básico de adaptación sobre el que se basaba la fuerza de la ideología. Los líderes políticos en muy diversos contextos han podido apelar a la doctrina nacionalista para justificar sus acciones; como consecuencia de ello hay una curiosa ambivalencia en la percepción del nacionalismo: aunque nuestra tipología estándar es una herramienta descriptiva útil para perfilar la variedad de nacionalismos existentes, no es tan útil a la hora de explicar esta práctica política, que es ubicua a pesar de ser distinta.

Cuando pensamos en política solemos hacerlo en términos de izquierda o derecha, contrastando las posturas conservadoras con las posturas liberales, o las ac-

tividades revolucionarias con el orden reaccionario. Los dos lados del espectro político han podido utilizar el nacionalismo. De ahí que una de las cosas que más despista del nacionalismo sea que haya sido tanto una fuerza liberadora como un instrumento de represión. Por un lado es algo bueno, una fuerza positiva en la historia del mundo, como cuando se asocia con movimientos de liberación que se liberan del dominio extranjero; pero también tiene un lado desagradable, la fuerza negativa asociada con el nacional-socialismo y el fascismo en Europa, y con las dictaduras militares en la semiperiferia y la periferia. La ambivalencia respecto a los nacionalismos se puede apreciar de un modo más patente después de las dos guerras mundiales del siglo XX. En 1919 se echó la culpa de la Primera Guerra Mundial a la represión que se había realizado de los nacionalismos; en 1945 se culpó al auge de los nacionalismos de la Segunda Guerra Mundial (Rustow, 1967: 21). Tenemos que examinar cuáles eran las prácticas políticas anteriores al siglo XX para comprender cómo llegó a producirse esa situación.

La transformación del nacionalismo en el siglo XIX

La derrota de los franceses en las Guerras Revolucionarias y Napoleónicas no frenó la extensión de la nueva ideología y práctica del nacionalismo. Bien es cierto que la monarquía francesa fue restaurada y se creó el Concierto de Europa para controlar el cambio político, pero el genio del nacionalismo había salido de la lámpara. Revoluciones nacionalistas lograron crear nuevos Estados en lugares que no afectaban los intereses de las grandes potencias (Grecia en 1821, Bélgica en 1830 y Rumania en 1859), aunque la gran causa nacionalista por la independencia polaca no triunfó hasta 1919. Pero estos ejemplos no hacen justicia al movimiento nacionalista que recorrió a Europa a mediados del siglo XIX.

El líder de este movimiento fue el nacionalista italiano Giuseppe Mazzini. En 1831 fundó la sociedad «Italia Joven», y tres años después se organizó la sociedad «Europa Joven» como una federación de movimientos nacionalistas. Al cabo de un año tenía cientos de sucursales en Europa, hasta el punto que Billington (1980) la denomina la Internacional de Mazzini. Esta expresión hace alusión a la teoría de las naciones de Mazzini: en cuanto «unidades orgánicas» propiamente dichas, todas las naciones eran distintas e independientes, y por tanto no había motivos para que hubiera conflictos entre ellas. Iba a hacer falta emplear la fuerza para barrer el viejo orden; pero, una vez que existiera el mundo político de las verdaderas naciones, las guerras serían innecesarias en la nueva situación armónica. Este idealismo es muy distinto del nacionalismo agresivo con el que estamos familiarizados en el siglo XX, pero representa la fe que existía al principio en lo que hemos definido como la doctrina del nacionalismo.

Lo irónico del caso es que la unificación italiana no fue el resultado de una Revolución nacional, sino que se consiguió gracias a la *realpolitik* tradicional que hizo que el rey de Cerdeña se convirtiera en el rey de Italia; un síntoma de los cambios que se estaban produciendo en el nacionalismo en la segunda mitad del siglo XIX. En primer lugar, el nacionalismo se convirtió en un instrumento de los grandes constructores de Estados de la época, especialmente en el caso de Bismarck y la unificación alemana. En segundo lugar, pasó a formar parte de las políticas imperialistas de final de siglo. La política de la nación estaba inclinándose hacia la derecha, acuñándose en aquella época el término «nacionalismo» para describir esa nueva política agresiva (Hobsbawm, 1990: 102), que no podía estar

más alejada del pacífico idealismo de Mazzini. Si en un principio el nacionalismo facilitaba la autodeterminación política y comprendía diversas posiciones sociales, políticas y religiosas, más tarde comenzó a demandar uniformidad y lealtad fundamental en la medida que se convirtió en una «religión cívica» o nacionalismo integral, que «determinaba la forma en la que la gente veía el mundo y su lugar en el mismo» (Mosse, 1993: 1). A fin de convertirse en una religión cívica que fuese coherente, uniforme y merecedora de lealtad, la nación creó «una liturgia totalmente detallada que, con sus símbolos y acciones de masas, llegaría a dirigir los pensamientos y necesidades de la gente» (Mosse, 1993: 2). El resultado fue que la nación «tendía a privar al individuo de cualquier espacio que pudiera llamar suyo propio» (Mosse, 1993: 3). El conjunto que forman los himnos nacionales, las banderas, los monumentos, las ceremonias y el culto de una mítica historia nacional terminó por formar una estructura que definía el espacio de identidad del individuo. No es de extrañar que Billington (1980: 324) hable de «una metamorfosis radical» al referirse a este cambio de un nacionalismo revolucionario en un nacionalismo reaccionario.

Así fue como entraron en el siglo XX dos nacionalismos muy distintos, revolucionario uno e instrumento del Estado el otro, que se han llegado a conocer con los nombres de autodeterminación nacional y determinismo nacional, respectivamente. En el primer caso lo fundamental es la elección: el pueblo dice a qué nación y, en consecuencia, a qué Estado quiere pertenecer. Esta idea ha destruido varios imperios en el siglo XX. El segundo obliga al pueblo a pertenecer a la nación tal como es definida por el Estado, prohibiendo, por ejemplo, las lenguas minoritarias. Varios ejemplos de creación de Estados tras la Primera Guerra Mundial nos servirán para ilustrar estos dos procesos. Este período es especialmente interesante porque, por un lado, representa el momento de apogeo de la legitimidad del nacionalismo en la política mundial, y, por otro, porque es entonces cuando mejor se puede ver que el nacionalismo es más fácil de definir como doctrina que sobre el terreno. Los negociadores en París tenían la misión de volver a dibujar el mapa de Europa Central y Oriental, y las dificultades y diversos medios utilizados para lograrlo nos permiten entender mejor ambas caras del nacionalismo de una forma muy concreta. En resumen, presentamos algunos aspectos de la geografía del nacionalismo cuando estaba en la cima de su influencia.

Durante la Primera Guerra Mundial, sobre todo desde que Estados Unidos entró en la guerra, se llegó poco a poco a considerar que la autodeterminación nacional era el principal objetivo de las fuerzas aliadas. De hecho, cuando se convocó la Conferencia de Paz de París ya se habían creado nuevos Estados en los territorios de los países derrotados, Alemania y Austria-Hungría (Cobban, 1969: 556); de modo que los encargados de las negociaciones de paz se pasaron la mayor parte del tiempo trazando fronteras en torno a las creaciones políticas de nuevo cuño. La autodeterminación nacional debería haber suministrado una guía sencilla para llevar a cabo este proceso, pero la sencillez resultó ser engañosa.

La autodeterminación nacional: los plebiscitos

La consecuencia lógica de la tradición nacionalista es que, si la soberanía efectivamente radica en el «pueblo», se debería consultar al pueblo sobre cualquier cambio que se proponga respecto a la soberanía. Este es el principio de la autodeterminación nacional que requiere la utilización de plebiscitos para cambiar los

límites fronterizos de los Estados. Wambaugh (1936) define tres períodos en los que se utilizaron plebiscitos para decidir estos temas: 1) después de la Revolución francesa en Saboya, Niza, Génova y Bélgica para otorgar legitimidad a la extensión del Estado francés; 2) entre 1848 y 1870, especialmente como instrumento para convertir el Reino de Cerdeña en el Reino de Italia, y 3) el período en el que se produjeron plebiscitos como consecuencia de la Conferencia de Paz de París, en 1919. Sin embargo, la utilización de este método fue sorprendentemente escasa si tenemos en cuenta los objetivos de guerra de los aliados: sólo se llevaron a cabo seis plebiscitos, cuatro para definir partes de los nuevos límites alemanes y dos para definir partes de los nuevos límites austriacos.

Uno de los motivos de que no hubiera más plebiscitos en 1919 era la dificultad para ponerse de acuerdo en las reglas de base de los mismos. Las decisiones sobre cuáles son las áreas donde van a realizarse las votaciones y cómo se suman e interpretan los votos influyen en el resultado. El caso es que se utilizaron cuatro formas distintas de organizar los plebiscitos, y cada una suponía un resultado más bien distinto. El método más simple es el método de mayoría, en virtud del cual se realizan las votaciones en una provincia y toda el área se asigna al Estado rival que obtiene más votos. Sobre esta base en 1921 Sopron fue asignado a Hungría, a pesar de que muchas localidades votaron a favor de integrarse en Austria. La creación de esas «minorías nacionales» puede reducirse definiendo diferentes zonas en una provincia y permitiendo que las mayorías en las diversas zonas opten por pertenecer a diferentes Estados. Esta medida se aplicó en Schleswig en donde una zona votó a favor de integrarse en Alemania, y otra a favor de integrarse en Dinamarca; también se adoptó este método en la cuenca del Klagenfurt, pero en este caso ambas zonas optaron por Austria en vez de Yugoslavia. Un método más sensible consiste en permitir que se realicen ajustes fronterizos mínimos sobre la base de los resultados de la votación. Así se hizo en Allenstein y Marienwerder al situar la frontera entre Alemania y Polonia. Por último, se intentó trazar la frontera germano-polaca municipio a municipio a través de la región industrial de la Alta Silesia, lo que supuso numerosos problemas, agravados en este caso por la amplitud del censo electoral; por ejemplo, si se utilizaban sólo los resultados de la votación se creaban numerosos enclaves, por lo que, al final, una comisión especial trazó la frontera utilizando los resultados del plebiscito sólo como guía.

Es evidente que el nacionalismo en la práctica no es tan sencillo como supone la teoría de la autodeterminación nacional. Si, por ejemplo, las normas utilizadas en el plebiscito de Sopron se hubieran aplicado en la Alta Silesia toda la provincia hubiera pasado a formar parte de Alemania. Pero había muchos más problemas que sólo ahora, con el tiempo y la distancia, podemos empezar a sopesar. Quizá la pregunta más fundamental sea: ¿quién tiene derecho a votar en estos plebiscitos? Al problema de trazar los límites fronterizos de los pueblos que ya discutimos en el capítulo 1, se sumaban la guerra y sus consecuencias, que ocasionaron mucha emigración, en parte forzosa: ¿deberían votar los antiguos residentes? En la Alta Silesia había 150.000 de estos «votantes externos»; en cambio en el plebiscito de Schleswig los votantes tenían que residir en la provincia desde 1900. En cualquier caso, ¿existe la posibilidad de que un plebiscito sea totalmente justo si uno de los dos Estados rivales han ejercido recientemente la soberanía sobre la provincia donde se vota? En Schleswig, por ejemplo, había habido un programa intenso de germanización en los colegios, tribunales y otras instituciones estatales. Asimismo en la cuenca del Klagenfurt Yugoslavia se quejó durante alrededor de cincuenta años de la propaganda austriaca que engañaba a los votantes de Eslavonia. De he-

cho, una de las características más interesantes de estos ejercicios fronterizos menores era la ausencia de correspondencia entre los resultados de la votación y las pautas lingüísticas: en la cuenca del Klagenfurt, con su gran mayoría de eslovenohablantes el pueblo votó a favor de integrarse en la germanohablante Austria; asimismo, en Allenstein, Marienwerder y la Alta Silesia los votos a favor de integrarse en Alemania resultaron más numerosos de lo esperado por la distribución lingüística. Estos últimos datos confirman que las políticas estatales orientadas a determinar la nación, que se habían aplicado en el pasado en estas provincias, habían dado resultado y habían tenido más peso que el status lingüístico.

El determinismo nacional: los mapas lingüísticos de Macedonia de Jovan Cvijic

Admitiendo los cambios que tuvieron lugar en el nacionalismo en la segunda mitad del siglo XIX, Cobban (1969) señala que hubo un cambio de énfasis en las prácticas nacionalistas en relación con la expansión territorial: se siguieron produciendo anexiones pero sin consultar al «pueblo». La expansión de Alemania es el principal ejemplo, con la incorporación de Schleswig y Lorena mediante conquista. En este caso nos encontramos ante una concepción diferente de la política del nacionalismo, en virtud de la cual el territorio en el que vive un pueblo y la lengua que utiliza sirven para que se les asigne una nación. Este concepto de determinismo nacional es el que predominó en 1919 en París cuando se trazaron las fronteras. Pero, incluso en el caso de que se aceptara que el criterio de la lengua es un indicio legítimo de preferencia —y, como hemos visto, los plebiscitos no apoyan este supuesto— quedaría el problema de definir las lenguas nacionales y hacer un mapa de su distribución. Sin la existencia previa de Estados-nación no hay lenguas «normalizadas» (excepto en el caso alemán), sino diversas mezclas de dialectos. Esta situación originó una plétora de interpretaciones alternativas acerca de las lenguas y de su distribución, que eran reflejo fundamentalmente de la nacionalidad del «experto en lenguas». Nosotros vamos a centrar nuestra atención en uno de estos autores para demostrar cómo con el transcurso del tiempo sus mapas lingüísticos se transformaban reflejando la creciente ambición de su propio Estado. Para realizar este análisis la fuente que emplearemos es la obra de H. R. Wilkinson (1951) *Mapas y Política*, que posiblemente sea el libro de geografía política más infravalorado que se haya escrito. En este estudio examina setenta y tres mapas etnográficos de Macedonia desde 1730 hasta 1946. Esta zona es interesante debido a que se halla situada entre Yugoslavia/Serbia, Bulgaria, Grecia y Albania. Se cruzaron numerosas reclamaciones respecto a su afiliación nacional, hasta que al final acabó siendo asignada a Yugoslavia en 1919. El geógrafo Jovan Cvijic tuvo un papel importante en la legitimación de las reclamaciones, de Serbia primero y posteriormente de Yugoslavia, sobre Macedonia. Examinaremos cuatro de sus mapas (Fig. 5.1).

Jovan Cvijic era un distinguido geógrafo físico que se había hecho un nombre estudiando el paisaje cárstico de los Balcanes. Al ser el Director del Departamento de Geografía de la Universidad de Belgrado era conocido en todo el mundo. En aquel entonces los geógrafos no se especializaban, sino que más bien tenían conocimientos de tipo general, por lo que era normal que se ocupasen de todas las partes de la disciplina. Siguiendo esa costumbre, Cvijic escribió libros sobre la geografía humana de los Balcanes, de los que nos interesan especialmente los mapas

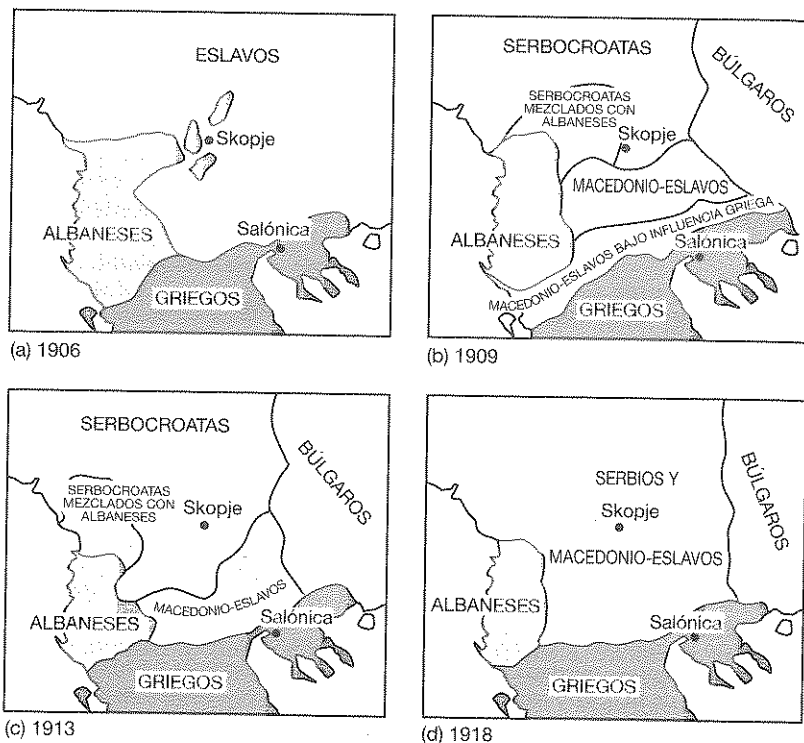


Figura 5.1 Mapas lingüísticos de Macedonia de Cvijic (a) 1906, (b) 1909, (c) 1913, (d) 1918.

etnográficos. El primer mapa etnográfico que elaboró apareció en 1906 y no intentaba distinguir entre serbios y búlgaros, clasificándolos a ambos simplemente como «eslavos». Sin embargo, en ese momento introdujo tentativamente la denominación «macedonio-eslavo» para dar a entender que los eslavos de esa región no eran ni serbios ni búlgaros, lo cual contradecía la opinión imperante en aquella época que consideraba que Macedonia formaba parte de la nación búlgara. El nuevo concepto de Cvijic recibió muchas críticas y no fue aceptado por casi nadie. La primera vez que Cvijic describió a los macedonio-eslavos fue en el mapa que hizo en 1909, calificado por Wilkinson (1951: 163) de «revolucionario». La distribución de los serbios se extendía en el mapa hasta el sur de Skopje (Uskub), y a continuación situaba a un gran grupo de macedonio-eslavos; en cambio, la distribución de los búlgaros tenía una extensión muy limitada, aunque en ningún caso se excluía su presencia en Macedonia. El significado político de señalar que algunas áreas eran macedonio-eslavas en vez de búlgaras era que no se les asignaba ninguna afiliación nacional, de forma que la zona quedaba abierta a futuras reclamaciones serbias.

Este futuro no estaba muy lejano. En las Guerras Balcánicas (1912-13) Serbia extendió su territorio hacia el Sur, a lo que respondió en consonancia la cartogra-

fía de Cvijic. En el mapa de 1913 se aprecia la ulterior extensión de los serbios hacia el Sur, que no respondía a ninguna migración, sino sencillamente a los intereses políticos serbios. En este mapa Serbia obtenía ganancias territoriales no a costa de Bulgaria, sino de Albania, en consonancia con el resultado de la guerra, y Bulgaria ocupaba parte del territorio que en el mapa de 1909 se atribuía a los macedonio-eslavos. No obstante, este último grupo siguió siendo una mezcla étnica neutral de transición entre los serbios y los búlgaros. Pero para Cvijic siempre fueron lo que Wilkinson denomina «serbios incipientes».

En 1918 Cvijic publicó su mapa más influyente en un libro sobre la geografía humana de los Balcanes. El libro fue aclamado como una obra maestra y el mapa etnográfico que contenía fue reproducido por la prestigiosa publicación francesa *Annales de Géographie* y por la *American Geographical Review*. En Gran Bretaña, Cvijic fue galardonado con la medalla de oro de la Real Sociedad Geográfica debido, en parte, a sus trabajos sobre los Balcanes. De este modo logró ejercer cierta influencia en la Conferencia de Paz de París al ser considerado un geógrafo de gran categoría y especialista en la distribución étnica en los Balcanes. En el mapa de 1918 su «especialización» amplía la etnia serbia a zonas que anteriormente consideraba búlgaras. Aunque en un análisis retrospectivo Wilkinson (1951) lograra demostrar la existencia continua de prejuicios nacionales en la obra de Cvijic, en la Conferencia de Paz se le tenía por imparcial. Por ello, mientras que en 1913 la anexión serbia de zonas de Macedonia fue interpretada, en general, como una usurpación de los derechos búlgaros, en 1919 Cvijic ya había logrado justificar el derecho de Serbia a quedarse con Macedonia esgrimiendo argumentos nacionalistas. A pesar de los mapas elaborados por personas realmente neutrales que representaban a Macedonia como una zona fundamentalmente búlgara (Wilkinson, 1951: 204), el concepto de una Macedonia eslava pasó a formar parte del vocabulario político británico y estadounidense. Naturalmente, los búlgaros protestaron y pidieron que se celebrara un plebiscito, pero sus reivindicaciones fueron rechazadas. Los macedonio-eslavos no eran una nacionalidad, por lo que en el acuerdo de paz no se les concedieron derechos de minoría. En 1924, cuando se publicó el primer censo posterior a la guerra, el macedonio-eslavo había pasado a ser poco más que un dialecto del serbo-croata. Así pues, en los mapas étnicos publicados en la obra de Bowman (1924) *El nuevo mundo* y en la *Geographical Review* en 1925, los serbios habían acabado anexionándose a los antiguos «búlgaros», que se habían convertido en «macedonio-eslavos» gracias a la obra de un hombre. Bulgaria se apoderó de Macedonia en 1942, pero de nuevo se encontraba en el lado de los perdedores en 1945, por lo que la provincia fue devuelta inmediatamente a Yugoslavia. Quizá lo irónico del caso es que, al final, al desintegrarse Yugoslavia en 1992, Macedonia se ha declarado Estado independiente.

Hemos analizado con cierto detenimiento este ejemplo de determinismo nacional porque es un ejemplo claro de la pobreza de la teoría de la autodeterminación nacional, que subyacía tras los acuerdos de la Conferencia de Paz y tras gran parte del pensamiento posterior en torno al tema del Estado-nación. Las «naciones» no existen en forma de agrupamientos de gente claramente definidos a la espera de que se cree un Estado a su alrededor. Al igual que los Estados, las naciones se crean y reflejan la política en la que se elaboran. Cualquier teoría del nacionalismo no puede, en consecuencia, limitarse a ser una teoría de la distribución étnica, sino que debe ser una teoría de la construcción política de las naciones. Las fronteras finales de los Estados en Macedonia, que se acordaron en París, reflejaban la política de poder en la región durante la primera mitad del siglo, se-

gún la interpretación y las prescripciones de Jovan Cvijic. Probablemente no haya otro caso similar de la influencia que puede ejercer un hombre en la definición de una nación, pero este caso extremo aclara el proceso general.

Hay una conclusión interesante e irónica de esta historia. A estos «serbios incipientes» se les concedió su propio estado dentro de la federación de Yugoslavia que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Esta Macedonia accedió a la independencia con la disgregación de Yugoslavia a principios de los noventa. Fue una transición pacífica que supone que un pueblo inventado por un extranjero —nunca hubo un movimiento nacionalista macedonio— tiene ahora su propio «Estado-nación». Con tal extraña procedencia nada tiene de sorprendente que el principal problema externo del nuevo Estado haya sido su nombre. La Macedonia original era el hogar de Alejandro Magno, y el actual gobierno griego pone objeciones a que un país extranjero se apodere del nombre de la patria de su héroe militar más poderoso. El compromiso político es tan cómico como serio. El pequeño nuevo país tiene uno de los nombres más largos de todos los Estados: Antigua República Yugoslava de Macedonia.

II.2. El Estado y la nación desde 1945

Se suele considerar que la reorganización del mapa político mundial después de la Primera Guerra Mundial marca el apogeo de la política nacionalista, porque representa la culminación de los movimientos nacionalistas europeos del siglo XIX. Pero esta interpretación habitual parece que no es tan precisa desde la perspectiva de finales del siglo XX. Ahora podemos ver los frutos de los movimientos nacionalistas extraeuropeos, que han dado origen a muchos más Estados desde 1945 que los que se crearon después de la Primera Guerra Mundial. Aunque anteriormente los hemos considerado como el colapso del imperialismo europeo, evidentemente este proceso fue maquinado por los movimientos de liberación nacional de todo el mundo. Además, con el derrumbamiento de las federaciones soviética y yugoslava, se están creando más Estados en la misma Europa. En consecuencia la gran mayoría de los Estados que aparecen en el mapa político mundial de hoy en día han sido creados a partir de 1945. Sin duda, es hora de volver a considerar el Estado y la nación desde una perspectiva global, en lugar de una meramente europea.

El desafío que supone el nacionalismo para los Estados existentes procede de otro cambio importante en la naturaleza de este tipo de política, que ocurrió a finales del siglo XIX. Hobsbawm (1990: 31) lo llama el abandono del «principio del umbral de nacionalidad». El nacionalismo de Mazzini admitía exclusivamente la existencia de grandes naciones, que harían que los Estados fueran económicamente viables. Por ejemplo, en el mapa de las nacionalidades europeas que hizo en 1857 sólo había doce naciones. Con el final de semejante umbral político, el número de naciones que pueden reclamar su derecho a tener un Estado se incrementa enormemente. En la Conferencia de Paz de París de 1919 se construyó una Europa de veintisiete «Estados-nación»; en la actualidad el número es incluso mayor, pero las implicaciones de abrir la posibilidad de tener un Estado a todos los grupos étnicos que pueden reclamar que son «naciones» tiene repercusiones globales para la estabilidad del mapa político mundial.

Gunnar Nielsson (1985) ha investigado la cuestión de la relación entre los Estados contemporáneos y los grupos étnicos: las «naciones» y las «minorías nacionales». Aporta datos de 164 Estados y 589 grupos étnicos de todo el mundo. El

hecho de que haya tres veces más grupos étnicos que Estados augura que no es nada fácil encontrar un mundo ideal de Estados-nación. Nielsson hace una clasificación en la que se distinguen diversas relaciones entre el Estado y la nación.

Según Mikesell (1983) Islandia es el único ejemplo auténtico de Estado-nación, en el sentido de que a un pueblo le corresponde un Estado. Todos los Estados restantes tienen una población con algún grado de mezcla, por lo que sus credenciales de Estado-nación son dudosas. No obstante, el hecho de que no haya «pureza cultural» no ha impedido que la mayoría de los Estados del mundo reivindicuen su calidad de «Estado-nación». Vamos a investigar a continuación la naturaleza de dichas reivindicaciones. Nielsson (1985) define los Estados-nación como los Estados en los que el sesenta por ciento de la población pertenece a un grupo étnico: 107 de los 164 Estados cumplen esta condición tan poco estricta, aunque pueden dividirse en dos grupos principales:

- 1) Están aquéllos en los que el grupo étnico está disperso en diversos Estados. La nación árabe es el mejor ejemplo de esta clase, al predominar en diecisiete Estados-nación, que denominaremos Estados «parte de naciones». Hay un total de cincuenta y dos casos de este tipo, de los que Egipto y Siria son ejemplos clásicos, junto con las «naciones divididas» —caso que mencionamos en el capítulo 4—, como las dos Coreas y las que todavía eran dos Alemanias en los datos de Nielsson.
- 2) Están los Estados «uninacionales», en los que un grupo étnico predomina solamente en un Estado. En muy pocos casos un grupo étnico constituye el noventa y cinco por ciento de la población de un Estado, pero son los Estados de este tipo los que están más cerca del Estado-nación ideal. En total existen veintitrés casos, siendo Islandia, Japón y Somalia los ejemplos clásicos. Lo más normal es que exista un predominio de un grupo étnico en un Estado, pero que no alcance el nivel de la categoría «ideal» de Estado «uninacional», lo que ocurre en treinta y dos casos, entre los que están Gran Bretaña y Estados Unidos, junto con Nicaragua, Sri Lanka y Zimbabue.

Nielsson (1985) distingue cincuenta y siete Estados «no nacionales», en los que no hay un único grupo étnico que suponga el sesenta por ciento de la población del Estado. Estos Estados se pueden dividir en tres tipos:

- 1) El tipo intermedio de Estado «no nacional» se produce allí donde hay un único grupo étnico que predomina pero sólo constituye la mitad de la población (entre el cuarenta y el sesenta por ciento en la definición de Nielsson). Hay diecisiete Estados de este tipo como la antigua URSS, Filipinas y Sudán.
- 2) Nielsson (1985) habla de Estados «binacionales» cuando hay dos grupos étnicos cuyos respectivos porcentajes sumados suponen más del sesenta y cinco por ciento de la población del Estado. Hay veintiún casos, de los que Bélgica, Perú y Fiji son los ejemplos más clásicos.
- 3) Por último, hay diecinueve casos de lo que Nielsson (1985) llama Estados «plurinacionales» que están muy fragmentados étnicamente, por lo que no pertenecen a ninguno de los dos grupos anteriores. La India, Malasia y Nigeria son los ejemplos clásicos.

En la Tabla 5.1 se puede ver cómo están distribuidos estos tipos de Estados en los cinco continentes. La pauta de distribución geográfica es la que esperábamos: los

Tabla 5.1 Distribución geográfica de los Estados-nación y los Estados no nacionales.

	Estados-nación			Estados no nacionales		
	Estados formados por una parte de una nación	Estados uninacionales Más del 95% de un solo grupo étnico	Entre el 60 y el 94% de un solo grupo étnico	Estados no nacionales intermedios	Estados binacionales	Estados multinacionales
ÁFRICA	7	4	3	9	9	14
AMÉRICAS	7	6	11	1	5	3
ASIA	22	2	6	6	3	2
EUROPA	12	9	9	1	2	0
OCEANÍA	4	2	3	0	2	0
TOTAL	52	23	32	17	21	19

dos continentes que cuentan con los Estados modernos más antiguos, Europa y América, tienen el mayor número de Estados «uninacionales» de ambos tipos. En Asia es donde más abundan los Estados «parte de naciones», reflejo del hecho de que se han fragmentado sus grandes naciones. En África es donde más abundan los Estados «plurinacionales» y «binacionales», hecho que refleja las fronteras arbitrarias que impuso la división colonial en ese continente. Pero también se puede señalar que en todos los continentes se pueden encontrar casi todos los tipos de Estados. La principal excepción es la escasez de Estados «plurinacionales» en Europa debido a que fueron desmantelados después de la Primera Guerra Mundial. Por tanto, podemos llegar a la conclusión de que los Estados-nación de uno u otro tipo constituyen la mayoría de los Estados del mundo, pero que el Estado-nación ideal, constituido por el Estado «uninacional», no ha llegado a dominar ni siquiera su «heartland» europeo. Los Estados «no nacionales» son susceptibles de sufrir embates nacionalistas dentro de sus fronteras. Los gobiernos de estos Estados tienen que ser muy sensibles a las necesidades de los diversos grupos étnicos que habitan en su territorio. En el capítulo 4, por ejemplo, mostramos cómo el Gobierno de la India otorgó una estructura federal basada en la lengua para acallar el descontento étnico. Pero sería un error creer que los desafíos étnicos se limitan a los Estados «no nacionales», ya que la definición de Estado-nación que hemos utilizado no es demasiado estricta, es decir, que no es incompatible con la existencia de importantes grupos étnicos minoritarios en un Estado «uninacional», y precisamente ha sido en esos Estados en donde han ocurrido últimamente los principales casos de «resurgimiento étnico».

La nación contra el Estado

El resurgimiento de los nacionalismos de minorías que se ha producido en diversos Estados de Europa Occidental desde la década de los sesenta en adelante constituyó una sorpresa para muchos politólogos. Sus modelos desarrollistas predecían que habría un declive gradual de las lealtades basadas en el territorio a medida que las comunicaciones del Estado fueran convirtiendo a toda la población en una comunidad única (Deutsch, 1961). Este proceso iría acompañado de la aparición de modernas divisiones (*cleavages*) de carácter funcional en la sociedad, como la sustitución de las divisiones étnicas centro-periferia tradicionales por las divisiones modernas de clase (Rokkan, 1980). De cualquier forma, aquello era Europa, el continente cuyas fronteras habían sufrido varias alteraciones tras dos guerras mundiales para crear nuevos Estados-nación. Sin embargo, los nacionalismos autonomistas y separatistas no sólo han sobrevivido, sino que han crecido justamente cuando los politólogos escribían sus esquelas. En la década de los ochenta el resurgimiento de las minorías nacionales se extendió a Europa Oriental, principalmente a la URSS, un Estado que parecía que había resuelto hacía tiempo su diversidad étnica (G. E. Smith, 1985). Con el derrumbamiento del comunismo en Europa Oriental se han liberado las fuerzas del nacionalismo para crear nuevos Estados. En los últimos años, en lo que atañe al nuevo nacionalismo, el «Este» ha adelantado políticamente al «Oeste». Es evidente que durante la década de los noventa ha tenido lugar en Europa otra oleada de política nacionalista.

Otra característica sorprendente del nuevo nacionalismo es que los Estados más antiguos de Europa (España, Gran Bretaña y Francia) no son inmunes, sino

todo lo contrario. Podemos utilizar a estos tres Estados como ejemplo de la diversidad de prácticas políticas que se pueden encontrar en el nuevo nacionalismo (Williams, 1986). La forma más amenazadora de política es la violencia en contra del Estado y de sus agentes, práctica política que predomina en la lucha de los vascos en España, el conflicto del Ulster en el Reino Unido y el movimiento separatista de Córcega en Francia. Diversas formas de resistencia no violenta predominan en la política nacionalista de Cataluña en España, de Gales en Gran Bretaña y de Bretaña en Francia. Por último, la oposición política partidaria es la principal estrategia de los nacionalistas de Galicia en España, de Escocia en Gran Bretaña y de Alsacia en Francia. El nuevo nacionalismo es indudablemente un fenómeno complejo, que se expresa de distintas formas en distintos lugares, pero todas participan del carácter de desafío que suponen para el «Estado-nación» contemporáneo.

¿Cuál es el futuro de esos grupos nacionalistas? No hay duda de que lo único que piden es la autodeterminación nacional, el principio utilizado tras la Primera Guerra Mundial. ¿Podrá esta nueva oleada de nacionalismo dar lugar a una nueva oleada de trazado de fronteras y a un mapa político nuevo? La respuesta varía según la parte de Europa de que se trate. En Europa Occidental la respuesta es que no habrá cambios o serán muy pocos. Cuando se aplicó por primera vez el principio de la autodeterminación nacional se llevó a cabo en las circunstancias especiales de después de la guerra; ahora los Estados de Europa Occidental amenazados no dan muestras de que se vaya a producir ninguna desintegración parecida. El nuevo reto nacionalista producirá un reacomodo de la organización territorial de los Estados implicados, mediante procedimientos políticos como la concesión de una autonomía limitada o la elaboración de acuerdos federales más formales. Por el contrario, en Europa Oriental se ha producido la desintegración de algunos Estados y, como hemos visto, el mapa político ya está volviendo a trazarse. En una situación política tan poco estable, con economías que no funcionan, el resultado final es realmente incierto.

Los derechos de las poblaciones indígenas

En el análisis de los grupos étnicos que hace Nielsson (1985: Tablas 2.2 y 2.3), casi la mitad (289) residen sólo en un Estado y constituyen menos del diez por ciento de la población de dicho Estado. Algunos de los nuevos nacionalismos de Europa pertenecen a esta modalidad, y las poblaciones indígenas de los Estados habitados por europeos en América y Oceanía representan otro ejemplo importante de ese tipo de «minorías». Estos últimos pueblos ocupaban el territorio antes de la invasión europea y, tras ser derrotados, en casi todos los casos fueron dejados de lado, olvidados y engañados por los nuevos Estados coloniales. La principal fuente de conflicto con los colonos era la tierra, que sigue siendo hoy en día el principal motivo de queja de los pueblos indígenas.

En los últimos años los pueblos indígenas han encontrado una voz nueva en su lucha para sobrevivir. Los ejemplos más llamativos son el Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas y las actividades a su favor que realizan las Naciones Unidas. Por ejemplo, en 1985 más de doscientos representantes de los Pueblos Indígenas participaron en una reunión del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Knight, 1988: 128), lo cual da una idea del volumen y el alcance de esa lucha política.

Resulta difícil encontrar buenas estimaciones del tamaño de estas poblaciones, pero Burger (1987: 37) da estas cifras: Canadá, 800.000 personas; EE UU, 22.000.000; Latinoamérica, 30.000.000; Australia, 200.000, y Nueva Zelanda, casi 400.000, y muchos millones más en Asia y África. La tabla reivindicativa de derechos de los pueblos indígenas es parecida en todos los casos. En primer lugar, exigen el derecho a preservar su identidad cultural. Esto requiere, en segundo lugar, el derecho a su territorio, a la tierra, los recursos y el agua de su tierra natal. En tercer lugar, precisan del derecho a responsabilizarse del destino de su pueblo y de su medio ambiente. Por último, eso conduce al derecho a controlar su propia tierra y su pueblo, o lo que se suele llamar en otras circunstancias autodeterminación nacional.

¿Qué es lo que significa todo esto para los grupos indígenas? Primero, quieren que se les reconozca como «naciones» en vez de que se les considere simplemente «minorías» étnicas. Pero, en calidad de naciones, ¿están pidiendo un Estado soberano? Ha habido cierta confusión en torno a la terminología en este terreno (Knight, 1982); parece que la mayoría de las demandas están orientadas a lograr la autonomía más bien que la soberanía separada. A excepción de la demanda de secesión, es posible que algunos Estados otorguen a los pueblos indígenas muchos de los derechos a los que aspiran, ahora que tienen en las Naciones Unidas un foro para sus desafíos. Pero el tratamiento que han recibido estos pueblos en el pasado no deja mucho espacio al optimismo.

En Australia ha habido últimamente juicios y leyes que constituyen un buen ejemplo de las dificultades a las que se enfrentan los indígenas. Los isleños del Estrecho de Torres y los aborígenes han logrado que progresen las reclamaciones sobre su patrimonio. Por ejemplo, actualmente la política del Gobierno es la de sustituir los nombres anglosajones de las montañas y otros elementos naturales con la nomenclatura de los aborígenes: Ayers Rock se llama ahora Uluru (Mercer, 1993). No obstante, la lucha más importante para los pueblos indígenas de Australia es la originada por el acceso y la titularidad de la tierra que antes les había pertenecido. El sistema legal australiano denegó esta titularidad basándose en el principio de *terra nullius*, noción basada en el caso del año 1889 de *Cooper contra Stuart*, que afirmaba que la colonia de Nueva Gales del Sur no estaba ocupada en la época de que Gran Bretaña se la anexionó de forma pacífica en el siglo XVIII (Mercer, 1993: 305). Este caso se basa en dos visiones características de la historia: primero, que la tierra estaba vacía antes de la colonización europea, y segundo, que no había conflictos entre los pueblos aborígenes y los colonos europeos. Historias recientes refutan esas dos ideas: ahora se calcula que en el continente de Australia vivían 750.000 personas antes de la colonización, y un cálculo actual de la población aborígena de lo que es ahora Nueva Gales del Sur y Victoria ofrece la cifra de 250.000, que multiplica por cuatro el cálculo que se hizo en los años treinta (Mercer, 1993). Ha habido también muchas pruebas de la resistencia que opusieron los pueblos indígenas de Australia. A pesar de ello, los casos posteriores confirmaron el de *Cooper contra Stuart* apoyándose en que no se trataba de los hechos históricos sino de la ley de la tierra.

En 1967 se llevó a cabo un referéndum nacional que permitió que se cambiara la constitución para permitir a los estados federados y a la Commonwealth de Australia promulgar leyes especiales sobre los aborígenes, que se ampliara el derecho al voto de los indígenas y que se los incluyera en el censo nacional (Mercer, 1993). En 1974 se hicieron más progresos cuando Neville

Bonner, el único senador aborigen en aquel momento, logró proponer la moción de que la Cámara Alta de Australia

aceptara el hecho de que los pueblos indígenas de Australia, llamados ahora aborígenes e isleños del Estrecho de Torres, poseían toda esta nación antes de los desembarcos de la Primera Flota de 1788 [...] inste al gobierno australiano a admitir la propiedad que anteriormente detentaban los mencionados indígenas y a introducir leyes que compensen al pueblo conocido como aborígenes e isleños del Estrecho de Torres por el desposeimiento de sus tierras (cit. en Mercer, 1993: 307-8).

Sin embargo, en 1988, (el año del segundo centenario de la Australia europea) tanto la cámara baja como la alta reconocieron que Australia estaba ocupada por aborígenes e isleños del Estrecho de Torres y que habían sido desposeídos de sus propiedades y discriminados, a la vez que se evitaba abordar la cuestión de la propiedad de la tierra. Las declaraciones de 1967 y 1988 ponían en cuestión la noción de *terra nullius*, y en 1992 el caso de *Mabo contra Queensland* y la Commonwealth de Australia acabó de sepultarlo. Eddie Koiki Mabo es un isleño del Estrecho del Torres que acudió a los tribunales para impedir que el gobierno de Queensland se hiciera con propiedades y derechos de pesca. El éxito de este caso dependía de que se probara que existía una conexión ininterrumpida con la tierra, para lo cual se utilizaron evidencias como el cultivo continuado de huertos y los enfrentamientos entre los aborígenes a causa de la entrada sin autorización en propiedades ajenas. Era improbable que el peso de las pruebas requerido para demostrar la reclamación aborigen de la tierra supusiera el éxito de muchas otras reclamaciones de tierra (Mercer, 1993). La necesidad de demostrar que existía una conexión ininterrumpida con la tierra era especialmente problemática debido a las políticas de reubicación forzosa de los aborígenes que se habían llevado a cabo en el pasado (Mercer, 1997).

En la Australia blanca y empresarial se produjo una fuerte reacción al caso de Mabo. En el contexto más amplio de la globalización, los grupos de interés agrícolas y ganaderos y mineros organizaron una campaña con el argumento de que las reclamaciones aborígenes de la tierra serían un obstáculo para el éxito económico australiano (Mercer, 1997). El resultado del caso de Mabo fueron las leyes de los títulos de propiedad nativos (*Native Title Acts*) de 1993 y 1998, que han sido negociadas en un contexto político de racismo y xenofobia crecientes entre los australianos blancos. Aunque esas leyes reflejan la opinión del juicio de Mabo, y de otros, de que los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres tienen efectivamente derecho a la tierra y al mar, parece que en vez de posibilitar soluciones satisfactorias brindan la oportunidad para chanchullos políticos y legales. Sigue habiendo incertidumbres en torno a la suma que alcancen las compensaciones que los aborígenes puedan reclamar. O lo que es más significativo, es probable que el principio de utilización ininterrumpida, en vez del vínculo sagrado con la tierra, dificulte la consecución de cambios importantes en el equilibrio de la propiedad de la tierra en Australia.

En general, con respecto a todas las formas que actualmente adopta la lucha nacionalista, podemos concluir que la estabilidad relativa —fuera de Europa Oriental— del mapa político mundial a finales del siglo XX no se debe a que se haya realizado el ideal de Estado-nación, sino que esta estabilidad —como cualquier otra— refleja el poder del *statu quo* en el sistema interestatal. A la postre, lo que importa es el realismo de la política de poder y no el idealismo de la autodeterminación nacional.

III. LAS TEORÍAS MODERNAS DEL NACIONALISMO

La doctrina ideológica del nacionalismo que presentamos en la primera parte del capítulo es lo que podemos denominar la teoría del nacionalismo de los nacionalistas. Sirve de base conceptual para poner en práctica el nacionalismo, pero no es de ninguna utilidad como marco teórico para comprender el nacionalismo. Para tener una perspectiva crítica sobre el tema de la nación y el nacionalismo tenemos que recurrir a las teorías modernas que se han distanciado conscientemente de la doctrina nacionalista, teorías que nos permitirán considerar el nacionalismo de un modo desapasionado desde una posición externa a la propia ideología.

El primer paso para separar nuestro análisis de la doctrina es admitir lo que Anderson (1983: 14) denomina las tres paradojas del nacionalismo. La primera es que hay una modernidad objetiva creada sobre una antigüedad subjetiva; es la analogía del Jano moderno de Nairn. La segunda es la universalidad del concepto que abarca lo particular de las aplicaciones; en el mundo de las naciones cada nación es única. La tercera es la fortaleza política de la idea que contrasta de un modo espectacular con su pobreza filosófica; todas las teorías tienen que aceptar estas paradojas y explicar por qué se dan.

Se puede decir que las teorías modernas del nacionalismo empiezan cuando Tom Nairn (1977) intentó elaborar una nueva teoría marxista del nacionalismo, proyecto muy controvertido que recibió críticas muy severas por parte de autores tanto marxistas como no marxistas. (Orridge, 1981b; Gellner, 1983; Hobsbawm, 1977; Blaut, 1980; 1987). En cierta forma Nairn ha servido de catalizador, ha provocado reacciones críticas, pero constructivas, que han originado teorías alternativas. Es, por tanto, adecuado que empecemos nuestro análisis por la teoría del nacionalismo y del desarrollo desigual de Nairn. Clasificamos esta teoría entre las del grupo del «nacionalismo que surge desde arriba» (*nationalism from above*), porque hace hincapié en el papel de la burguesía en los movimientos nacionalistas. Las críticas más aceradas que ha recibido Nairn provienen de Blaut (1987), cuya perspectiva se sitúa en el extremo opuesto: el «nacionalismo que surge desde abajo» (*nationalism from below*). Las dos primeras partes de este apartado final del capítulo aborda sucesivamente estas dos posturas. En la última parte del apartado analizamos algunos puntos de vista actuales sobre la teoría y la práctica de los nacionalismos, en las que se procede a la «renegociación» de ideas «añejas».

III.1. El «nacionalismo que surge desde arriba»

Tradicionalmente las teorías marxistas del nacionalismo han tratado esta forma de política como si fuera característica de una fase determinada del capitalismo, la del ascenso de la burguesía en el siglo XIX en Europa, y han considerado que una vez que esa clase hubiera consolidado su control del Estado se atenuaría la necesidad de nuevos nacionalismos. En consecuencia, una vez finalizada la etapa del «ascenso del capitalismo» cualquier nacionalismo que se produjera después sería irrelevante para la lucha política fundamental (Blaut, 1987: 26-7). Los teóricos marxistas no estaban preparados para el estallido de un nacionalismo de nuevo tipo en Europa en la segunda mitad del siglo XX, y de ahí la observación de Nairn —que se cita tan a menudo— acerca de que «la teoría del nacionalismo constituye el gran fracaso histórico del marxismo» (Nairn, 1977: 329). Nairn se propuso llenar este vacío teórico.

Nacionalismo y desarrollo desigual

El nacionalismo no se produjo aisladamente. Además de este nuevo fenómeno político, el siglo XIX fue testigo de muchos otros cambios sociales y políticos que a menudo se resumen utilizando los términos de «industrialización» y «urbanización». Naturalmente, no es coincidencia que esos procesos se desarrollen a la par, pero es difícil atar cabos, es decir, no es fácil encontrar las conexiones entre ellos. Nairn (1977), apoyándose en Gellner (1964), ha elaborado un modelo básico para integrar esos grandes procesos de cambio, cuyos principales rasgos exponemos a continuación. El nacionalismo es consecuencia del «maremoto» de la modernización que barrió Europa en el siglo XIX. Esa «modernización», o más exactamente el desarrollo económico, no se produjo en todas partes por igual, como sabemos, de tal forma que Europa Occidental se encontraba más adelantada en el proceso que Europa Central y Europa Oriental. Entonces, el nacionalismo es una reacción compensatoria ante esa desigualdad de desarrollo. Al principio, los nuevos grupos de interés urbano-industriales que estaban surgiendo en el área adyacente a la zona adelantada no podían competir con los productores del centro, que eran más eficientes, de modo que tuvieron que desarrollar estrategias de supervivencia para impedir su periferalización. Ya hemos analizado una parte de esa reacción: las nuevas teorías económicas de List que desembocaron en el *Zollverein* (la unión aduanera) en 1843. Pero la política económica por sí misma no era suficiente, ¿cómo se puede convencer a los trabajadores de que la carestía de la comida a consecuencia de los aranceles les beneficia? La respuesta está en apelar a valores «más elevados» que las simples necesidades materiales. El único recurso a disposición de los grupos de interés capitalistas locales, del que no disponían los intereses metropolitanos, era la afinidad cultural con su «pueblo». Al subrayar la importancia de las diferencias existentes entre las comunidades étnicas, los grupos de interés locales podían constituir alianzas «nacionales» de amplio espectro con las que poder desafiar al centro. De ahí que en la escena europea fuera en Europa Central donde floreció con más vigor el nacionalismo como fuerza política importante; tal y como ocurrió en Alemania e Italia con sus nacionalismos de unificación. Desde aquel momento inicial, el nacionalismo se propagó como una ola que avanzaba justo detrás del desarrollo desigual que originaba la «modernización». A continuación se produjeron los nacionalismos de separación de Europa Oriental, a los que siguieron los nacionalismos de liberación que ocurrieron fuera de Europa en el siglo XX. Pero el nacionalismo se convirtió en algo más que una reacción de la semiperiferia y de la periferia. Al producirse la decadencia de la hegemonía británica, al centro llegó un nuevo nacionalismo pujante que se transformó en una de las fuerzas principales en la subsiguiente competición política, que dio lugar, como hemos visto, a la segunda fase del imperialismo formal. Por último, en el siglo XX el nacionalismo se convertiría en la ideología dominante en todas las zonas de la economía-mundo.

¿Cómo encajan las dos caras del nacionalismo en esta teoría? Hasta ahora hemos aclarado cómo se utilizó la «tradición», pero ¿qué hay de la cara de «progreso» de la ideología? Aunque los grupos de interés urbano-industriales de la semiperiferia y de la periferia utilizaron imágenes de un pasado idílico para lograr la movilización popular, no podían actuar como auténticos conservadores e impedir el progreso, ya que el objetivo estratégico era cerrar filas con vistas a alcanzar al centro. Tal objetivo sólo se podía conseguir tomando prestadas las características más destacadas de la modernización, contra la cual precisamente reaccionaba el movimiento. Una Alemania o Italia «medievales» no podían competir con una Gran Bretaña o Francia

modernas: la retórica del nacionalismo y su glorificación del pasado, en el fondo, sólo era el camuflaje de una modernización rápida. El caso típico es, naturalmente, la Alemania de finales del siglo XIX, en donde el crecimiento industrial masivo fue de la mano de un «revival» de la cultura popular alemana.

Entonces, ¿qué pasaba con figuras como la de Cvijic en Serbia? *La intelligentsia* desempeñó un papel importante para que surgieran movimientos nacionalistas por todas partes (A. D. Smith, 1981: 81), en gran medida otorgándoles una respetabilidad que apenas merecían. La nueva clase de intelectuales de la Europa del siglo XIX, que a menudo provenía de la clase media-baja, proporcionó la base histórica, filosófica, etnográfica e incluso geográfica para los nuevos nacionalismos. Como lo expresa Nairn (1977: 100), el dilema del subdesarrollo se convierte en nacionalismo sólo cuando se «refracta» a través de una sociedad de una cierta forma. *La intelligentsia* eran los agentes de «refracción», la parte más «adelantada» de la nueva clase media nacional. Nairn (1977: 117) mantiene que se produjo un proceso de difusión social que empezó por una *intelligentsia* reducida, empeñada inicialmente en una reacción contra la Revolución francesa; esta es la que denomina fase A. A continuación viene la fase B, desde 1815 hasta 1848 en Europa, en la que la ideología se propaga entre las clases medias; pero todavía sigue siendo un movimiento minoritario, lo que explica su fracaso en las revoluciones de 1848. La fase C sucede en la segunda mitad del siglo XIX en Europa cuando se difunde entre las clases bajas y nace el nacionalismo popular moderno. Así pues, *la intelligentsia* no sólo fue quien suministró las ideas iniciales para que se utilizaran en beneficio de los intereses generales de su clase, sino que continuó siendo útil a la causa nacionalista mediante la elaboración o sustentación de las teorías particulares de cada uno de los nacionalismos, de sus doctrinas. Jovan Cvijic encaja en nuestra historia al ser un intelectual influyente que justificó y cartografió el expansionismo de un nacionalismo menor a principios del siglo XX.

Por último, Gellner (1964) y Nairn (1977) señalan que hay un aspecto psicológico de importancia para el nacionalismo. Como Giddens (1981) observa, las elites dominantes no tuvieron que imponer a la fuerza su nacionalismo a las masas; había un público receptivo en espera de que lo movilizaran. Los profundos sentimientos que se suscitaban indican que existía la necesidad concreta de una identidad. Además de amenazar a los grupos de interés dominantes fuera del centro, el maremoto de la modernización estaba socavando las bases de la vida cotidiana de la gente corriente, de modo que muchos emigraron a las zonas industriales en donde su existencia se volvió rutinaria hasta un punto que jamás habían experimentado. He ahí la alienación de la sociedad de masas basada en la ruptura con la tradición. El nacionalismo devolvió al pueblo sus tradiciones y les proporcionó una identidad en un mundo extraño. Por ese motivo, el nacionalismo está particularmente relacionado con períodos de ruptura radical como las guerras y, como subraya Giddens (1981), con acusados liderazgos carismáticos. En definitiva, el nacionalismo actúa como un mecanismo compensatorio de la alienación en la sociedad de masas, produciendo lo que Anderson (1983) ha llamado «comunidades imaginadas».

Las naciones como comunidades imaginadas

Benedict Anderson (1983) sostiene el argumento de que el nacionalismo no debería vincularse automáticamente con ideologías políticas que se tienen de forma

consciente como el liberalismo o el socialismo, porque el nacionalismo tiene más que ver con sistemas culturales más amplios anteriores a él. No hay duda de que el nacionalismo es una ideología política, pero también es mucho más; motivo por el cual los teóricos lo subestiman continuamente.

Las sociedades siempre se han mantenido unidas por algo más que la mera coacción física. La población de los antiguos imperios-mundo se componía de «comunidades imaginadas» integradas mediante una ideología religiosa. En estas comunidades imaginadas religiosas existía un lenguaje sagrado que servía para crear toda una cosmología en la que el pueblo podía participar. En sus inicios el sistema-mundo moderno heredó de la cristiandad de la Europa feudal una religión que se estaba fragmentando, lo que condujo a que en la Europa del siglo XVII miles y miles de personas lucharan y murieran por su religión. En la Europa del siglo XX millones de personas lucharon y murieron por su país. La nación había sustituido a la religión como sistema cultural en cuyo seno la gente podía encontrar su identidad. La medida del cambio era la «normalidad» con que se tomaba que protestantes alemanes lucharan contra protestantes ingleses y que católicos alemanes lucharan contra católicos franceses. La religión había dejado de ser el eje de las comunidades imaginadas, y la nación la había desplazado en su papel cultural.

Anderson (1983) arguye que esta nueva fuerza de la comunidad imaginada fue posible gracias a la convergencia del capitalismo con el impacto que tuvo la tecnología de la imprenta en la variedad de lenguas europeas. Este avance tecnológico iba a asegurar que las comunidades fueran inherentemente de un alcance limitado. Todavía en el siglo XVII el latín seguía siendo muy empleado en los círculos intelectuales como medio para comunicarse; pero, a medida que se escribían e imprimían en lenguas vernáculas más libros, periódicos y folletos, Europa se dividió en distintos mercados de imprenta según la lengua utilizada, lo cual permitió concebir una «nación» que estaba integrada por gente que compartía su existencia en el mismo espacio al mismo tiempo. En este proceso el concepto clave es la simultaneidad: la nueva tecnología posibilitaba que las personas se percataran de que sus vidas corrían paralelas con las vidas de otras personas parecidas a ellos. Los periódicos, sobre todo, brindaban un sentimiento de comunión en el tiempo y en el espacio, y como no es posible conocer jamás a todas las personas de esta comunidad, nos encontramos ante una comunidad «imaginada» como sus precursoras religiosas más metafísicas.

La geografía de la teoría del nacionalismo de Anderson (1983) es completamente distinta de la de Nairn (1977). Es particularmente interesante porque una de las principales críticas de la teoría de Nairn que hizo Blaut (1980) es que adolecía de un sesgo eurocéntrico. Según Blaut los primeros ejemplos de liberación nacional se producen fuera de Europa: en 1776 en EE UU y en 1804 en Haití. Anderson adopta el punto de vista de Blaut cuando señala que el nacionalismo criollo es el primero de tres tipos de nacionalismo. La primera fase del nacionalismo, desde 1770 hasta 1830, tuvo como consecuencia la creación de los nuevos Estados americanos mediante luchas por la independencia nacional, que no fueron movimientos de masas, pero sirvieron para fomentar los intereses de los grupos de colonos europeos que habían nacido en las colonias (los criollos) contra la autoridad imperial. Los agravios de los criollos se expresaron en la nueva tecnología de impresión y terminaron por originar «comunidades criollas». La disolución del Imperio español en varios Estados nuevos se debió al alcance geográfico limitado de la nueva tecnología, que creó comunidades criollas a escala

de las divisiones administrativas del Imperio. Hay que resaltar que este primer «separatismo nacionalista» no se apoya en la lengua —los criollos utilizaban la lengua de sus amos imperiales— sino en la separación física, apoyada en una tecnología que proporcionaba los medios para crear nuevas comunidades al otro lado del Atlántico.

En la segunda fase del nacionalismo, desde 1870 hasta 1920 en Europa, es cuando las lenguas pasan a tener importancia para definir comunidades nuevas. Por aquel entonces, el pluralismo asociado a la compleja mezcla cultural europea estaba disminuyendo debido a la prensa, que creaba lenguas literarias o lenguas de imprenta. Además, las incipientes burocracias estatales crearon la necesidad de leer y escribir en las «lenguas del Estado». Al final, se creó una clase culta enteramente nueva para la gestión tanto de los asuntos públicos como de los privados. Como observa Anderson (1983: 74):

Es difícil imaginarse una burguesía analfabeta. Así pues, las burguesías, en términos de la historia del sistema-mundo, fueron las primeras clases que lograron la solidaridad sobre una base fundamentalmente imaginada.

Esa burguesía alfabetizada disponía «ya en la segunda década del siglo XIX, si no antes, de un modelo de Estado nacional independiente listo para piratear» (Anderson, 1983: 78), y así lo hicieron, hasta convertir el siglo XIX en una «era del nacionalismo». Este es el «nacionalismo clásico», que está en la base de la teoría de Nairn y que da ejemplos del primer nacionalismo auténticamente popular.

Anderson distingue un nacionalismo oficial, que se superpone en parte a ese nacionalismo popular pero que continúa desde 1920 hasta nuestros días, en donde el Estado intenta, con éxito en la mayoría de los casos, aprovechar la popularidad del nacionalismo para reforzar su propia legitimidad. Este es el cambio que anteriormente registrábamos como un «giro a la derecha». En los Estados arraigados supuso la nacionalización de las antiguas dinastías europeas. También fue «la era de la escuela primaria» (Hobsbawm, 1987: 150), en la que el Estado secular adiestraba —lo que venía impuesto por las nuevas necesidades técnicas en el terreno de la producción— a la fuerza de trabajo en las artes de leer y escribir y de sumar y restar, a través de la propaganda nacional, hasta el punto que la geografía y la historia se convirtieron en los vehículos favoritos para transmitir la nueva religión secular (Grano, 1981). En su forma más exagerada este tipo de nacionalismo supuso la imposición de políticas lingüísticas, como ocurrió en el caso de la rusificación zarista de los pueblos que no eran rusos, de la germanización de los daneses y polacos en el Imperio alemán, e incluso de la famosa anglización, promovida por Macaulay, de la India británica. Así pues, «los nacionalismos oficiales eran políticas conservadoras, por no decir reaccionarias, adoptadas a partir del modelo de los nacionalismos populares en gran medida espontáneos que los habían precedido» (Anderson, 1983: 102). En esa destrucción de la pluralidad, los dialectos, o lo que Hobsbawm (1987: 156) llama provocativamente «lenguas que no cuentan con ejército ni policía», son debilitados hasta lograr su amalgamación en la nueva uniformidad del Estado-nación moderno. La continua fluctuación de la distinción entre lengua y dialecto se pone de manifiesto en los dialectos que se reconvierten en lenguas. El ejemplo que tenemos en mente es la desintegración de Yugoslavia, que ha significado la sentencia de muerte para la lengua serbocroata. Una de las primeras medidas de los serbios y los croatas ha consistido en la creación de nuevos diccionarios que deseche las adulteraciones

croatas o serbias de las nuevas lenguas «puras» serbia o croata para que sean apropiadas para su nuevo Estado.

La lengua es sólo una de las múltiples herramientas simbólicas nacionalistas. Los nacionalismos oficiales se han deleitado erigiendo monumentos en su honor. El nacionalismo alemán es un buen ejemplo porque afirma de sus monumentos nacionales que «al revelar un universo de símbolo y mito determinan la música secreta de nuestra alma» (Mosse, 1975: 47). De acuerdo con la analogía que hace Anderson del nacionalismo con la religión, al principio del siglo XX el arquitecto alemán Theodor Fischer sostenía que los monumentos nacionales eran un nuevo tipo de iglesia que propiciaban el culto de la nación: «Tenemos que crear edificios [...] por medio de los que los hombres puedan volver a formar una comunidad superior, cósmica» (Mosse, 1975: 67). ¡Fíjense en el género de los que van a ser transformados!: el culto a la nación en esos edificios precisaba que el hombre «se quite el sombrero y la mujer refrene su lengua» (Mosse, 1975: 67). En esta ideología los hombres eran los principales arquitectos, mensajeros y protectores de la nación, en tanto que las mujeres eran las madres pasivas de la nación y necesitaban protección. (Trataremos el tema de las diferencias de género de la identidad nacional en el capítulo 8.) El régimen nazi prosiguió con la construcción de edificios y paisajes con los que se pretendía glorificar tanto a la nación alemana como al nazismo. Además, las plazas y estadios construidas durante el régimen nazi estaban diseñadas para albergar a grandes cantidades de gente a fin de fomentar sentimientos nacionalistas y facilitar la participación colectiva. Es evidente que el papel de los monumentos nacionales en la consolidación de la identidad nacional no se limita a la Alemania de la primera mitad de siglo. Todas las capitales tienen sus monumentos nacionales. Actualmente Gran Bretaña está construyendo el *Millenium Dome*, una mezcla de ciencia y memorialización de los logros británicos, con el objetivo de demostrar la importancia de los logros del pasado y de los retos del futuro para la identidad nacional. Nos encontramos con que el Jano moderno está vivo y nos mete en el siglo XXI: la propaganda de las glorias y las conquistas del pasado sirve de llamada a la unidad para que en el futuro se consiga acabar con las nuevas fronteras tecnológicas y consiguientemente comerciales.

En general, los monumentos nacionales constituyen la representación más clara del «nacionalismo que viene desde arriba»: hacen una descripción de la historia nacional que intenta ocultar las divisiones y las imágenes alternativas a la misma que existen en todas las naciones.

Por último, la diferenciación del nacionalismo oficial que establece Anderson coincide con otra de las críticas de Blaut (1987) a la teoría de Nairn. El estudio de Nairn, al igual que la mayoría de los análisis del nacionalismo del siglo XIX, pasa por alto el nacionalismo de las «naciones grandes» a expensas del nacionalismo de las «naciones pequeñas». Al nacionalismo secesionista no se oponía ningún movimiento «antinacionalista», sino un nacionalismo alternativo más amplio; por ejemplo, los nacionalistas irlandeses no luchaban contra los británicos sólo porque fueran una fuerza extranjera, sino que también se enfrentaban a un proyecto nacionalista más amplio: el imperialismo británico. Esta última clase de nacionalismo oficial no debe ser subestimada, ya que los grandes nacionalismos fueron los que generaron la extensión del nuevo imperialismo a finales del siglo XIX, legitimando así, a menudo mediante elecciones democráticas, la opresión a otras culturas en todo el mundo. En todo conflicto nacionalista hay dos bandos, y los dos son nacionalistas.

Desde 1945, según Anderson (1983), en los numerosos Estados que han sido creados hay una mezcla de nacionalismos criollos, populares y oficiales. Los movimientos de liberación nacional han sido dominados por sus «juventudes», que constituyen la primera generación nueva «escolarizada», y cuando éstas han logrado hacerse con el control de sus nuevos Estados, el nacionalismo oficial ha llegado a dominar la comunidad imaginada, dando paso a una nueva política reaccionaria. Anderson (1983: 11) considera que los conflictos entre la China comunista, el Vietnam comunista y la Camboya comunista en 1979 son «guerras de importancia histórica para el mundo», puesto que demuestran la fuerza del nacionalismo oficial incluso en regímenes socialistas revolucionarios que son conscientes de que lo son. Para Anderson el nacionalismo sigue teniendo un carácter fundamentalmente burgués y es pesimista respecto a los logros de los movimientos de liberación nacional más recientes; tema este en el que mantiene una posición totalmente contraria a la de Blaut (1987).

III.2. El nacionalismo como resistencia

El mayor incentivo para el trabajo de Blaut (1987) ha sido la reparación del grave descuido en que los estudiosos del nacionalismo, pertenecientes a la corriente teórica principal —tanto marxistas como no marxistas—, han caído respecto a las luchas anticoloniales. Blaut plantea su posición en dos proposiciones:

- 1) «No se puede comprender verdaderamente el mundo moderno como una totalidad si no se entiende la dinámica de aquella parte del mismo que ha soportado el colonialismo y luchado contra él».
- 2) «No puede haber una teoría adecuada del desarrollo, del imperialismo, de la acumulación a escala mundial, ni de muchas otras cosas por añadidura, si no existe una teoría adecuada de la liberación nacional, de la lucha nacional en su faceta anticolonial» (Blaut, 1987: 9).

Según su punto de vista, las teorías vigentes sobre el nacionalismo no son muy útiles para llevar a cabo esa labor, porque la mayoría son teorías del «nacionalismo que surge desde arriba», en tanto que su interpretación de la lucha anticolonial es que es un caso de «nacionalismo que surge desde abajo». Él está decidido, en particular, a refutar lo que llama la «teoría de que todo-nacionalismo-es-burgués», primero empíricamente, documentando los numerosos ejemplos de movimientos de liberación nacional comandados por trabajadores y campesinos, y después elaborando una teoría distinta del nacionalismo en la que se ponga el acento en las luchas anticoloniales. Blaut está interesado en el nacionalismo como resistencia, como una forma de lucha de clases.

La lucha nacional como lucha de clases

Para Nairn (1977) el nacionalismo es algo distinto de la lucha de clases y proporciona un mecanismo de cambio alternativo en el mundo moderno. Por el contrario, Blaut (1980) se toma mucho interés en demostrar que el nacionalismo no es una fuerza autónoma, sino una forma particular de la lucha de clases. Dicha lucha siempre girará en torno al Estado, porque es donde reside el poder político, y por

ello, la lucha de clases adopta una forma nacional cuando el control del Estado está en manos de una clase dominante extranjera. La lucha nacional contra la explotación extranjera es tan lucha de clases como la resistencia ante una clase dominante interna, de lo que se sigue que el nacionalismo no es una fuerza autónoma.

Sin embargo, el nacionalismo no tiene por qué ser «progresista». Blaut cita con aprobación el argumento de Horace Davis (1978) en el sentido de que el nacionalismo es un instrumento neutral que está a disposición de todas las clases o alianzas de clases. Por eso, cuando Nairn (1977) señala el nazismo y el fascismo como los «arquetipos» del nacionalismo, está poniendo un énfasis exagerado en un uso —de entre la amplia gama que existe en el mundo moderno— extremadamente reaccionario del nacionalismo, lo que ha perjudicado a los movimientos de liberación nacional del Tercer Mundo, al asociarlos injustamente con una política que todos abominamos.

Blaut (1987) recupera lo que considera la teoría de Lenin de la lucha de las naciones como parte de una teoría más amplia sobre el imperialismo. A medida que sube de tono el conflicto internacional entre los nacionalismos de las grandes potencias se intensifica la explotación de las colonias, lo cual da lugar a un fenómeno nuevo, ya que todos los habitantes, independientemente de la clase a la que pertenezcan, son susceptibles de sufrir adversidades en un territorio sometido a una explotación intensa. Entonces se produce fundamentalmente una «lucha multiclasas» dirigida contra el imperialismo (Blaut, 1987: 129). Hay diferencias con las luchas nacionales de principios del siglo XIX, que eran fundamentalmente batallas de la burguesía contra las fuerzas tradicionales para crear Estados burgueses. Este nuevo nacionalismo no tiene por qué originar un Estado burgués reaccionario, sino que puede dar lugar a un Estado socialista revolucionario, como Cuba.

Así pues, Blaut admite que existen tres formas de nacionalismo en el mundo de hoy: el tipo burgués original —cuya importancia está disminuyendo—, un nacionalismo burgués de mayor intensidad en los grandes Estados capitalistas, y las luchas de liberación nacional de la periferia. Toda teoría moderna del nacionalismo debería tener en cuenta la oposición que existe actualmente entre el nacionalismo de las grandes potencias y el nacionalismo de resistencia de la periferia. Eso es precisamente lo que consigue la teoría «leninista» de Blaut del «nacionalismo en el imperialismo».

Para evaluar esta teoría debemos centrarnos en la interpretación de los nuevos Estados creados por ese último nacionalismo. Si compartiésemos la desilusión de Anderson por la conducta de los Estados socialistas revolucionarios en 1979, expresaríamos dudas respecto al progresismo que según Blaut hay en el nacionalismo de la periferia. Para Frank (1984: 187) las guerras del Sudeste Asiático de 1979 tienen el mismo cariz que tenían para Anderson y habla de «gatos nacionalistas con disfraz de socialistas». Samir Amin (1987), concretamente, ha expresado su decepción respecto a los movimientos nacionales radicales que, al fin y al cabo, han creado Estados burgueses nacionales, los cuales parece que funcionan de la misma manera que los Estados burgueses creados en fases anteriores de los movimientos nacionales. En fin, se pueden abrigar muchas dudas sobre la afirmación de Blaut de que en la segunda mitad del siglo XX hay una nueva forma de nacionalismo. Sin embargo, este debate es cada vez menos relevante: la desaparición de los Estados comunistas en Europa ha implicado que los nacionalismos radicales del antiguo Tercer Mundo han sido sometidos en los noventa a presiones crecientes hacia el conformismo. El ejemplo más relevante ha sido Cuba: sin el respaldo

de la URSS, la resistencia nacionalista de Cuba se libra en condiciones de pobreza bajo un embargo estadounidense continuado, que impide que el país se siga proyectando como un modelo de igualdad. La suerte de Cuba apunta al hecho de que el nacionalismo radical de viejo estilo, tan importante en la política de la periferia a lo largo del siglo XX, es ahora un fenómeno de la historia. El radicalismo no ha desaparecido pero se expresa ahora en otras formas de resistencia —nuevos movimientos sociales—, de las que nos ocuparemos en el capítulo 8.

La lucha nacional como movimiento antisistémico

En el análisis de los sistemas-mundo toda lucha política refleja la ambigüedad básica existente en la economía-mundo capitalista: el foco de toda actividad política es el Estado, mientras que la producción se basa en una división del trabajo transestatal. Es preciso comprender e integrar en las teorías del nacionalismo el conflicto y la tensión que origina esta situación estructural.

En opinión de Wallerstein (1984a), la lucha nacional forma parte de lo que denomina movimientos antisistémicos, que tuvieron su origen en las ideas y la actividad política de la Revolución francesa y se desarrollaron durante el siglo XIX para desafiar al sistema. Al principio adoptaron dos formas: el movimiento social creció para articular las demandas de las clases explotadas, sobre todo del proletariado urbano; y el movimiento nacional creció para articular las demandas de los pueblos explotados, sobre todo en la semiperiferia. Los dos movimientos proporcionaron un foro a los descontentos con el *statu quo*, pero asignaban a causas distintas el origen de los males del sistema y, en consecuencia, apuntaban a distintos enemigos. A pesar de estas diferencias, ambos estaban de acuerdo en la misma estrategia política: controlar las estructuras del Estado dentro del sistema. Antes de 1917 se pensaba que estos dos brazos del movimiento antisistémico eran opuestos entre sí, lo que dio lugar a amplias discusiones teóricas sobre el tema de la clase frente a la nación, porque eran consideradas bases alternativas para la movilización popular. Sin embargo, desde 1917 esa dicotomía perdió gran parte de su importancia, y a partir de 1945 todos los movimientos de liberación nacional afirmaban ser nacionalistas y socialistas. Por tanto, en las recientes luchas nacionales, cuya importancia subraya Blaut (1987), las dos formas de política antisistémica del siglo XIX se han coligado (Phillips y Wallerstein, 1986). Wallerstein coincide con Blaut respecto a las credenciales revolucionarias de esa política de la periferia, pero no coincide en la interpretación que hace este último del significado de los éxitos de la liberación nacional.

Aunque Wallerstein (1984a) apoya la idea de que las luchas nacionales son elementos de la política antisistémica, su consejo es que debemos entender las limitaciones de esa política. En este punto nos volvemos a encontrar con la antinomia de la multiplicidad de la política y de la unidad de la economía. Hacerse con el control de la estructura del Estado —para un socialista, para un nacionalista o para un frente de liberación nacional moderno— supone tener la oportunidad de actuar dentro de las normas y limitaciones de la economía-mundo y del sistema interestatal, lo que ofrece posibilidades genuinas de resolver los problemas urgentes de un territorio, ya que todos los Estados tienen algún margen de actuación dentro del sistema, alguna maniobrabilidad, como hemos visto en el capítulo 4. Pero esa política está muy constreñida, como han podido comprobar todos los regímenes revolucionarios a costa de sus ideales; de ahí las expresiones de desilusión

respecto a la forma en que se han conducido los Estados socialistas modernos, como en el caso de las guerras del Sudeste Asiático de 1979. No es que «los socialistas se hayan vuelto nacionalistas», sino que, al adoptar a finales del siglo XIX la decisión estratégica de perseguir una política de toma del poder del Estado, el movimiento antisistémico de carácter social convergió inevitablemente con el movimiento nacional (Taylor, 1987, 1991c, 1993c). Hoy en día, no hay apenas dudas respecto a cuál de las dos es la política más poderosa: la imagen de un mundo de naciones sigue siendo esencial en la política mundial. Como sostiene Michael Billig (1995: 4):

En nuestra época parece como si la propia idea de nación estuviera acompañada de un aura. La violación de la madre patria es mucho peor que la violación de las madres reales; la muerte de la nación es la tragedia definitiva, que trasciende la muerte de la carne y la sangre.

Parece que no hemos avanzado lo más mínimo desde la analogía revolucionaria francesa de la defensa del territorio nacional como si fuese un cuerpo humano.

III.3 ¿Se está renegociando la nación?

A pesar de la relación simbiótica que existe entre ambos, hoy en día se habla mucho menos del fin del nacionalismo que de la desaparición del Estado. La experiencia del resurgimiento étnico en los años noventa ha supuesto que la postura normal sea afirmar que «no hay quien haga desaparecer la nación; el nacionalismo ha demostrado que es perdurable, pues ha sobrevivido a guerras infernales además de a los cuarenta y cinco años de dominio bolchevique de la posguerra en la Europa Oriental» (Mosse, 1993: 10). No obstante, el argumento de Mosse es más complejo de lo que da a entender esta cita, puesto que él es muy sensible al carácter cambiante del nacionalismo a lo largo del tiempo. El análisis que hace respecto a que la naturaleza ideológica de la nación debe estar en continuo cambio para sobrevivir, nos lleva a investigar la cambiante relación que establece la nación con otras escalas y unidades territoriales. A pesar de los horrores de la limpieza étnica, hay indicios de que los nacionalismos oficiales monolíticos que han predominado en el siglo XX están perdiendo vigencia. Hemos argumentado que el nacionalismo experimentó una considerable en el siglo XIX. ¿Hay pruebas de que se esté produciendo una segunda metamorfosis actualmente?

Lo único que puede suponer renegociar la nación es desviarse de las tendencias monolíticas del nacionalismo, del determinismo de la nación. En dos palabras, el «nacionalismo que surge desde arriba» está amenazado. Poner en cuestión lo incuestionable puede suceder en muchos lugares inesperados. Mientras que era previsible que Australia quisiera poner fin a la tradición de que la reina de Inglaterra fuese el jefe del Estado, la repentina impopularidad de la monarquía en Gran Bretaña tras la muerte de Diana, la princesa de Gales, resulta sorprendente. Se empezó por tener dudas sobre el coste de la monarquía para acabar dudando de la bandera y del himno nacional —¿hasta qué punto es «nacional» «*God save the Queen*»?—. El carácter de lo inglés se está renegociando. Otro ejemplo de un cuestionamiento parecido procede de Estados Unidos, donde las banderas de los

(*) «Dios salve a la Reina», primeras palabras del himno del Reino Unido [N. de los T].

estados del sur donde aparecen antiguos emblemas de los confederados son cuestionadas por los afroamericanos por ser símbolos de brutalidades pasadas (Leib, 1995). La gente ya no está dispuesta a aceptar que la nación y sus símbolos son inmutables.

En consonancia con nuestro enfoque de los sistemas-mundo, estudiamos la reubicación de escala de las ideas nacionales para explicar la renegociación del nacionalismo (véase también Paasi, 1997). ¿Se está rompiendo la escala de la ideología? Esta pregunta se formula en el contexto de la globalización de las actividades económicas, que ha ocasionado la merma de la capacidad de los Estados-nación para dirigir sus asuntos internos. Como William Wallace (1991: 66-7) afirma:

Las inversiones internas y externas, la producción multinacional, la emigración, los viajes generalizados, las comunicaciones de masas, todos ellos afectan a los límites que los gobiernos del siglo XIX establecieron entre lo nacional y lo extranjero.

En pocas palabras, al crear el Estado-nación, el cuestionamiento de la soberanía del Estado ha dado lugar automáticamente al cuestionamiento de la identidad nacional. Pero las nuevas identidades que se están creando son más complejas que una identidad nacional de tipo reactivo o que la adopción ingenua de una nueva cultura cosmopolita. Según Boorth (1991: 542):

La soberanía se está desintegrando. Los Estados tienen menos capacidad de desempeñar las funciones que antes realizaban. Los factores globales afectan cada vez más a todas las decisiones que toman los gobiernos. Los patrones de identidad son cada vez más complejos porque la gente reafirma las lealtades locales pero quieren participar en los valores y estilos de vida globales.

Pero, ¿cómo se traduce la globalización en la renegociación del nacionalismo y qué forma adopta ese nacionalismo? Appadurai (1991) argumenta que la globalización ha producido una desterritorialización de la identidad puesto que los grupos étnicos y nacionales se relacionan fuera de sus límites territoriales y también adoptan otras identidades. Las redes globales de los medios de comunicación y las pautas de emigración han encendido una «imaginación» distinta (Appadurai, 1991), que es más compleja que la «comunidad imaginada» nacional de Anderson (1983). La imaginación de la nación consistía en una «gran narración» en el sentido de que negaba que existieran diferencias dentro de la nación a la vez que negaba la validez de otras identidades. Las complejas relaciones de lo local con lo global que son una de las características de la globalización han minado la «gran narración» del nacionalismo y propiciado identidades múltiples más complejas.

Rodríguez (1995) define tres dimensiones de cambio en la identidad nacional y étnica relacionadas con la globalización de las relaciones económicas. Una dimensión son las diásporas globales originadas por la enorme emigración internacional, sobre todo de la periferia al centro. La segunda son las crecientes «relaciones intergrupales raciales y étnicas de contexto global-urbano» (Rodríguez, 1995: 213). Las relaciones intergrupales en centros urbanos se producen dentro del contexto del papel desempeñado por la ciudad en la economía global. Por ejemplo, la caída de los precios del petróleo hizo que aumentara el desempleo entre los oficinistas blancos en Houston. El consiguiente desmoronamiento de la propiedad inmobiliaria permitió que hispanos y negros se mudaran a vecindarios en donde

antes vivían sólo blancos y ocasionó tensiones intergrupales (Rodríguez, 1995: 214). La tercera dimensión del cambio global es el aumento de las comunidades binacionales a medida que la rapidez de los transportes y las comunicaciones permitieron el sostenimiento de unidades domésticas en dos países distintos. Por ejemplo, los servicios de autobús y de correos entrecruzan la frontera de los Estados Unidos con Méjico, y las emisoras de radio mejicanas han aumentado la potencia de los transmisores para alcanzar las ciudades estadounidenses (Rodríguez, 1995: 215). Appadurai (1991) cuenta una anécdota de los viajes de su familia de Estados Unidos a la India para acudir a un templo hindú, donde se encontraron con que el sacerdote que habían ido a ver estaba en Houston organizando un nuevo templo para la comunidad india de allí.

Es en el contexto de corrientes y conexiones globales, y debido al modo en que la gente los experimenta en diferentes lugares, donde se construyen identidades «fragmentadas internamente y múltiples externamente» (Bondi, 1993: 97). Estas nuevas identidades conforman una política de la diferencia que cuestiona las identidades que impusieron el colonialismo y el nacionalismo (Bhaba, 1990). Así pues, las identidades colectivas se encuentran actualmente en un estado de cambio en la medida en que la gente intenta encontrar historias compartidas que tengan significado y resonancia pero que también faciliten la participación en una economía globalizada. Por consiguiente, como el papel del Estado se está renegociando la identidad nacional también debe hacerlo. La tensión entre la identidad nacional y la lealtad al Estado se seguirá analizando en el capítulo 8.

¿Está surgiendo una nueva identidad europea?

No cabe duda de que el primer lugar donde hay que buscar ese cambio de escala de las identidades es la Unión Europea. La idea de Europa se remonta a la Grecia clásica y a su modelo del mundo de los «tres continentes», pero nunca ha habido una conciencia moderna de europeidad que compita con los nacionalismos que lo componen. El proyecto político de la UE tiene unos objetivos definidos en cuanto a la construcción del Estado, como exponíamos en el último capítulo; ahora vamos a examinar los intentos más ambiciosos de captar identidades políticas y culturales.

La cuestión de la identidad contemporánea europea ha sido investigada rigurosamente por Anthony Smith (1995), que define dos modelos contrapuestos de creación de identidades colectivas (A. Smith, 1995: 126-7). En el primero las identidades se contemplan como «artefactos construidos socialmente, que se pueden crear y configurar mediante una intervención activa y planificación». Así pues, las políticas proactivas de las elites europeas pueden crear una identidad europea supranacional, del mismo modo que esas elites crearon un marco institucional supranacional. El segundo modelo considera que las identidades culturales consisten en la «memoria colectiva» o «el precipitado de generaciones de recuerdos y experiencias compartidas». Por tanto, según este modelo la identidad europea evolucionaría de una manera aleatoria y no planificada cuando diversos símbolos, mitos y tradiciones de toda Europa se fusionaran en una identidad supranacional que incluyera a todos los pueblos de Europa.

Según los indicios de que disponemos actualmente la viabilidad del primer modelo es problemática. Por ejemplo, las reacciones populares que se han producido antes de la imposición de la burocracia europea por medio de plebiscitos na-

cionales celebrados para respaldar las políticas europeas han demostrado antipatía, o meramente apatía, hacia el incremento del poder de la Unión Europea y la correspondiente disminución de la soberanía nacional. Las respuestas populares hacia la pérdida impuesta de la identidad nacional a medida que se impone una identidad supranacional hacen muy problemática la tarea de las elites del primer modelo de Smith.

Igualmente dudosos son los indicios existentes de los procesos en que se basa el segundo modelo de Smith. La construcción de una identidad nacional transnacional por medio del reconocimiento de mitos, símbolos y valores europeos relevantes es difícil precisamente por la naturaleza de las identidades nacionales del continente. La historia europea está cargada de odios, guerras, masacres y genocidios internos. Como señala Schlesinger (1992), un componente importante de la memoria es el olvido o la amnesia colectiva. Pero ¿pueden los europeos permitirse el lujo de olvidar el Holocausto, por ejemplo, a la vista del auge del neonazismo y de los ataques que sufren los emigrantes? Debido a esos amargos recuerdos y a que siguen teniendo importancia, la identidad europea tendría que ser abstracta y fomentar a la vez una solidaridad arraigada (Smith, 1995: 133).

Tras enumerar una serie de posibles símbolos y valores que pueden ser suficientemente profundos para poder actuar de andamiaje para la identidad europea, Smith (1995: 133-4) considera que todos y cada uno de ellos carecen de amplitud geográfica. En primer lugar, está la posibilidad de los valores judeocristianos; no obstante, existen desacuerdos profundos y persistentes entre las iglesias cristianas, por no hablar, como señala Schlesinger, del Holocausto y el antisemitismo actual. Segundo, está el patrimonio indoeuropeo de origen y lengua, pero algunas lenguas europeas (vasco, finlandés, estonio y húngaro) tienen raíces distintas. Tercero, está la tradición imperialista que ofrece una imagen de la superioridad europea blanca, pero ésta es una imagen negativa que no integra a emigrantes de otras razas o a los bosnios o turcos. Una alternativa son los héroes, humanistas y científicos europeos, pero en muchos casos se trata de personajes divisivos (como Napoleón) o ejercen artes y ciencias que, más que exclusivamente europeas, son universales (como Shakespeare y Einstein).

A la variación geográfica de la importancia de estos símbolos europeos se añade el hecho de que la mayoría de ellos no se insertan en un marco transnacional sino nacional. Las ideologías nacionalistas se han apropiado de la lengua, la religión, el pasado imperial y las glorias militares. Si se intentase utilizar esos mismos mitos en una identidad supranacional es probable que la identidad nacional se vea reafirmada en vez de mermada. Smith (1995: 139) concluye de forma dramática:

Sin recuerdos ni significados compartidos, sin símbolos ni mitos comunes, sin altares, ceremonias, ni monumentos, excepto los amargos vestigios de las guerras y holocaustos recientes, ¿quién se sentirá europeo en las profundidades de su ser, y quién se sacrificará por un ideal tan abstracto? En resumen, ¿quién morirá por Europa?

Es evidente que Smith es muy pesimista acerca de la posibilidad de una identidad europea nueva en un futuro inmediato. Las pruebas que reúne constituyen un argumento sólido, pero existen precedentes históricos en que se ha logrado crear identidades supranacionales. Resulta irónico que el mejor ejemplo sea la creación de la identidad británica tras la unión de Inglaterra y Escocia en 1707. Aunque eran enemigos históricos, ambos, como «británicos del norte» y «británicos del

sur», apostaron por el nuevo Estado para crear una nueva identidad imperial protestante contra el Otro católico francés (Colley, 1992). Los éxitos económicos del nuevo Estado contribuyeron a mantener la identidad británica por encima de los nacionalismos inglés y escocés hasta la segunda mitad del siglo XX (Nairn, 1977). No es del todo imposible que el crecimiento económico renovado equivalente al que se produjo en la primera década de la Comunidad Económica Europea, más la inquietud de la gente respecto a las amenazas por parte de un Otro musulmán del Norte de África y Oriente Medio podría cambiar radicalmente las perspectivas de que exista una identidad europea. También es cierto que el ejemplo británico se produjo en una época en que el nacionalismo acababa de aparecer, y que la UE tiene que vérselas con nacionalismos «maduros» muy arraigados. Pero el futuro de la nación está ahí para que se negocie.

¿Cascadia?

En la costa del Pacífico de América del Norte actualmente se está llevando a cabo un intento más modesto de renegociar la identidad colectiva. A diferencia de la identidad europea, esta identidad es una invención de hoy en día.

«Cascadia: una región sin fronteras» es una región transnacional que vincula a la Columbia británica, en Canadá, con los estados noroccidentales de EE UU de Washington y Oregón (Sparke, de próxima aparición). Los miembros de las elites locales de negocios están en el centro del proceso de creación de esta región, que siguen el *mantra* de Kenichi Ohmae (1995), cogido del título de su libro, de que estamos asistiendo a «el final del Estado-nación» y al «nacimiento de las economías regionales». En opinión de Ohmae, las economías regionales son indispensables en una economía globalizada por su papel de conductos para el comercio a través de las fronteras y en cuanto fuentes de «nuevas redes de la interdependencia local transfronteriza» (Ohmae, 1995). Sin embargo, como señala Sparke, suele ser difícil distinguir si esas concepciones son descripciones de lo que está ocurriendo realmente o sólo son parte del lenguaje de la promoción local. En otras palabras, ¿están creándose efectivamente estas redes interrelacionadas de inversiones locales y globales, y creándose, por tanto, Cascadia? ¿O se está creando la imagen de Cascadia para atraer esas inversiones?

La cuestión de Cascadia que nos interesa particularmente no es qué fue primero, si fue la imagen o fueron las inversiones; lo que haremos es contrastar el problema de los referentes espaciales de la identidad europea con la importancia de las cuestiones espaciales en la embrionaria identidad cascadiana, o, como Sparke lo expresa, «El eclipse de la faceta *eco-lógica* por la *eco-nómica* de Cascadia» (en cursiva en el original; véase también Henkel, 1993). La región de Cascadia se basa en dos rasgos del medio físico: una región biogeográfica de bosque pluvial templado y la cordillera de las Cascadas. Por ello se espera que la identidad regional se refiera a un paisaje natural así como a la mitología de la conquista de la región de frontera. No obstante, el objetivo de esta región es que sirva de elemento económico funcional, y en consecuencia esas imágenes tienen que combinarse con la creación de empleo y la atracción de inversiones.

La siguiente cita de la revista de promoción *The New Pacific* hace precisamente lo que se esperaba: utilizando imágenes de la generosidad de la naturaleza para simbolizar la prosperidad económica y la forja de nuevas oportunidades económicas, dice:

Por todo el noroeste del Pacífico, desde Burnaby a Boise, desde Corvallis a Calgary, han brotado empresas de tecnología avanzada como setas en el bosque, surgiendo de los suelos exuberantes de la región y atrayendo una afluencia de talento técnico procedente de todo el continente. Cascadia no es todavía el centro del mundo tecnológico. Pero a medida que el brillo de Silicon Valley se extingue, es allí exactamente donde está naciendo el sol de la tecnología avanzada. Y tiene lo que muchas regiones desean reproducir: un entorno natural donde los empresarios prosperan y las tecnológicas quieren vivir (Yang, 1992).

Sin embargo, esos referentes espaciales resultan inadecuados por sí mismos. Lo que es también necesario es la atracción de inversiones y consumidores, así como la creación de una identidad política regional para consolidar la imagen de Cascadia. Se buscan inversores y consumidores por medio de planes para celebrar unos Juegos Olímpicos de verano binacionales en 2008, facilitados por una infraestructura de transportes transnacional, y anuncios en la televisión que alaban las atracciones de las «vacaciones en dos naciones». Además, según los comentaristas, los intereses de Cascadia dependen del libre comercio global y que, por tanto, no están sujetas a la intervención de la política canadiense y estadounidense. Por ejemplo, el promotor cascadiano Alan Artibise (1996) argumenta que los cascadianos tienen una «cierta antipatía desconcertante hacia las dos capitales nacionales». Así pues, la gente de Cascadia comparte un alejamiento occidental de los centros de gobierno federal de Ottawa y Washington DC (Sparke, de próxima aparición). Esta imagen indica que la población de Cascadia está predispuesta a favor de políticas que fomenten la descentralización, la desregulación y el libre comercio (Sparke, de próxima aparición). Por consiguiente, desde los referentes espaciales biogeográficos hasta la mitología de la región de frontera, a los habitantes de Cascadia se les ha proporcionado una identidad colectiva que facilita el funcionamiento económico futuro de la región: se está gestando un Jano moderno.

Las escalas del acuerdo de paz de Irlanda del Norte

Irlanda del Norte constituye un auténtico laboratorio de geografía política. La política más notoria de las últimas épocas ha consistido principalmente en reivindicaciones territoriales, inmediatamente replicadas, en los diferentes niveles del Estado soberano, del distrito y de la calle. Los entresijos de esta geografía política han sido expuestos últimamente en una edición especial de la revista *Political Geography* (Douglas y Shirlow, 1998). Seguidamente vamos a examinar el reciente acuerdo de paz como un ejemplo práctico de la negociación de nuevas relaciones entre nacionalismos que compiten entre sí.

Con el acuerdo de paz de 1998 se pretendía acabar con la violencia sectaria que se ha producido en los últimos treinta años en la provincia británica de Irlanda del Norte. El conflicto se produce entre la población católica minoritaria, que, en general, quiere pasar a formar parte de una República de Irlanda unida, y la población protestante mayoritaria, que, en general, quieren seguir formando parte del Reino Unido. Desde 1966, más de 3.200 personas han muerto a consecuencia de este conflicto. Lo ingenioso del acuerdo de paz es que cada uno de sus tres desarrollos constitucionales está relacionado con una escala geográfica diferente: Irlanda del Norte, la isla de Irlanda (toda Irlanda) y la totalidad de las Islas Británicas (la República de Irlanda y el Reino Unido). El desarrollo constitucio-

nal número 1 es una asamblea de 108 miembros de la provincia, elegida mediante una representación proporcional de forma que no esté dominada por la mayoría unionista. El número 2 es un consejo ministerial que reúne a los ministros de Irlanda del Norte y de la República de Irlanda para tratar de temas de cooperación transfronteriza. El número 3 contempla un consejo británico-irlandés compuesto de representantes de los gobiernos británico e irlandés y las nuevas instituciones autónomas de Irlanda del Norte, Escocia y Gales.

De acuerdo con Fintan O'Toole (1998), estos desarrollos constitucionales reflejan que existe un cambio de actitud hacia el nacionalismo. La pregunta política ha cambiado: antes era «¿A quién pertenece Irlanda del Norte, a Irlanda o a Gran Bretaña?»; ahora es «¿Puede la gente a fines del siglo XX vivir sin saber que pertenece, de una vez y para siempre, a una nación bien definida?». Según O'Toole, la respuesta optimista es «sí», porque «las naciones existen en la mente». La combinación de los tres desarrollos constitucionales permite a la gente de la provincia identificarse con la nación que elijan sin provocar conflictos.

El acuerdo de paz permitirá que la gente de Irlanda del Norte sea lo que crea ser: británicos o irlandeses, o ambas cosas. Si usted quiere ser británico, le puede conso- lar el hecho de que, formalmente, el lugar seguirá siendo parte del Reino Unido. Si quiere ser irlandés, tendrá la bandera irlandesa, un pasaporte irlandés y abogar por una Irlanda Unida sin que le consideren un traidor (O'Toole, 1998: 56).

Quizás, O'Toole tiene una perspectiva optimista de los tres desarrollos porque constituyen un acuerdo constitucional que deja un margen para un concepto flexible de la capacidad colectiva para paliar el conflicto sobre territorios en disputa. Por otra parte, los tres desarrollos pueden considerarse garantías necesarias para la gente que no se concibe aparte de la nación irlandesa o la nación británica y matarían por ese estatus. Como mínimo, el hecho de que este punto pueda ser debatido prueba que las rígidas creencias nacionalistas han dejado de ser lo que eran.

La renegociación actual de la nación implica algo más que un cambio de escala de la identidad colectiva hacia regiones o entidades transnacionales. También conlleva la expectativa de que se esté apagando la resonancia de la liturgia del nacionalismo a medida que las narrativas nacionalistas van siendo sustituidas por otras. Por ejemplo, los programadores de televisión han dejado de dirigirse a audiencias nacionales y se dirigen a segmentos más pequeños de la población definidos por sus hábitos de consumo (Morley, 1992). La familia real, el tótem del nacionalismo inglés, recientemente ha procurado con ahínco mantener la relevancia que tenía para sus súbditos. Asimismo, si el poder de la nación está en declive hay una oportunidad para que los individuos se liberen de los papeles y los estereotipos definidos para ellos. La renegociación del Estado inducida por la globalización ofrece la oportunidad de que existan identidades múltiples, rivales y más efímeras. En el capítulo 8 retomaremos el tema de la política de la identidad.

IV. SÍNTESIS: EL PODER DEL NACIONALISMO

El nacionalismo persiste, para gran sorpresa de los especialistas que se ocupan del tema. Hemos analizado muchos de los motivos en los apartados precedentes, pero quizás el punto clave es el que menciona Anderson (1983): la falta de corres-

pondencia entre la fortaleza del nacionalismo y su pobreza filosófica. Así pues, es indispensable que nos pongamos de acuerdo respecto a este poder en la conclusión de este capítulo.

Lo primero que tenemos que aclarar es que no consideramos que el nacionalismo ni el Estado-nación esté perdiendo relevancia a corto o medio plazo. Estamos de acuerdo con Anthony Smith (1995: 153-9), que aduce tres motivos por los que la nación está llamada a perdurar. El primero es que el nacionalismo es necesario desde el punto de vista político para asegurar el sistema multiestatal basándose en el principio de la soberanía popular. El segundo es que los mitos nacionales proporcionan la cohesión social y el fundamento para la acción política. El tercero es que la nación está insertada históricamente al ser la heredera de la identidad étnica premoderna. En opinión de Smith, la nación es una institución funcional que es improbable que sea sustituida debido a la relación que tiene con las identidades primordiales. Nosotros subrayaríamos la importancia del vínculo territorial, no obstante, como la bisagra crucial en el poder del Estado-nación moderno.

De todos los teóricos que hemos analizado, Benedict Anderson es el que mejor responde a la cuestión de la fortaleza peculiar del nacionalismo. Al tratar el nacionalismo como algo más que otra ideología política, como una comunidad imaginada, Anderson empieza a explicar por qué esas creaciones políticas modernas que llamamos naciones están tan arraigadas en nuestra identidad, tanto política como cultural. Lo que los demás teóricos añaden al argumento es la práctica del nacionalismo mediante la utilización del Estado. Intentaremos ahora resumir estas ideas volviendo al vórtice institucional que presentamos en el capítulo 1, en el seno del cual podemos localizar los Estados y las naciones. También al retomar esa estructura damos la oportunidad de examinar a dónde nos ha conducido nuestro argumento en lo que se refiere a las cuatro instituciones principales que presentamos en el capítulo 1.

IV.1. Más allá del vórtice institucional

Según Wallerstein (1984a), las cuatro instituciones principales del sistema-mundo (el Estado, la clase, la nación y el hogar) existen en un vórtice institucional, en el que cada una de ellas sostiene a las demás. La imagen que se nos presenta es la de un caleidoscopio de instituciones entrelazadas que definen nuestro mundo social y su política. Esta metáfora capta la complejidad de la situación, pero no la concentración de poder que se ha producido en los últimos cien años. Además de la variedad de relaciones en el seno de estas instituciones y entre ellas, ha habido un aumento real del poder concentrado en el Estado, en cuanto Estado-nación. En efecto, dos de estas instituciones que se han coligado, reuniendo así sus potenciales de poder, han llegado a dominar nuestro mundo contemporáneo. Ese es el auténtico significado de la intercambiabilidad de los términos «Estado» y «nación» en el lenguaje cotidiano.

Hemos visto que el período crucial en el que el Estado empezó a aprovechar el poder político del nacionalismo fueron las últimas décadas del siglo XIX. Este período también es muy importante para las decisiones estratégicas que tomaron los movimientos no nacionalistas. Básicamente, el Estado empezó a ser considerado como un instrumento que podía ser utilizado para lograr objetivos radicales; es decir, que la teoría instrumental del Estado que presentamos antes se extendió

más allá de las maniobras de la élite política y sus aliados económicos. Con las ampliaciones del derecho de voto, lo que había sido un Estado dominador llegó a parecerse cada vez más a un Estado «posibilitador» (Taylor, 1991c). El movimiento feminista, con la gran campaña que hizo a favor del derecho de sufragio femenino, y los socialistas, con su organización en partidos políticos para participar en las elecciones del Estado, centraron su acción política en el Estado. El Estado ha estado en el centro del vórtice, succionando poder con la ayuda indispensable de la nación. Cuando los sujetos se convirtieron en ciudadanos con derechos, los Estados pudieron equipararse con la ciudadanía colectiva, la nación. Los Estados en calidad de Estados-nación han pasado a ser nuestras comunidades imaginadas, por las cuales millones de individuos han dado sus vidas en el siglo XX. Tal poder es impresionante.

IV.2. *El Estado-nación: el vínculo territorial*

La concentración de poder en la institución dual del Estado-nación ha sido un proceso muy complejo y contradictorio que sigue en curso. Un elemento de gran importancia que conjuga gran parte de los análisis que hemos expuesto anteriormente es el territorio. Las dos instituciones, el Estado y la nación, tienen una relación distintiva con el espacio. Todas las instituciones, de mayor o menor importancia, utilizan el espacio y actúan en el espacio; pero sólo el Estado y la nación están relacionados con un segmento determinado del espacio, un lugar. Según Mann (1986) el poder de todos los Estados se ha basado en el territorio; en el sistema-mundo moderno el Estado se define por la posesión de su territorio soberano. Según Anderson (1986) el nacionalismo es formalmente una ideología territorial; es inconcebible una nación que no tenga hogar nacional (patria o madre patria). La equiparación de esas dos esencias territoriales —el territorio de soberanía se puede considerar equivalente a la patria nacional— es lo que ha hecho que sea posible la institución dual del Estado-nación.

Varios geógrafos han elaborado teorías políticas de coaliciones de clase regionales basadas en compromisos compartidos con el lugar. Por ejemplo, Harvey (1985) argumenta que partes del capital ligadas a un lugar, como los bancos locales y los promotores inmobiliarios, pueden hacer causa común con los intereses de los trabajadores de la localidad para crear una «política del lugar» (*place politics*) que supere las diferencias políticas tradicionales. La promoción de las ciudades en EE UU y las agencias de desarrollo regional en Europa son, en muchos casos, expresiones de dicha política; las estudiaremos en el capítulo 7. La política del Estado es una política del lugar, relacionada con lo anterior en el sentido de que sus políticas económicas consisten en promoción y desarrollo a gran escala, que se basa en una alianza de clases implícita. Pero esa alianza de clase es cualitativamente diferente: es una nación. El lugar que es el Estado es también una comunidad imaginada, con todo lo que ello supone para la identidad de los individuos.

En la misma esencia de su naturaleza, el Estado-nación proporciona a los individuos —a sus ciudadanos, a sus nacionales— su identidad espacio-temporal fundamental. Esta es nuestra conclusión final. Hemos llegado a lo que se puede llamar un modelo de Estado de «doble Jano». Por el modelo topológico del capítulo 4 sabemos que, espacialmente, el Estado mira hacia dentro, a su sociedad civil, y hacia fuera, al sistema interestatal. Los individuos están literalmente localizados en el sistema-mundo, en términos de quiénes son y dónde están y quiénes no son

y dónde no están. Al sumar la nación al Estado, se añade el «modelo de Jano» de Nairn, mirando hacia atrás, a las luchas nacionales del pasado, y hacia adelante, a un futuro nacional seguro. A los individuos se les concede una identidad que establece de dónde proceden y a dónde van. En definitiva, los Estados-nación definen las dimensiones espacio-temporales de las comunidades imaginadas a las que todos pertenecemos.

No hay que exagerar la importancia de esta situación para la política mundial. Al estar implicados de un modo directo en nuestras identidades personales, el Estado y la nación han pasado a formar parte del mundo que damos por sentado. Brown (1981: ix) describe las implicaciones políticas:

A veces se dice que lo último que descubriría un pez es el agua. Al ser una característica fundamental de su entorno la da por sentada. Así parece ocurrir con los hombres y mujeres del siglo XX y el Estado-nación. Pero nosotros no sólo creemos que el Estado-nación es un elemento permanente en nuestras circunstancias, pensamos —o, mejor dicho, partimos de esa base sin reflexionar sobre ello— que su existencia resuelve otros problemas.

Ahí reside el poder del Estado-nación, el eje en torno al cual gira la política del sistema-mundo moderno.

CAPÍTULO 6

UNA NUEVA BASE PARA LA GEOGRAFÍA ELECTORAL

Si se puede medir el éxito de una disciplina por el volumen de la producción científica en ese campo, la historia de la geografía electoral es la historia del éxito en la geografía política moderna. Desde los años setenta se han llevado a cabo cientos de estudios sobre la geografía de las elecciones, hasta el punto de que algunos han esgrimido el argumento de que el aumento ha sido «desproporcionado en relación con las necesidades generales de la geografía política» (Muir, 1981: 204). De hecho, como señala Muir (1981: 203), las ideas acerca del papel de la geografía electoral en la geografía política van desde los que suponen que es «el auténtico núcleo de la geografía política» hasta los que tienen la sensación de que ¡no forma parte de la geografía política ni remotamente! Evidentemente, la postura que se adopte en este debate depende, en última instancia, de la definición de geografía política que se esté utilizando. En nuestra geografía política las elecciones tienen un papel clave en la escala de la ideología, ya que canalizan los conflictos de un modo seguro hacia los escenarios constitucionales; por eso es preciso que estudiemos la geografía electoral, pero no hay por qué hacerlo del modo acostumbrado.

Hay un segundo debate sobre el carácter de la geografía electoral que es mucho más importante. En vista de que estos estudios han proliferado rápidamente, ¿qué es lo que han añadido a nuestros conocimientos de geografía política? No está nada claro a dónde conduce la geografía electoral; da la impresión de que la mayoría de los estudios tienen como único objetivo entender la situación que someten a examen. En consecuencia se ha producido un fracaso generalizado a la hora de unir los estudios de geografía electoral en un cuerpo de conocimientos coherente. Tenemos, en definitiva, un modelo de investigación inconexo que ha dado lugar a un gran número de hallazgos aislados, pero que no permite muchas generalizaciones. Hay algunas excepciones, que describimos más adelante, pero en general la cantidad ha aventajado a la calidad, y muy pocos autores calificarían a la geografía electoral de «historia de un éxito». Esto no es aceptable en un momento en el que la extensión de las prácticas democráticas por todo el mundo ofrece alguna esperanza de humanizar la globalización. Por lo que es preciso volver a establecer la geografía electoral sobre nuevas bases.

Aunque no haya demasiadas teorías explícitas sobre geografía electoral, las presunciones políticas implícitas son fáciles de distinguir, y en general coinciden con las de los países del centro en los que se ha desarrollado la subdisciplina. Estas presunciones se pueden agrupar bajo el término «democracia liberal», y en la primera parte de este capítulo repasaremos los estudios electorales realizados en el campo de la geografía en cuanto «legado liberal». Por desgracia, la estrechez de miras de esos estudios del pasado ha generado omisiones de bulto en cuanto al alcance de dichos estudios; por citar un caso concreto, en la geografía electoral las

comparaciones entre elecciones de distintos países brillan por su ausencia. Tenemos que «apuntalar» esta herencia liberal inspirándonos en algunos trabajos de política comparada que nos permitan apreciar de una forma más completa las implicaciones globales de las presunciones liberales. La crítica de este trabajo continúa con nuestra propia interpretación de las elecciones desde la perspectiva de análisis de los sistemas-mundo, que estructura el resto del capítulo.

La omisión más llamativa de la geografía electoral tradicional ha sido en lo referente al estudio de las elecciones de los países de la periferia y la semiperiferia. El análisis de los sistemas-mundo nos ayuda a superar esta deficiencia, proporcionándonos un marco teórico para el estudio de las elecciones tanto en el centro como en la periferia. Los dos apartados más importantes después del que dedicamos a la revisión del legado liberal abordan, respectivamente, las elecciones en el centro y «más allá del centro». El argumento que presentamos es que unas y otras constituyen dos grupos de procesos políticos muy distintos. Las implicaciones de este hecho para el éxito actual de la democratización a lo largo del mundo son importantes. Nos preguntamos, en particular, ¿dónde encajan en esta dicotomía los antiguos países del «Segundo Mundo» que surgen de los regímenes comunistas?

Que la geografía electoral haya puesto el acento en determinados presupuestos liberales no tiene nada de sorprendente, dado que las elecciones competitivas durante la Guerra Fría eran una característica distintiva fundamental entre el «Este» y el «Oeste». Tras el fin de la Guerra Fría se están transfiriendo los procesos políticos y económicos occidentales a los antiguos países comunistas, ampliándose por esta vía el objeto de los estudios electorales. Se está hablando de nuevas geografías electorales, como por ejemplo el trabajo de Kolossov (1990) sobre las elecciones competitivas en los últimos años de la URSS, que dan una información fascinante de este nuevo mundo de elecciones. Sin embargo, nuestro análisis de los sistemas-mundo plantea la cuestión principal: ¿que tipo de política va a producirse en los países de Europa Oriental que acaban de empezar a celebrar elecciones competitivas, una parecida a la de los países del centro o del tipo de la de los países del Tercer Mundo? Naturalmente, es demasiado pronto para saberlo, pero nuestro enfoque teórico proporciona la base para entender cuál de esas posibilidades es más probable. Concluimos el capítulo preguntándonos si después de la Guerra Fría la democracia está realmente extendiéndose por todo el mundo.

I. EL LEGADO LIBERAL

En algunos aspectos la geografía electoral se parece a la geopolítica, ya que podemos encontrarla en la obra de algunos de los padres fundadores de la geografía moderna. En el caso de la geografía electoral se puede citar a André Siegfried, de la escuela francesa de geografía regional, cuyo estudio de 1913 sobre la Francia occidental en la Tercera República ha sido considerado durante mucho tiempo como un clásico en su género. Se suele considerar que Siegfried es el «padre» de la geografía electoral por su método, consistente en elaborar mapas de los resultados electorales para después proceder a compararlos con los mapas de aquellos factores que pudieran explicar esos resultados. En la misma época aproximadamente Carl Sauer (1918) contribuía al eterno debate norteamericano sobre cómo definir los distritos para las elecciones al Congreso; como fundador de la escuela estadou-

nidense de geografía regional-cultural quizá no sea sorprendente que la solución que sugería implicara la representación por regiones geográficas. Se podrían citar otros estudios, pero hasta la década de los sesenta los estudios electorales fueron esporádicos en geografía y no se realizaron de forma continuada, con la excepción quizá de Francia.

Todo cambió cuando se produjo la llamada revolución cuantitativa de la geografía, que concretamente tuvo consecuencias para la geografía humana y conllevó el declive de los estudios regionales cualitativos y el auge de los de carácter sistemático cuantitativo, sobre todo en geografía urbana y económica. Como ya hemos señalado muchas veces, la mayor parte de los temas de la geografía política fueron dejados de lado en este período de agitación intelectual, pero no ocurrió lo mismo con la geografía electoral. La publicación regular de diversas series de datos electorales, ordenados de una forma clara por áreas, proporcionó una gran cantidad de material a los nuevos geógrafos de orientación cuantitativa (Taylor, 1978); motivo por el que hubo un aumento espectacular de estudios electorales, y la geografía electoral fue objeto de un interés «desproporcionado» en la geografía política. La primera parte de este apartado trata esta geografía electoral cuantitativa, la segunda se ocupa del intento de coordinar estos estudios en un marco teórico sistemático, y la última parte va más allá de estos estudios electorales en una crítica de un modelo global de la democracia liberal al que nunca llegaron los geógrafos.

I.1. Las geografías cuantitativas de las votaciones

Fueron tres los aspectos del nuevo enfoque cuantitativo que se aplicaron a la geografía electoral: la geografía de las votaciones, las influencias geográficas sobre el comportamiento del voto y los análisis geográficos de las circunscripciones electorales. McPhail (1971) fue el primero que señaló la existencia de esta trilogía en los estudios de geografía electoral; después la utilizaron Busteed (1975) y Taylor y Johnston (1979). El tipo de estudio de geografía electoral más conocido era el primero; en estos estudios el «análisis estadístico estándar» fue muy utilizado para estudiar la geografía de las votaciones. Nos vamos a concentrar en este tipo de estudios en este apartado. Desde los años sesenta, en términos generales, en geografía ha habido un interés creciente en el papel de los factores espaciales en la conducta humana, que se ha reflejado en el estudio frecuente de las influencias geográficas en las elecciones, lo cual ha llevado a interesarse por el «efecto de vecindario» —del que nos ocuparemos brevemente en el capítulo 7— en los resultados electorales. En lo que se refiere al estudio geográfico de las circunscripciones electorales, diversos modelos de probabilidades de las distribuciones espaciales se han utilizado en estudios sobre la geografía de la representación, de la que nos ocuparemos en el capítulo 7.

La geografía de las votaciones se inscribe en la tradición de Siegfried, en el sentido de que se propone explicar mapas que estudien las tendencias de voto en zonas concretas. No obstante, en la geografía moderna de las votaciones las comparaciones cartográficas han sido sustituidas por los análisis estadísticos, que son los que han recibido la mayor parte de las críticas que se han realizado a la geografía electoral. En términos generales, la explicación de una pauta de votación concreta se ha convertido en un fin en sí misma, por lo que muchos análisis cuantitativos serios aportaron muy poco a la mejor comprensión de las eleccio-

nes. Taylor y Johnston (1979) trataron de superar ese defecto fundamental introduciendo la obra de Stein Rokkan (1970) en la geografía electoral, a fin de disponer de un marco en el que se pudieran interpretar las geografías de las votaciones. Este modelo es especialmente notable para los geógrafos porque incorpora una dimensión espacial en el análisis.

El modelo de Rokkan de las divisiones de partidos

Rokkan (1970) argüía que en la Europa moderna ha habido cuatro conflictos principales que se derivan de los dos procesos fundamentales de modernización, la Revolución nacional, cuyo origen era francés, y la Revolución industrial, cuyo origen era británico. Cada uno de esos procesos da lugar a dos conflictos en potencia: culturas dominadas contra cultura dominante e Iglesia contra Estado, en el caso de la Revolución nacional, y agricultura contra industria y capital contra trabajo, en el caso de la Revolución industrial. Cada uno de estos conflictos puede provocar una fractura o división (*cleavage*) social en cualquier país, pero cada país tiene una historia única de la evolución de esos conflictos. Rokkan señala que el conjunto particular de fracturas o divisiones que existen en cada uno de los Estados europeos a consecuencia de esos conflictos se reflejan hoy en día en la variedad de sistemas de partidos políticos que existe en Europa.

Rokkan (1970) lo denomina modelo de alianzas y oposiciones alternativas. En cada uno de los Estados europeos el grupo que dirigía el proceso de construcción nacional se alió con uno u otro bando en los diversos conflictos, obligando así a la oposición a forjar una alianza de signo contrario. Antes de que se dejaran sentir todas las consecuencias de la extensión del derecho de voto (en torno a 1900) los que dirigían el proceso de construcción nacional, pertenecientes a la cultura dominante, podían elegir entre un abanico de alianzas: religiosas o laicas, industriales o agrícolas. Según Rokkan (1970), la elección llevada a cabo en esos conflictos determinó en gran medida la gran diversidad de partidos políticos en el centro y la derecha del espectro político europeo. A partir de 1900, a medida que tuvieron efecto las reformas del derecho al voto, empezó a operar la división última entre el capital y los trabajadores, lo cual produjo una uniformidad mucho mayor en los partidos políticos europeos de izquierda. Analicemos algunos ejemplos del proceso del que habla Rokkan. En Gran Bretaña el grupo que dirigía el proceso de construcción nacional se alió con la Iglesia nacional y con el grupo de interés de los terratenientes (eran los *Tories*, después conservadores) contra una alianza de no conformistas religiosos, grupos de interés industriales y culturas minoritarias (eran los *Whigs*, más tarde radicales y después liberales). A partir de 1900 la aparición del Partido Laborista dio lugar a una división firme entre la derecha, el centro y la izquierda, representada por tres partidos políticos cuyo patrón de apoyos en cuestión de votos sigue reflejando estas divisiones históricas. Aunque los conservadores hayan eclipsado a los liberales y se hayan apropiado del voto de los «grupos de interés industriales», este último partido siguió teniendo fuerza en zonas no conformistas y, en particular, periféricas de Gran Bretaña. Durante su declive los liberales han mantenido parlamentarios por circunscripciones de la Gran Bretaña celta (Cornualles, el centro de Gales y el norte de Escocia) cuando en el resto del país se rechazaba a los candidatos de ese partido.

En los países escandinavos se concretó un conjunto diferente de alianzas, pues el grupo que dirigía el proceso de construcción nacional se alió con la Iglesia na-

cional y con los grupos de interés urbanos, quedando formada la oposición por una alianza de no conformistas, periferia y grupos de interés terratenientes. En Noruega esta última formó la «vieja izquierda», que derrotó a la alianza que apoyaba al Gobierno del Rey en 1882, lo que trajo consigo la instauración de una democracia nueva. A partir de 1900 y del aumento gradual del Partido Laborista, la alianza de la «vieja izquierda» se desintegró, por lo que Noruega ha heredado un sistema de cinco partidos políticos con el Partido Conservador a la derecha, los partidos de la «vieja izquierda» (el Partido Liberal, el Partido Agrario y el Partido Popular Cristiano) al centro y el Partido Laborista a la izquierda. Las divisiones se reflejan en este sistema de partidos de la siguiente forma:

- la periferia del norte (laboristas) frente al área nuclear del sudeste (conservadores)
- la periferia del sudoeste (liberales, cristianos) frente al área nuclear del sudeste (conservadores)
- hablantes de dialecto *bokmal* o «noruego de libro» (liberales) frente a hablantes de dialecto *nynorsk* o «nuevo noruego» (conservadores)
- abstemios «prohibicionistas» (cristianos) frente a no «prohibicionistas» (conservadores)
- no conformistas (cristianos) frente a la Iglesia nacional (conservadores)
- habitantes rurales (agrarios) frente a habitantes urbanos (conservadores)
- trabajadores del campo (laboristas) frente a terratenientes (agrarios)
- trabajadores urbanos (laboristas) frente a propietarios industriales (conservadores)

No todas estas divisiones tienen la misma importancia, por lo que el Partido Laborista ha sido el partido más grande desde que formó su primer gobierno en 1936. La principal diferencia con el caso británico es la pérdida del voto de los no conformistas por parte de los liberales, debido a la presencia del Partido Popular Cristiano, y la división de los grupos de interés conservadores urbanos y rurales, que se refleja en el apoyo respectivo al Partido Conservador y al Partido Agrario. Rokkan ha ilustrado de qué forma estas divisiones continúan reflejándose en el patrón de distribución geográfica del voto de estos cinco partidos (Taylor y Johnston, 1979: 172-7).

Rokkan distingue ocho patrones distintos de alianzas y contraalianzas, todos los cuales se reflejan, hoy en día, en la configuración geográfica del voto en al menos un Estado europeo. Pero este modelo en concreto resume la historia europea y, en consecuencia, no es generalmente aplicable a zonas no europeas. No obstante, el proceso de modernización que Rokkan describe se ha extendido más allá de Europa, de modo que divisiones similares se pueden encontrar en países no europeos. Este tema es tratado en mayor profundidad en Taylor y Johnston (1979: 196-206). La relevancia contemporánea del modelo de Rokkan para la geografía electoral es evaluada en Johnston, Shelley y Taylor (1990).

La persistencia de patrones característicos de votación: el análisis de residuos de los patrones de votación en el Reino Unido

La división entre el centro y la periferia es la que ha atraído la atención de más investigadores, como era de esperar. Incluso en los Estados-nación de mayor

antigüedad cabe la posibilidad de que la movilización política no sea completa, como hemos visto en el análisis del resurgimiento del separatismo nacional del capítulo 5. Los modelos en los que hay una dimensión centro-periferia, como el de Rokkan, suponen que la relevancia de la localización es menor a medida que los criterios socioeconómicos van dominando la política moderna. Por ello, para muchos científicos sociales las manifestaciones recientes del nacionalismo separatista fueron una sorpresa; pero estas manifestaciones no han surgido de la nada. En Gran Bretaña, por ejemplo, el nacionalismo galés y escocés no se han convertido en una fuerza política significativa hasta finales de los años sesenta y setenta, pero eso no significa que anteriormente los votantes escoceses y los galés se condujeran como ciudadanos británicos típicos. Hechter (1975), en un estudio ya clásico, ha demostrado que existió una «cultura política regional distintiva» (*sectionalism*) en la política británica durante los dos sistemas de partidos que han existido, el de conservadores-liberales y el de conservadores-laboristas. En la Fig. 6.1 se puede apreciar una pequeña parte de sus resultados. Se analizaron por condados ocho elecciones desde 1885 hasta 1966 para predecir el voto conservador a partir de siete variables socioeconómicas. Los residuos de cada una de las elecciones analizadas indican cómo el porcentaje de votos de un condado determinado se desvía del esperado debido a su estructura socioeconómica. Las desviaciones positivas indican una inclinación a favor del Partido Conservador, y las negativas una inclinación anticonservadora. Los residuos medios en las ocho elecciones se distribuyen en la Fig. 6.1a, en la que sobresalen ostensiblemente dos «colas». En el lado proconservador hay tres condados donde el voto conservador es aplastantemente fuerte: los tres condados con más población protestante del Ulster que sistemáticamente votaban a los unionistas y por tanto a los conservadores en ese período. La «cola» anticonservadora es mayor y comprende catorce condados, todos los cuales están situados en el Gales celta y la Escocia celta. La geografía de estos residuos extremos se puede apreciar en la Fig. 6.1b, que define tres áreas contiguas que no se han ajustado al patrón británico normal de voto. Sencillamente, las elecciones británicas nunca fueron «nacionalizadas» del todo y ciertas «culturas políticas regionales distintivas» perduraron hasta transformarse parcialmente en «nacionalismo» a partir de 1966.

Los dos estudios de los que nos hemos ocupado aquí no han interpretado que los patrones de las elecciones nacionales respondieran únicamente a la acción de los partidos políticos. En relación con estos estudios cuantitativos pioneros, hoy en día el estudio de los resultados electorales se concentra explícitamente en la forma en que el acto de votar expresa la construcción social de los lugares, a la vez que contribuye a la misma (Flint, 1998). Este cambio en la escala de interés forma parte de un reconocimiento general de que, en términos geográficos, las «elecciones nacionales» no son tan nacionales en sus resultados como se ha supuesto habitualmente. Continuaremos con este tema en el capítulo 8.

I.2. Un modelo sistémico de geografía electoral

La organización de la geografía electoral cuantitativa no es satisfactoria por muchos motivos, pero son dos los problemas que destacan. Primero, esta materia se compone de tres áreas de interés distintas, sin apenas referencias entre sí. Se-

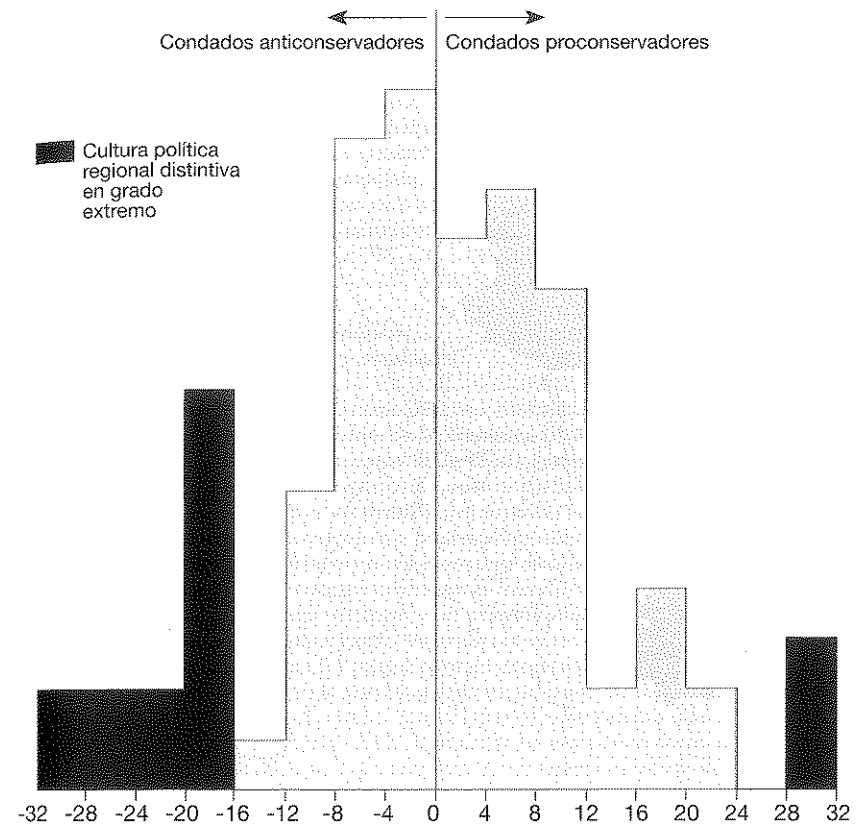


Figura 6.1(a) Cultura política regional distintiva en las elecciones británicas, 1885-1966: distribución de residuos.

gundo, esta materia no está integrada en la corriente principal de la geografía política. Debemos aceptar que se pueden encontrar ejemplos de vínculos internos y externos en la geografía electoral cuantitativa (por ejemplo, la relación entre la geografía de la representación y la segregación en las geografías del voto, y la relación entre la geografía de las votaciones en las periferias y los modelos geográfico-políticos más generales de centro-periferia), pero dichos vínculos sólo han sido superficiales e incompletos. A pesar de todos los esfuerzos investigadores de los años setenta, la geografía electoral se había convertido en una subdisciplina aislada e inconexa.

La salida de este *impasse* no pasaba por un incremento de la investigación empírica sino por un nuevo marco teórico de síntesis que integrara todos estos temas. Ese enfoque se podía encontrar fácilmente en el análisis general de sistemas, que llevaba rondando la geografía política más de diez años sin repercusiones importantes. Aunque los libros de texto —por ejemplo, los de Bergman (1975) o

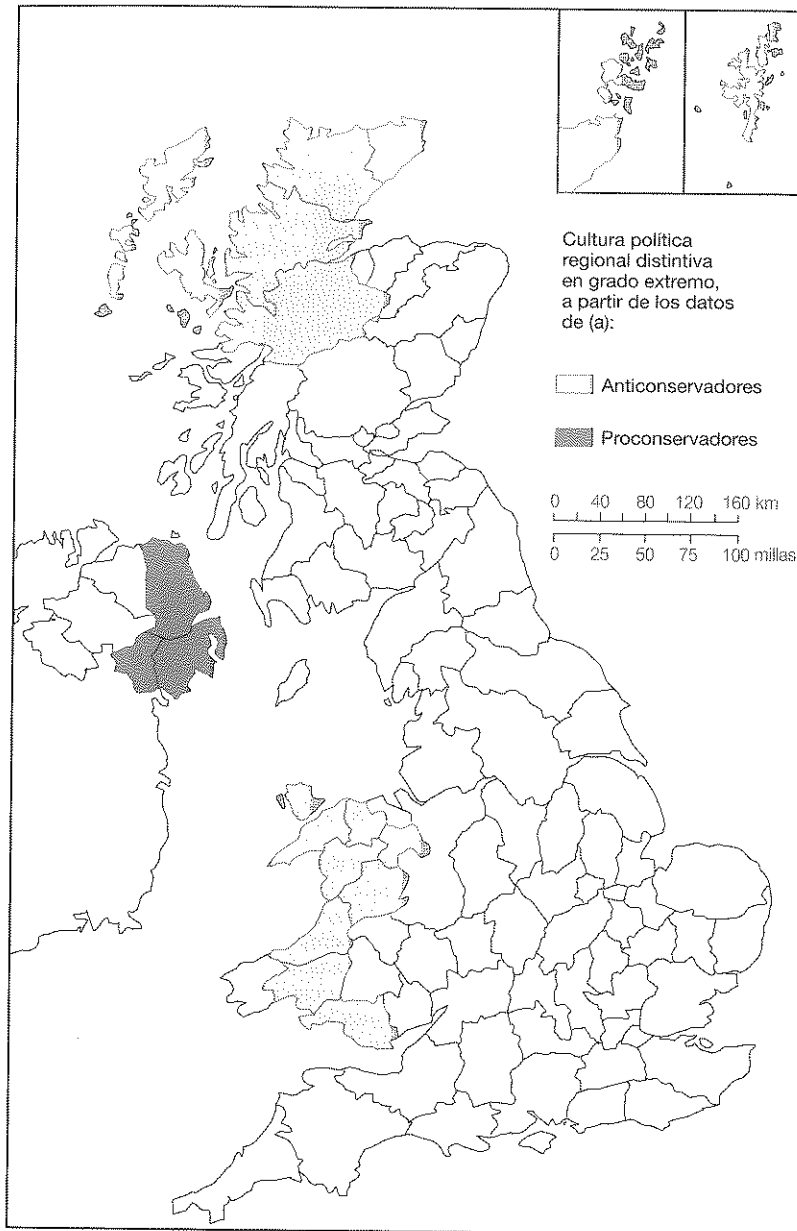


Figura 6.1(b) Cultura política regional distintiva en las elecciones británicas, 1885-1966: geografía de los residuos de los extremos.

Muir (1981)— apoyaban de palabra las ideas sistémicas, en la práctica ni siquiera llegó a influir la forma de presentar gran parte de su geografía política (Burnett y Taylor, 1981). El modelo más sencillo que se utilizó fue el sistema político de Easton (1965), que se podía reducir a sólo cuatro elementos: estímulo (*input*), proceso intermedio (*throughput*) y resultado (*output*), más la retroalimentación (*feedback*). Dicho marco teórico parece adecuado para la geografía electoral, la cual, al fin y al cabo, se suele considerar que se ocupa de los sistemas electorales. Johnston (1979) intentó utilizar este enfoque para integrar los estudios de las elecciones con los sistemas administrativos, pero de ello no se derivó un marco teórico global satisfactorio.

Los elementos del modelo sistémico: estímulo, proceso intermedio y resultado

La utilización más explícita del razonamiento sistémico en geografía electoral es la de Taylor (1978) en una revisión de la literatura científica en geografía electoral; en ella hacía uso de los conceptos de la teoría general de sistemas para ordenar su análisis (Fig 6.2). La geografía del voto y las influencias geográficas en el voto se convierten en el *input* o estímulo del sistema; la geografía de la representación se convierte en el *throughput* o proceso intermedio; quedando los efectos geográficos del cuerpo legislativo o del ejecutivo resultante como el *output* o resultado del sistema. Esta reorganización de la literatura tuvo tres consecuencias claras: primero, a la geografía electoral se le proporcionó un objetivo y un centro que no fueran las propias elecciones; segundo, la atención que entonces se prestaba a una parte del sistema (el *input*) parecía exagerada en comparación con la atención que recibían las otras partes; y tercero, se puso de relieve que se había descuidado por completo el *output*, motivo por el que parecía que la geografía electoral no tenía una dirección clara. Al abordar las elecciones como un fin en sí mismas, se había olvidado casi por completo el verdadero objetivo de las elecciones: la formación de cuerpos legislativos o gobiernos. Así pues el enfoque sistémico sugería la posibilidad real de reorientar la geografía electoral más allá del *input* y del *throughput*.

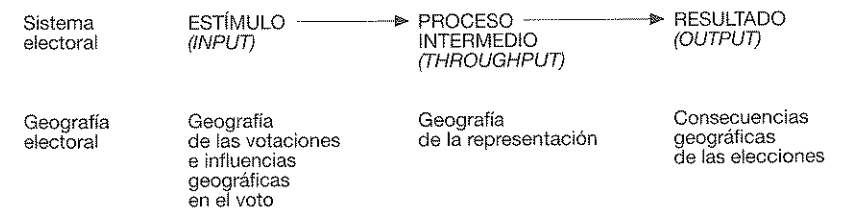


Figura 6.2 Aplicación de un modelo de sistemas a la geografía electoral.

Johnston (1980b) ha llevado aún más lejos el argumento integrando la geografía electoral en una geografía política general de orientación sistémica. La retroalimentación remata el sistema enlazando el *input* y el *output* e integra de esta forma los procesos políticos y electorales. Tenemos una clara muestra de ello en la política estadounidense de *pork-barrel*, gracias a la cual los políticos se aseguran

de que el área que representan sea bien tratada por el Gobierno y, a cambio, esperan que la gratitud de los ciudadanos se exprese en sus votos. Por ejemplo, en el Congreso y el Senado de EE UU los congresistas y los senadores tratan de obtener puestos en los comités económicos que se ocupan de las políticas de mayor relevancia para los intereses de los habitantes de su circunscripción. En caso de conseguir puestos en dichos comités, sobre todo si obtienen la presidencia, suelen poder favorecer al distrito o estado que representan. Aunque ese proceso es difícil de probar estadísticamente (Johnston, 1982), no hay duda que es un factor importante en la política estadounidense. A pesar de que sea menos admitido, el mismo proceso ocurrirá en países como Gran Bretaña, donde hay otros efectos de la acción del Gobierno que son explícitamente geográficos, como los derivados de las políticas regionales y urbanas.

Crítica: los supuestos liberales

A la vez que solucionaba los problemas de la geografía electoral mencionados al principio del análisis, el enfoque sistémico ha demostrado ser más importante por lo que pone al descubierto que por lo que soluciona: ha abierto una auténtica caja de Pandora. Los supuestos sobre los que se ha construido la geografía electoral se han puesto al descubierto, y resulta que son los supuestos liberales clásicos de los Estados del centro en el siglo XX: un Gobierno receptivo responde a un electorado que articula sus demandas a través de sus representantes. De repente, han desaparecido los conflictos, se ha olvidado la historia y los partidos políticos no son nada más que instrumentos para transmitir las preferencias del votante y del candidato. Pero las cosas nunca son tan sencillas como parecen. En ocasiones, hay un completo desacuerdo entre el *input* y el *output*, y cuando ocurre eso es difícil ver de qué forma el simple modelo liberal es capaz de hacer frente a la evidencia. Sólo pondremos un ejemplo para aclarar el argumento y más adelante analizaremos más a fondo esos desacuerdos.

Nuestro ejemplo se puede denominar «la paradoja de Hobson». En un estudio contemporáneo de las elecciones generales británicas de Enero de 1910, Hobson (1968) señaló que el país se podría dividir en zona norte y zona sur en cuestión de intereses económicos. Al norte industrial lo llamó «la Inglaterra de los productores» y el sur residencial se convirtió en «la Inglaterra de los consumidores». Esta división se reflejó claramente en los rendimientos electorales, con muchos votos para el Partido Liberal en el norte y muchos votos para el Partido Conservador en el sur. Sin embargo, lo interesante es que este patrón de voto es inconsistente con los intereses económicos de esas regiones. Ambos partidos heredaron las tradiciones decimonónicas basadas en la antigua división entre la ciudad y el campo, por lo que los liberales mantuvieron su postura a favor del libre comercio, y los conservadores hicieron una campaña a favor de una política de reforma de aranceles (proteccionismo). La paradoja es que la Inglaterra de los consumidores votara por la protección y por tanto un aumento de precios, en tanto que la Inglaterra de los productores votó por el libre comercio exponiendo a sus industrias a la competición con los norteamericanos y los alemanes. No vamos a resolver aquí esta paradoja, pues es difícil ver cómo puede enfrentarse a ella el enfoque sistémico si no es calificándola de anomalía histórica. Seguidamente expondremos otras paradojas para demostrar que ese tipo de «anomalías» son en realidad muy corrientes.

El motivo de que la geografía electoral pueda estar metida en tal embrollo es

que los supuestos liberales en los que se basa se dan por sentados, o se interpreta que son correctos por naturaleza. El modelo de democracia liberal en el que se basa es un argumento normativo que se considera a sí mismo la culminación correcta y racional de la tradición política occidental; pero, si es tan bueno, ¿por qué «Occidente» ha tenido tantos problemas a la hora de transplantar sus ideales parlamentarios a la periferia? La voluntad popular según se expresa en las elecciones puede dar lugar a cambios en el Gobierno de los países del centro, pero en otros lugares se pueden encontrar muchos otros procedimientos para hacerlo. Por ejemplo, en la Fig. 6.3 se señalan todos «los traspasos irregulares del poder ejecutivo» que se han producido durante el período 1948-67, según los datos proporcionados por Taylor y Hudson (1971: 150-3). Estos autores definen estos traspasos como cambios de Gobierno realizados mediante procedimientos que no son los legales convencionales en vigor en el momento del cambio, acompañados de amenazas de violencia o violencia efectiva. El período que han estudiado abarca la etapa de auge económico que se produjo en la economía-mundo después de la Segunda Guerra Mundial, que no evitó que ocurrieran 147 de estos traspasos irregulares. Sólo uno se produjo en el centro (la vuelta de De Gaulle al poder en Francia en 1958) y sólo hay dos casos más en Europa, el de Checoslovaquia en 1948 y el de Grecia en 1967. Los 144 casos restantes ocurrieron en Latinoamérica, África y Asia. Es el típico caso de proceso político de la periferia que apenas tiene lugar en el centro. La geografía electoral no debería seguir considerando que las lecciones son un ideal; deberían analizarse de una forma realista sólo como un medio más de elegir Gobierno, que además es exageradamente parcial en términos geográficos.

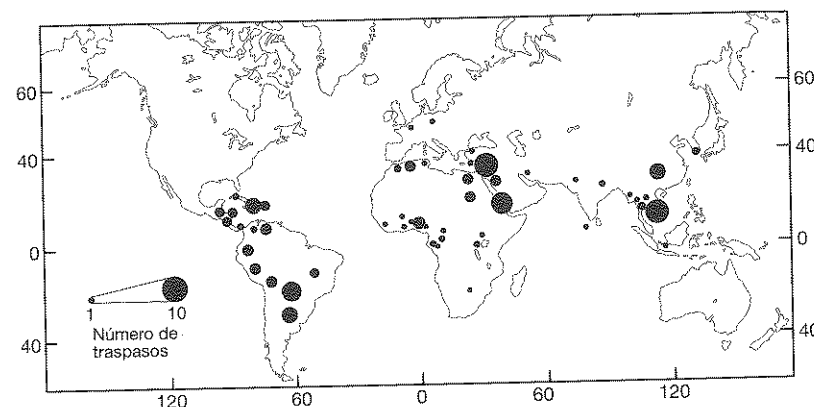


Figura 6.3 Traspasos de Gobierno irregulares, 1948-67 (basado en datos de Taylor y Hudson, 1971).

El único geógrafo político que comenta la relativa ausencia de democracia liberal en la periferia es Prescott (1969: 378), pero para él es simplemente un problema de datos que impide que se realice «un análisis geográfico útil». Es evidente que la geografía de las elecciones como modelo global de institución especial para la formación de gobiernos es un tema totalmente ausente de la geo-

grafía electoral cuantitativa. Por suerte, no es un tema que hayan dejado a un lado los politólogos. Debido a nuestro enfoque de los sistemas-mundo, es importante que tengamos en cuenta los análisis a escala global de la democracia liberal como prelude de nuestra propia interpretación. Presentamos uno de esos estudios cuya metodología se ajusta perfectamente a los enfoques cuantitativos de la geografía moderna.

1.3. El modelo global de la democracia liberal de Coulter

Una de las contribuciones principales de la ciencia política al auge de la ciencia social cuantitativa fue la producción de conjuntos de datos a gran escala de casi todos los países del mundo (por ejemplo, Banks y Textor, 1963; Russet *et al.*, 1963). Esto hizo posible que los investigadores llevaran a cabo estudios políticos comparativos a una escala que nunca había sido posible antes. El estudio de política comparada más conocido entre los geógrafos políticos es el de Russet (1967), pero el estudio de Coulter (1975) sobre la democracia liberal tiene en más de un aspecto una relevancia mucho mayor para la geografía política. El estudio de Russet (1967) llamó la atención de los geógrafos porque utiliza el concepto de región y lo relaciona con la integración política; pero dicha integración entre Estados no es un tema que tenga gran importancia en muchas partes del mundo. Por otra parte, Coulter (1975) trató de poner a prueba el modelo de Deutsch (1961) de la movilización social a escala global. Hasta que surgió el interés actual por la democratización global, del que nos ocuparemos más adelante, el de Coulter continuó siendo el estudio más exhaustivo realizado a esta escala. Y puesto que el trabajo de Deutsch se utiliza mucho en geografía política, el estudio de Coulter es de especial interés porque conecta el modelo de Deutsch con la escala global.

La democracia liberal y la movilización social

Coulter utiliza el diseño típico de una investigación de geografía cuantitativa. El primer paso consiste en definir el «mapa problema» que se va a explicar, lo cual, en este caso, supone medir los grados de democracia liberal en 85 Estados distintos. Distingue tres facetas en la democracia liberal (la competitividad política, la participación política y las libertades públicas) y las combina en un solo índice (Coulter, 1975: 1-3). Las elecciones multipartidistas, la participación de los votantes y la libertad de los grupos de la oposición son también elementos de este índice, por lo que es una medida eficaz del grado de importancia de las elecciones para decidir gobiernos. En la Fig. 6.4 se pueden ver las variaciones en la democracia liberal en el período 1946-66, que pueden interpretarse como el anverso de la Fig. 6.3.

Al definir las variables de este mapa, Coulter se mantiene muy próximo a las ideas de Deutsch sobre la movilización social y la democracia. El postulado principal de Deutsch (1961) es que los pueblos rechazan los modelos tradicionales de vida y tienden a adoptar nuevos valores y comportamientos; lo que ocurre en la medida que la población se urbaniza, sabe leer y escribir, tiene acceso a los medios de comunicación de masas, tiene trabajos que no pertenezcan al sector primario y es relativamente opulenta. En consecuencia, Coulter (1975) define cinco series de variables para obtener índices de urbanización, educación, comunicación, indus-

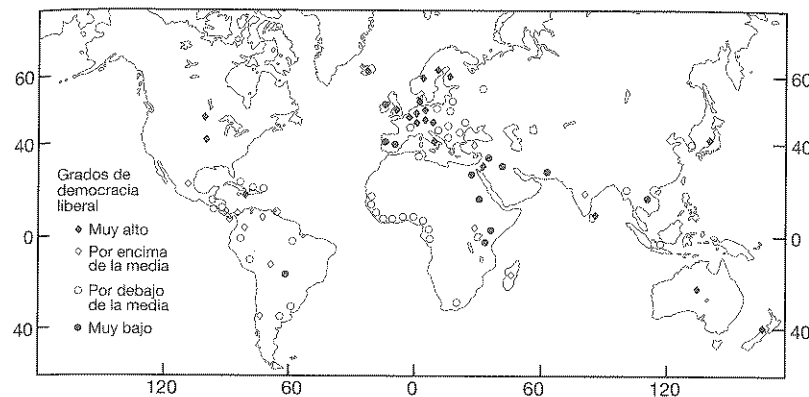


Figura 6.4 Mapa mundial de la democracia liberal, 1946-66 (basado en datos de Coulter, 1975).

trialización y desarrollo económico, de los que interesa medir tanto los niveles existentes en 1960 como las tasas de cambio del período 1946-66.

El modelo global de democracia liberal es un análisis de regresión múltiple en el que la democracia liberal es la variable dependiente y los cinco factores de movilización social son las variables independientes. Los resultados son razonablemente satisfactorios, y muestran que el desarrollo económico es el índice que explica, en mayor medida, la democracia liberal, seguido por el índice de comunicación. Sin embargo, estas no son realmente explicaciones distintas, puesto que tienen una alta correlación entre sí ($r = +0,94$). No obstante, Coulter ha demostrado que la democracia liberal puede ser explicada estadísticamente, en gran parte, por los índices de movilización social.

Dos interpretaciones de una relación

Los resultados de Coulter se resumen en la Fig. 6.5a en la que se puede observar la línea de tendencia fundamental en virtud de la cual un aumento de la movilización social va asociado con un aumento en la democracia liberal. En ese diagrama también se ve cómo interpreta Coulter sus resultados. Todos los países que caen dentro de un error estándar de la línea general reciben el calificativo de «democratizados óptimamente», lo que hace referencia a que el grado de democracia liberal en esos países es tan alto como sería de esperar sobre la base de su movilización social. Al utilizar el término «óptimo» se refiere a que la política de esos países se ajusta adecuadamente a su situación social. En este grupo estaban en los años sesenta todos los Estados europeos occidentales como era de esperar, pero Haití y Sudáfrica también figuran entre los países democratizados óptimamente. Los países situados por debajo de la banda democratizada óptimamente de la Fig. 6.5a son calificados como «infrademocratizados», lo que indica un grado bajo de democracia liberal para lo esperado sobre la base de su movilización social. Entre estos países se encontraban España y Portugal, por lo que podríamos caer en la tentación de argüir que las revoluciones democráticas que se produjeron en estos

países después de 1966 representan un paso para adaptarse al modelo de desarrollo político de Deutsch. Los países que están por encima de la banda intermedia reciben el calificativo de «suprademocratizados», puesto que tienen más democracia liberal de lo que justifica su grado de movilización social. En este grupo estaban Grecia, Uganda y Chile y, del mismo modo que en el otro caso, cabe la posibilidad de interpretar que los retrocesos de la democracia liberal posteriores a 1966 (debidos a los coroneles griegos, Idi Amin y el general Pinochet, respectivamente) contribuyen a que su país se adecue al modelo de Deutsch.

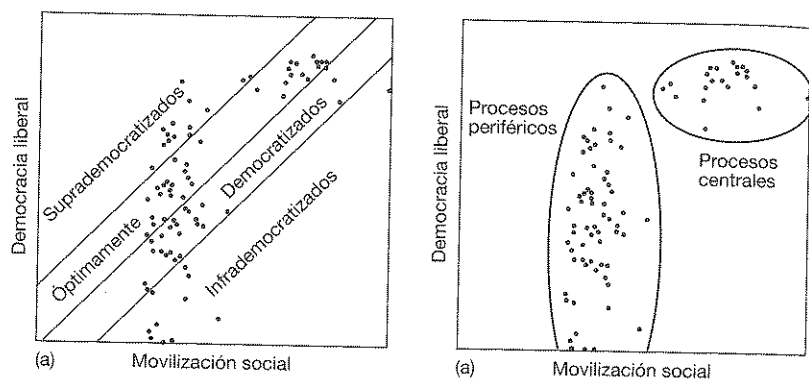


Figura 6.5 Democracia liberal y movilización social, (a) como tendencia, (b) como dos conjuntos.

Quizá el resultado más sorprendente de este análisis es que Coulter (1975) halla que —recuérdese que en 1966 se estaba en plena Guerra Fría— ¡la Unión Soviética estaba óptimamente democratizada, y Estados Unidos infrademocratizado! Este hallazgo es lo contrario de lo esperado aunque no significa que la URSS fuera más liberal que EE UU, sino simplemente que en lo relativo a sus respectivos grados de movilización social la URSS tenía más puntos en democracia liberal. No obstante, este resultado nos debe obligar a hacernos preguntas respecto al modelo, ya que o bien las medidas no son satisfactorias o de lo contrario la estructura del modelo es incorrecta. Nuestro argumento es que la culpa es de ambos factores. En la Fig. 6.5b la misma dispersión de puntos se presenta de una forma completamente distinta. En vez de concentrarse en una línea de tendencia, distinguimos dos grupos de puntos, uno definido por un óvalo vertical y el otro por un óvalo horizontal, que representan distintos grados de movilización social los cuales no se superponen. Pero, como hemos visto, el componente más importante de la movilización social es el desarrollo económico, por lo que interpretaremos estos dos niveles distintos como si representaran procesos económicos de centro y procesos económicos de periferia. Ahora la dispersión de puntos empieza a tener algo de sentido. Todos los países del centro tienen sistemas de democracia liberal, mientras que en los países de la periferia hay gran diversidad de sistemas políticos con muy diversos grados de democracia liberal, lo cual, como vimos en el capítulo 4, dependerá del tipo de Estado periférico.

Esta interpretación tiene mucho más sentido que el modelo global de Coulter. Se integra plenamente en nuestro marco teórico de los sistemas-mundo y subraya que en la economía-mundo operan dos grupos de procesos distintos. Una vez

más se puede comprobar que la interpretación derivada del análisis de los sistemas-mundo es mejor que una interpretación desarrollista, en este caso la que considera que los países avanzan por un «camino óptimo hacia el desarrollo político». En resumen, la política no evoluciona aisladamente país por país, sino que todos los países forman parte de un sistema económico político más amplio.

1.4. La interpretación de las elecciones en el análisis de los sistemas-mundo

Podría parecer que de entre todas las instituciones sociales modernas las elecciones constituyen una serie de actividades que han de ser entendidas a la escala del Estado individual. Las elecciones se celebran por separado, país por país, y se organizan precisamente en un Estado en un momento determinado. Por tanto, la geografía de las elecciones, en el ámbito de la geografía política, supone un reto especial para el enfoque analítico de los sistemas-mundo, ya que dicho enfoque parte de la base de la existencia de una sociedad mundial única. No hay duda de que nos encontramos con un caso en el que nos hace falta ver el mundo como una sociedad múltiple para comprender el sentido que tienen las elecciones nacionales.

En realidad, es relativamente fácil probar que las actividades que rodean a las elecciones no están en absoluto desconectadas de la economía-mundo. El resto de este capítulo servirá para aclarar este tema. De momento podemos utilizar el ejemplo de las «marcas» políticas de los partidos para mostrar de qué manera los procesos transestatales están implicados de modo inequívoco en las elecciones nacionales. Desde la época en que las elecciones se convirtieron en algo más que en una plataforma que confirmara en el poder a las elites locales, los partidos políticos han controlado las actividades electorales. La mayoría de los partidos representa una serie de ideas que están vinculadas a una ideología política, por muy imprecisa que sea su concepción, de ahí la plétora de partidos laboristas y liberales, cristianodemócratas y conservadores, comunistas y socialdemócratas, etc. Cada uno de estos partidos defiende un conjunto de ideas que no son en absoluto exclusivas de ese partido. Es inevitable que las interpretaciones particulares que se hacen en los diferentes países de esas ideas generales sean diferentes, pero ningún partido tiene autonomía respecto del mundo político que está más allá de las fronteras de su país. Puede que un ejemplo extremo contribuya a precisar nuestra opinión. El poder del liberalismo inglés en la época de la hegemonía británica se refleja en esta declaración de un político liberal brasileño del siglo XIX:

Cuando entro en la Cámara [de diputados] me hallo totalmente influido por el liberalismo inglés, como si estuviera trabajando a las órdenes de Gladstone [...] Soy un liberal inglés [...] en el Parlamento brasileño (T. Smith, 1981: 34).

Como suele ocurrir, los procesos hegemónicos suponen un ejemplo límite; pero, en general, se puede llegar a la conclusión de que toda la política electoral tiene lugar en el contexto de los procesos políticos generales de la economía-mundo.

El tratamiento de la geografía electoral en el análisis de los sistemas-mundo ha de llevar a cabo dos tareas: en primer lugar, es preciso entender las variaciones que existen en la utilización y el significado de las elecciones entre zonas distintas de la economía-mundo, de lo cual nos ocuparemos en lo que queda de este apartado; y en segundo, las actividades electorales que se realizan en los Estados siguen siendo el principal punto de atención de nuestra geografía electoral, y constituirán el resto del capítulo.

La democracia liberal y la democracia social

La idea de democracia liberal es un fenómeno más reciente en la economía-mundo, incluso, que el nacionalismo. Sirva de ejemplo el hecho de que durante la mayor parte del siglo XIX los liberales afrontaron lo que consideraban el dilema de la democracia. La democratización total del Estado daba pie al «gran temor» de que las clases bajas se apoderaran del control del Estado y lo utilizaran para atacar propiedades y privilegios (Arblaster, 1984). Esta fase de «los liberales contra la democracia» es la verdadera antítesis de la democracia liberal y muchas veces las teorías simples del desarrollismo olvidan que existió. Estos argumentos evolutivos eran producto de una época de la ciencia social —el período posterior a 1945— en la que se consideraba que la democracia liberal era el fruto «natural» del progreso político. Pero todavía en 1939 cerca de la mitad de las democracias liberales europeas de los años cincuenta estaban sometidas a un gobierno autoritario; era una época en la que reinaba el pesimismo respecto a la democracia. Tenemos que ir más allá de esas fases de pesimismo y optimismo respecto a la democracia liberal, que nos vienen a decir, en términos de los sistemas-mundo, que la democracia liberal está concentrada en el tiempo y también en el espacio: en el centro de la economía-mundo a partir de 1945. Pero, para entender esta localización tenemos que volver al siglo XIX.

En el capítulo 5 nos concentramos en el análisis de un problema concreto con el que se enfrentaban los políticos del siglo XIX: la cuestión nacional. En realidad ésta sólo era una entre las muchas cuestiones políticas nuevas que competían por hacerse un lugar en el orden del día político de la época. Hay tres cuestiones importantes relacionadas con el surgimiento de la democracia liberal (Fig. 6.6): en primer lugar, estaba la «cuestión constitucional» planteada por los liberales, que estaban a favor de sustituir el poder arbitrario por un sistema de controles y equilibrios constitucionales; en segundo lugar, estaba la «cuestión política» que planteaban los demócratas, los cuales argüían que era el pueblo en su conjunto quien debería detentar el poder en las nuevas constituciones liberales; y en tercer lugar, estaba la «cuestión social» que planteaban los socialistas, que se preguntaban de qué forma los nuevos gobiernos elegidos iban a abordar la nueva pobreza urbana. La respuesta a las dos primeras cuestiones era el Estado democrático liberal; la respuesta a las dos últimas era el Estado democrático social. Iremos analizándolas una por una antes de referirnos a su fusión histórica crucial a partir de 1945 (Fig. 6.6).

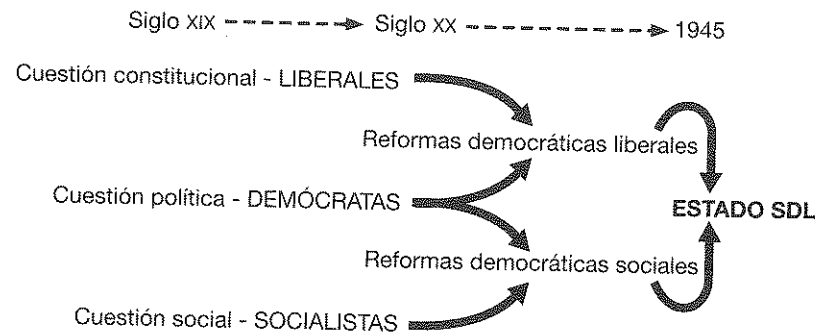


Figura 6.6 Las tres cuestiones y el Estado social-democrático-liberal.

En nuestro análisis la democracia liberal es mucho más que una «marca» de partido o un tipo de política; es un tipo de Estado. Los Estados democráticos liberales tienen, fundamentalmente, tres propiedades. La primera es que se celebran regularmente elecciones pluralistas en las que dos o más partidos compiten para formar Gobierno. La segunda es que todos los ciudadanos adultos tienen derecho a votar en dichas elecciones. La tercera es que hay libertades políticas en virtud de las cuales todos los ciudadanos se pueden asociar y expresar sus opiniones políticas libremente. Estas características, con sólo algunos defectos de poca importancia, se pueden encontrar actualmente en todos los países del centro. Además, estos países tienen otra característica importante, que es la estabilidad política; de forma que, desde 1945, los países del centro han tenido una experiencia continua de democracia liberal, es decir son Estados democráticos liberales. Se pueden distinguir de otros Estados que han tenido interludios democráticos liberales que se han alternado con regímenes no liberales; éstos son, sin duda, Estados más inestables, típicos de muchas zonas que no son del centro. Los análisis al uso, como el anterior de Coulter (1975), suelen mezclar estos dos tipos de Estados, pero en el análisis de los sistemas-mundo es fundamental hacer una distinción entre los Estados democráticos liberales y los interludios democráticos liberales de otros Estados.

Para llegar a entender la concentración de tiempo y espacio que supone el Estado democrático liberal es preciso estudiar la democracia social. Es preciso, otra vez, entender que esa política representa algo más que un partido o un tipo de política; es un tipo de Estado. Los Estados democráticos sociales tienen tres características fundamentales. La primera es que el Estado se responsabiliza del bienestar fundamental de sus ciudadanos, para lo que proporciona diversos servicios y ayudas sociales. La segunda es que hay un consenso político —entre los principales partidos que compiten por el Gobierno— respecto a que los grandes gastos, históricamente ocasionados por el bienestar, son justos y necesarios. La tercera es que el bienestar se paga mediante un sistema de impuestos progresivo, el cual supone que el Estado redistribuye las rentas. Estas características se pueden encontrar en la actualidad en todos los países del centro en distinto grado, desde programas del tipo del *New Deal* y de la *Great Society* de Estados Unidos, hasta el socialismo más redistributivo de Suecia. Parte de los orígenes de este tipo de Estado se hallan en los procesos socialimperialistas de los que se habla en el capítulo 3. Sean cuales sean los medios, en los años cuarenta ya se estaban creando los «Estados del bienestar» en el centro, y han seguido siendo una característica típica de los procesos políticos del centro, a pesar de que últimamente ha habido algunos recortes.

Los tres problemas políticos del siglo XIX han dado lugar a dos formas de Estado a mediados del siglo XX y, naturalmente, no es casualidad que esas formas de Estado se hayan combinado: todas las democracias liberales son hoy en día democracias sociales (Fig. 6.6). Podríamos decir que es el mismo Estado visto desde dos ángulos diferentes.

Desde la perspectiva de análisis de los sistemas-mundo este Estado «social-democrático-liberal» es fruto de dos procesos, uno económico y uno político. Primero, su ubicación en el centro de la economía-mundo durante el cuarto ciclo de Kondratieff permitió que esos pocos países desarrollaran una política de redistribución que no era posible en Estados de otras épocas y en otros lugares. Por tanto, esos Estados eran lo suficientemente ricos para que hubiera una competición significativa entre partidos por el reparto de la «tarta» nacional, de la que po-

tencialmente se podrían aprovechar todos los ciudadanos. Las elecciones son importantes; la cuestión de «quién obtiene qué» abarca a todos los estratos. Segundo, en el naciente orden geopolítico mundial de la Guerra Fría, la forma del Estado social-democrático-liberal es, con mucho, la mejor para disponer de una política «social progresista» alternativa al comunismo. Así que Estados Unidos fomentó la nueva política de redistribución porque constituía un baluarte contra el comunismo, especialmente en Europa Occidental. Pero hay que tomar buena nota de que el concepto ideológico de «mundo libre», acuñado por primera vez para referirse a la Europa no comunista, no ha sido fácil de trasladar a zonas no europeas.

Corolario teórico: la paradoja de la democratización y la globalización

El argumento anterior nos lleva a un importante corolario teórico. Puesto que la economía-mundo está inherentemente polarizada, las ventajas políticas de la democracia liberal y social nunca pueden ser trasladadas por completo a la periferia, motivo por el que el ideal de Estado «social-democrático-liberal» que se ofrece a esos países está fuera de su alcance. Pero es la única forma de Estado moderno en que ha sobrevivido la democracia liberal. ¿Por qué debería la gran mayoría de la población de un Estado participar en unas elecciones si apenas hay o no hay política de redistribución? Esto significa que una simple llamada a la «vuelta a la democracia» en los países pobres, de las que venimos escuchando desde los años sesenta, tampoco constituye un objetivo alcanzable. Las elecciones resultan demasiado frecuentemente guerras civiles en miniatura en las que los votos cuentan tanto como las muertes en campaña. Las implicaciones de esta promoción de un «mundo libre» basado en la democracia por parte de los EE UU durante la Guerra Fría fueron deprimentes; las implicaciones subsecuentes para la extensión de la democracia tras la Guerra Fría en los noventa son todavía más preocupantes.

La paradoja contemporánea es muy sencilla: en un mundo en el que la polarización económica durante más de dos decenios ha dado la vuelta a las tendencias social democráticas, más y más países han adoptado una forma democrática de formar gobiernos. Desde el punto de vista de nuestro análisis estas dos tendencias son contradictorias e implican una de estas dos cosas: o las nuevas democracias (por ejemplo, Rusia, África del Sur o Brasil) resultan ser muy frágiles y los actuales «beneficios democráticos» pronto desaparecerán, o las nuevas democracias, al menos algunas de ellas, inventarán nuevos arreglos sociales que puedan hacer compatibles las elecciones continuas y la creciente polarización. Esta sería una forma de democracia diferente a la descrita más arriba. Quizás la experiencia de un período continuado de medio siglo de democracia en la India esté más cerca de constituir el modelo futuro de las nuevas democracias que las experiencias democráticas de América del Norte o Europa Occidental. Trataremos estos temas más adelante en este capítulo, después de desarrollar más nuestro modelo de sistemas-mundo.

Contrastes de la geografía electoral del centro y de la periferia

Nuestra teoría supone que hay una diferencia sustancial entre las elecciones en las diferentes zonas de la economía-mundo, que se refleja en geografías electorales

muy distintas. Vamos a considerar, por ejemplo, la situación en el centro, donde una política viable de redistribución hace posible que los partidos creen bases de apoyo estables en tanto apliquen políticas que favorecen a quienes los apoyan. Este proceso, que Rokkan (1970) ha descrito para el caso europeo, ha originado una pauta estable de votos basados en las divisiones (*cleavages*) sociales, por ejemplo, que se traduce en una geografía del voto estable porque los grupos sociales están segregados geográficamente. En Gran Bretaña, por ejemplo, el Partido Laborista obtiene mejores resultados en los distritos de clase obrera y los conservadores obtienen más apoyo en los distritos de clase media. En cambio, en las áreas que no son del centro, que no cuentan con una política de redistribución viable, no existe el mecanismo fundamental para retener la lealtad del votante; por lo que un partido tiene muchas menos posibilidades para mantener sus votos de recompensar a la masa de los que lo apoyan, de forma que cabe esperar que las bases de apoyo a los partidos serán menos estables, lo que a su vez se reflejará en geografías del voto menos estables. Es posible poner a prueba esta hipótesis de partida realizando un sencillo análisis empírico de estas geografías electorales tan distintas.

Se puede medir el grado de estabilidad geográfica del voto de un partido mediante un análisis factorial de la pauta de distribución geográfica del voto en varias elecciones. Si la configuración es exactamente igual en todas las elecciones, el primer factor del análisis explica el 100% de la varianza. Cuanto menos estable geográficamente sea el voto en el tiempo, más alejado se hallará el primer factor del límite del 100%. Así pues, la «importancia» del primer factor proporciona una especie de puntuación del porcentaje de estabilidad geográfica. En la Tabla 6.1 se informa de las mediciones practicadas de los resultados de los principales partidos de diez países en las elecciones que se desarrollan entre 1950 y 1980.

Tabla 6.1 Estabilidad geográfica de las pautas del voto obtenido por los partidos más importantes en determinados países entre 1950 y 1980 aproximadamente.

Países del centro	Países de la periferia		
Italia	95	Jamaica	59
Bélgica	94	Ghana	35
Países Bajos	94	India	33
Gran Bretaña	93		
Alemania occidental	88		
Dinamarca	86		
Francia	83		

FUENTE: Basado en datos de Johnson et al. (1987). En todos los casos salvo los de Ghana y la India, las puntuaciones de estabilidad son el promedio de los dos partidos principales del país. En Ghana las puntuaciones son las del partido pro-Nkrumah y para la India, las del Partido del Congreso.

Siete de los países de la Tabla 6.1 son del centro y tres de la periferia, para poner así de relieve las diferencias que existen en las geografías electorales de las dos zonas. En todos los países europeos del centro hay una gran estabilidad geográfica en el período posterior a 1945, lo que, en términos de Rokkan (1970), significa que los principales partidos pueden lograr «renovar su clientela» en el transcurso

del tiempo. En cambio, en los tres Estados de la periferia el grado de renovación de la clientela es muy bajo. Parece que Jamaica es la que más se acerca a un nivel de estabilidad geográfica consistente con una política de redistribución viable, pero incluso en este caso los niveles están muy por debajo de los de los Estados europeos, que cuentan con una política de redistribución mucho más desarrollada. Esto significa que en estos Estados de la periferia la distribución geográfica del apoyo cambia de una forma apreciable de unas elecciones a las siguientes, porque los partidos no pueden mantener el apoyo de aquellos que los han apoyado anteriormente. En definitiva, parece que ocurre un proceso político muy distinto, e incluso, aunque las elecciones de Jamaica, Ghana y la India —en las que se basa este análisis— sean tan limpias y abiertas como las elecciones europeas, una geografía electoral tan distinta es indicio de que en estos países existe algo diferente al Estado «social-democrático-liberal».

Por tanto, hay que concluir que para estudiar las elecciones en todo el mundo es preciso que tengamos en cuenta las diferentes políticas que se derivan de las enormes diferencias que existen entre los países del centro y los de la periferia respecto al bienestar material. En el próximo apartado abordaremos el tema de la geografía electoral del centro, y en la última parte analizaremos el papel de las elecciones en la política, mucho más cruda, de las áreas que no pertenecen al centro.

II. LA DEMOCRACIA LIBERAL EN EL CENTRO

En la geografía electoral tradicional las opiniones sobre los partidos políticos parten de que o bien son reflejos de las divisiones sociales (Taylor y Johnston, 1979) o bien son simples mecanismos de «compra» de votos (Johnston, 1979). Puede que los partidos hagan uno de los dos papeles o los dos, pero son mucho más. En ese tipo de análisis el concepto de poder brilla por su ausencia. Sin embargo, el objetivo principal de los partidos políticos es acceder al poder: llegar a controlar el aparato del Estado. Por tanto, si introducimos el poder en nuestro análisis podemos ir más allá del modelo de sistemas lineales que hemos revisado antes y crear un modelo alternativo más crítico, que abordaremos al principio de este apartado. Después aplicaremos el modelo a la construcción de la democracia liberal en el centro. Centramos nuestra atención en las relaciones específicas entre partidos y gobiernos, y el carácter dinámico de la economía-mundo capitalista.

II.1. *La dialéctica de la geografía electoral*

Un proceso dialéctico es el que se desarrolla en la historia entre dos opuestos y que desemboca en la resolución de la oposición. Cada uno de los momentos se denomina, respectivamente, tesis, antítesis y síntesis. El argumento que vamos a presentar a continuación afirma que en la política electoral de los Estados ha ocurrido ese proceso. En la Fig. 6.7 presentamos el modelo de cambio político, y en las consideraciones siguientes recurriremos a algunas ideas que hemos presentado anteriormente y las conectaremos con conceptos nuevos para el análisis de las elecciones.

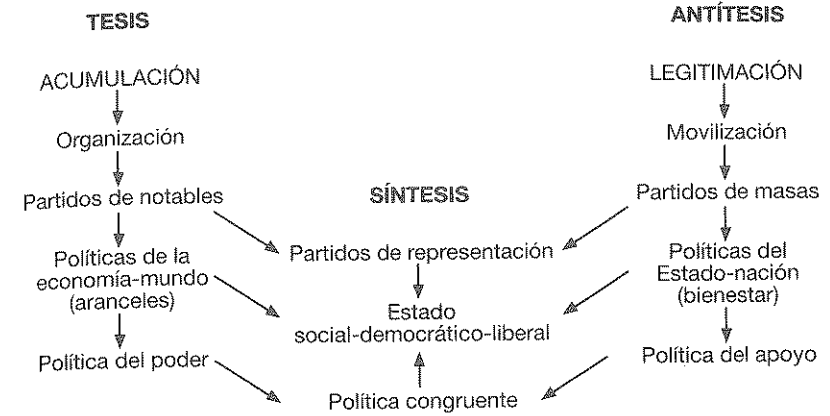


Figura 6.5 *La dialéctica de la geografía electoral.*

La oposición inicial fundamental se produce entre la búsqueda incesante de la acumulación y la necesidad de legitimar esta búsqueda. Puesto que la acumulación concentra el capital en manos de unos pocos, a los ojos de muchos actúa contra su propia legitimación. Pero tanto la tesis como la antítesis son necesarias para que el sistema no se fundamente sólo en la simple coacción de los muchos por parte de unos pocos. Los partidos políticos han sido piezas clave en el proceso de cambio desde esta situación de oposición a la resolución que supone el Estado social-democrático-liberal en nuestros días. Hagamos un seguimiento breve de los pasos que se han dado en este proceso:

- 1) Lo primero que precisa el capital es orden para contrarrestar todo lo que implica la anarquía de la producción. Los partidos han proporcionado lo que llamaremos «el gran acto de la organización»: de la miríada de conjuntos de medidas políticas posibles, los partidos simplifican las opciones a unas cuantas, muchas veces a sólo dos, como por ejemplo en EE UU la política republicana en oposición a la política demócrata.
- 2) Pero los partidos también realizan lo que llamaremos «el gran acto de la movilización», gracias al cual la población se compromete en el proceso político. Esta acción es necesaria para legitimar la política.
- 3) Al principio se asociaba a distintos tipos de partidos con esos dos procesos —los definiremos más adelante como partidos de notables o de cuadros y partidos de masas—, pero su fusión después de 1945 en una forma nueva de partido de representación supone el paso definitivo para lograr la síntesis de las necesidades de acumulación y legitimación del sistema político.
- 4) El hincapié que el partido de notables pone en la política externa (el comercio, por ejemplo), y el que el partido de masas pone en la política interna (el bienestar, por ejemplo) se unen en el Estado social-democrático-liberal.
- 5) Partiendo de esta situación podemos definir las políticas alternativas que conciernen al poder (la organización) y al apoyo (la movilización), las cuales desde 1945 definen una política congruente que constituye el meollo de la política contemporánea en los países del centro.

- 6) Lo que ha resuelto la oposición inicial es una combinación peculiar: partidos de representación, Estado social-democrático-liberal y política congruente.

A continuación, vamos a analizar más a fondo los razonamientos y conceptos de este modelo.

Organización y movilización

Los partidos políticos llevan a cabo dos actividades fundamentales: determinan o al menos tienen una gran influencia sobre la agenda política y demandan el apoyo de la población. Naturalmente, estas dos actividades están muy relacionadas, puesto que es probable que el éxito o el fracaso en una de ellas dé lugar al éxito o el fracaso en la otra. Por ejemplo, el ocaso del Partido Liberal en Gran Bretaña, que se produjo en la primera mitad del siglo XX, se debió a que no logró continuar dominando la agenda política como en el siglo XIX, con la consecuente pérdida de apoyo popular. Muchas de las personas que habían conquistado el derecho de voto lo consideraban literalmente irrelevante en relación con sus necesidades. En cambio, el Partido Laborista se las arregló mucho mejor para establecer un nuevo orden del día político, lo que le permitió hacerse con gran parte del apoyo que antes tenía el Partido Liberal además de atraer a nuevos votantes. Con el tiempo, el Partido Laborista sustituyó al Partido Liberal como partido de Gobierno; se había producido una transferencia de poder significativa.

Desde el punto de vista del Estado, estas dos actividades que realizan los partidos son sumamente útiles. En primer lugar, los partidos organizan la política del Estado y, después, movilizan a la población tras esa política. Pero los partidos no pueden hacerlo aisladamente, necesitan que exista un sistema de partidos competitivo.

Un sistema de partidos depende de que los grupos de la oposición sean vistos como una alternativa de Gobierno en lugar de una amenaza para el Estado. Desde el siglo XIX en adelante los grupos que construyeron el Estado en los países del centro y en algunos países de la periferia han llegado a aceptar este postulado, que hace que las elecciones se conviertan en el medio para elegir el Gobierno. En Estados Unidos se llegó a esta situación en el segundo sistema de partidos de los demócratas frente a los *whigs** que se desarrolló en la década de 1830. En el primer sistema de partidos, una generación antes, cada partido pugnaba en las elecciones por eliminar a sus rivales de la escena política; al final los demócrata-republicanos lograron reducir a la impotencia política a los federalistas. En cambio, los demócratas y los *whigs* contendían en las elecciones con vistas simplemente a asegurarse que su candidato obtuviera la presidencia (Archer y Taylor, 1981: 54-61). La elección del presidente Bush en 1988 fue el vigésimo traspaso del poder ejecutivo que se producía en EE UU por medio de elecciones.

Este traspaso de la jefatura del Gobierno no está tan abierto a cualquier candidato como se podría suponer por el modo en que lo acabamos de exponer. La formación del Gobierno no es algo a lo que pueda aspirar cualquiera, sino que es un proceso cuidadosamente controlado, y aquí es donde entran los partidos. En

(*) Partido político estadounidense de carácter liberal, creado en el siglo XIX en oposición al Partido Demócrata jacksoniano de carácter conservador [N. de los T.].

muchos países hay un *duopolio* de poder para formar gobiernos. Por ejemplo, en Estados Unidos todos los presidentes que ha habido desde la Guerra Civil han sido los nominados por el Partido Demócrata o el Republicano. En Gran Bretaña, los partidos Liberal y Conservador hasta los años veinte, y después el Partido Conservador y el Laborista han tenido un *duopolio* de poder parecido. Incluso en los sistemas multipartidistas siguen existiendo muchas restricciones a la hora de decidir el voto, al haber relativamente pocos partidos que puedan recibir votos «útiles». Pero precisamente en eso consiste el sistema de partidos; entre la gran diversidad de posiciones políticas sobre un gran número de cuestiones, se pide a los votantes que den su apoyo a una sola de entre un limitado número de «manifestos» o «plataformas». Esto es lo que Schattschneider (1960: 59) denomina el «gran acto de organización», que reduce las alternativas «al límite extremo de la simplificación». El poder de los partidos consiste simplemente en que los electores pueden votar a favor o en contra de determinados candidatos, pero no pueden votar a favor o en contra del sistema de partidos (Jahnige, 1971: 473).

Por tanto, la política electoral, al estar constreñida por los partidos políticos, es un mecanismo de control importante en las democracias liberales. No obstante, la organización concreta que se pone en marcha en unas elecciones específicas no se suele diseñar expresamente para tal elección. Como hemos visto, los partidos y los sistemas de partidos son fruto de la historia propia de cada país. La manipulación de la agenda política no es una conspiración de las elites en el poder, sino que refleja el poder relativo de distintos grupos de interés en la evolución del sistema de partidos.

En opinión de Schattschneider (1960) esta capacidad de limitar las opciones hace posible que los partidos definan la política de un país. En toda sociedad moderna hay un sinnúmero de conflictos en potencia; pero, al controlar las alternativas que se ofrecen a los votantes, los partidos deciden qué conflictos se organizan dentro del marco de la política de un país y cuáles se organizan fuera. El sistema de partidos define la política electoral imponiendo estrictos límites al contenido de la agenda política.

En cierto modo resulta paradójico este papel integrador que desempeñan los partidos. «Partido» tiene la misma raíz que «parte», e indica la división en un sistema político. Consecuentemente, los partidos tienen un segundo papel: reconciliar las diferencias existentes en el seno de un Estado. De ahí que los conflictos sociales y las consiguientes divisiones que Rokkan distingue no desintegren el Estado, sino que pasan a formar parte de él. Por tanto, los partidos pueden hacer que incluso sujetos potencialmente rebeldes se conviertan en simples votantes. El auge de los partidos demócratacristianos en Europa, pero sobre todo en Italia, es reflejo de que el Estado ha triunfado sobre las pretensiones transnacionales de la Iglesia católica. Los católicos devotos se movilizaron en la política del Estado a través de los partidos de su Iglesia. En términos generales este proceso puede denominarse «el gran acto de la movilización» del sistema de partidos. En los países del centro ahora resulta difícil pensar en la política del Estado sin partidos políticos.

La evolución de los partidos políticos

Puede que las democracias liberales hayan sido creadas por los partidos políticos, pero ¿cómo llegaron éstos a ser tan importantes? Es un proceso algo complejo en

todos los países, pero en términos generales se puede simplificar si hablamos de movilización y organización. Estas dos actividades tienen su origen en el desarrollo en el siglo XIX de dos tipos de partidos muy distintos.

La aceptación de la existencia de una oposición legítima en los Estados se plasmó al principio en la organización formal de facciones parlamentarias o «partidos». Estas agrupaciones poco definidas representaban distintos intereses particulares en el seno de la clase dominante. A mediados del siglo XIX se empezó a distinguir entre facciones que servían a determinados intereses y partidos organizados con arreglo a unos principios que aspiraban a representar el interés público desde distintas perspectivas. Por ejemplo, en Gran Bretaña los *Whigs* y los *Tories* fueron sustituidos por el Partido Liberal y el Partido Conservador, respectivamente. Según Duverger (1954) esos partidos al principio se organizaban en el Parlamento exclusivamente y no tenían las características de los partidos políticos actuales. Llegaron a ser verdaderos partidos cuando las organizaciones parlamentarias se vieron obligadas a movilizar apoyos en el país tras la ampliación del derecho al voto y ante la competición con partidos nuevos. La formación de «comités electorales» en los distritos electorales para organizar las campañas convierte a estos «partidos tradicionales» en partidos modernos con todas las de la ley. Pasan a ser lo que Blondel (1978) denomina partidos de cuadros o notables, ya que se organizaban simplemente para encontrar quienes los apoyaran y el poder seguía radicando en el núcleo central de la organización.

A medida que las reformas del sufragio iban alcanzando a los productores directos se fue creando un tipo de partido político muy distinto fuera del Parlamento. Esos partidos extraparlamentarios sólo tenían una fuente de recursos, sus integrantes, que estaban obligados a movilizar a votantes y votantes potenciales en partidos de masas. Quienes mejor lo hicieron fueron los partidos socialistas, que en 1889 crearon la «Segunda Internacional» a modo de alianza de partidos socialistas de numerosos países. En determinadas países o regiones también se crearon otros partidos de masas, como los partidos populistas agrarios y algunos partidos cristianos.

Por consiguiente, a comienzos del siglo XX en la mayoría de las democracias liberales actuales había dos tipos de partidos muy distintos: los partidos de masas, que hacían hincapié en la movilización, y los partidos de notables, que ponían el acento en la organización. Pero entre los dos han definido, en su mayor parte, los sistemas de partidos que existen hoy en día. Según Rokkan (1970), los sistemas de partidos se «congelaron» en la estructura que tienen actualmente en las dos primeras décadas del siglo XX: las elecciones ahora tienen lugar entre partidos políticos, la mayoría de los cuales competían entre sí antes de la Primera Guerra Mundial. Pero no deberíamos dejarnos engañar por el parecido de los nombres de los partidos y asumir que la política electoral no ha cambiado de forma fundamental entre estos dos períodos. Blondel (1978) ha señalado que los sistemas de partidos que había en Europa antes de la Primera Guerra Mundial eran mucho menos estables de lo que parece retrospectivamente. La mezcla de partidos de notables insensibles y de partidos de masas movilizados era más propensa al conflicto que al consenso. Los partidos de masas, concretamente, tenían una tendencia potencial a desunir puesto que desarrollaban ideologías políticas que eran inclusivas, es decir, que pretendían agrupar a toda una clase o estrato. La ideología socialista, por ejemplo, esperaba movilizar a toda la clase obrera de un país, la que acabaría otorgando al partido una mayoría parlamentaria permanente. No había lugar para el pluralismo en esta situación. El caso más extremo ocurrió en

Alemania, donde los socialdemócratas daban la impresión de haber creado una «nación con base de clase» alternativa. Por tanto, la pregunta que se plantea es: ¿cómo esta mezcla inestable y poderosa de distintos partidos políticos llegó a convertirse en las democracias liberales estables de hoy en día?

Para empezar a contestar la pregunta analizaremos el caso de EE UU, que constituyó la principal excepción a la evolución de los partidos que acabamos de describir, ya que ni la movilización agraria (populista) ni la socialista lograron crear partidos políticos importantes para competir por el Gobierno. Según Burnham (1967), éste es el paso decisivo en el que el sistema de partidos de EE UU diverge de la experiencia europea, pues las elecciones norteamericanas siguieron siendo competiciones entre partidos de cuadros o notables hasta bien entrado el siglo XX; pero se vieron obligados a deshacerse de la típica insensibilidad de los partidos políticos de notables debido al desastre económico de 1929. Con la llegada del *New Deal* nos encontramos ante la creación de una nueva forma de partido, que Blondel (1978) llama partido de representación, la cual se desarrolló sobre la base de una síntesis de elementos de los partidos de notables y de masas. Los partidos de representación son más sensibles que los partidos de notables tradicionales, porque hacen llamamientos combinados directos al electorado, que se salen de los estrechos canales de partido; pero no son partidos de masas, porque su objetivo principal no consiste en movilizar a los votantes para que acepten una causa política determinada. Los partidos de representación son pragmáticos y evitan la ideología. En la era de los nuevos medios de comunicación de masas (primero la radio y después la televisión) los líderes políticos pueden hacer sus llamamientos al electorado directamente, y así entramos en el mundo del envase político, la creación de imagen y la «venta» de los candidatos. En las elecciones se trata de averiguar qué partido y líder pueden representar mejor el estado de ánimo público del momento. En la nueva era de la radio a escala nacional, se puede afirmar que los demócratas del *New Deal* de Roosevelt (1932-45) son el primer partido de representación.

En Europa entre las dos guerras mundiales los partidos de notables y de masas siguieron existiendo juntos en medio de una situación política turbulenta en la que había sistemas de partidos con grandes tensiones. Después de la Segunda Guerra Mundial, tanto unos partidos como otros sufrieron una metamorfosis, convirtiéndose en partidos de representación. Para los partidos de notables la transición fue relativamente fácil, sólo tuvieron que ampliar su concepción de las campañas electorales incorporando nuevas técnicas. Sin embargo, los partidos de masas cambiaron radicalmente. Los antiguos partidos socialistas llegaron a confiar en las encuestas y en las agencias de publicidad exactamente en la misma medida que sus rivales de la derecha. Los partidos socialistas ahora aspiran a representar a la opinión pública en lugar de dirigirla. Rokkan (1970) denomina este proceso la «domesticación de los partidos socialistas», y durante la Guerra Fría era lo que distinguía a los partidos socialistas de los partidos comunistas de Europa Occidental. Pero, evidentemente desde el análisis de Rokkan, la tendencia denominada «eurocomunista» creó nuevos partidos comunistas europeos «respetables» antes incluso de que finalizara la Guerra Fría. Este fue el último paso de la conversión de los partidos de masas movilizados en partidos de representación. La eliminación de partidos de masas movilizados se puede interpretar como una especie de «americanización» de los sistemas de partidos europeos. La clave está en que los partidos de representación son un paso indispensable para dar una solución política a la dialéctica acumulación/legitimación en el centro de la economía-mundo (Fig. 6.7).

Las dos políticas y las dos geografías de todas las elecciones

En el capítulo 4 deducíamos dos políticas de una teoría instrumental del Estado. Puesto que en las elecciones se trata de competir por el control formal del aparato del Estado, los partidos políticos deberían reflejar esas dos políticas: interestatal, intraclásista e intraestatal, interclásista; y efectivamente así ocurre. En general, la característica que distinguía entre sí a los diferentes partidos de notables era su política respecto al resto de la economía-mundo; cada partido representaba intereses económicos de la clase dominante de un Estado impulsando el libre comercio o el proteccionismo. Por ejemplo, en EE UU los republicanos eran proteccionistas y los demócratas estaban a favor del libre comercio, mientras que en Gran Bretaña esos papeles los asumían respectivamente los conservadores (reforma arancelaria) y los liberales. En cambio, los nuevos partidos de masas basaron sus movilizaciones en las políticas internas de redistribución: más para los pequeños agricultores en el caso del Partido Populista norteamericano y los partidos agrarios y campesinos de Europa, y más para los trabajadores en el caso de los partidos socialistas.

A principios del siglo XX esas dos políticas, fomentadas por sus partidos respectivos, se encontraban en la arena electoral una junto a la otra. Esta es la fuente de inestabilidad potencial que Blondel (1978) observa y que explica la confusión a la que aludíamos anteriormente llamándola la paradoja de Hobson en las elecciones británicas de 1910, en las que, básicamente, una política de notables (libre comercio frente a reforma arancelaria) se mezcló con una nueva movilización originada en una política de clase (urbana/norte frente a rural/sur), lo que dio lugar a que no se produjera una correspondencia entre intereses y votos. Se puede extrapolar este ejemplo y decir que en todas las elecciones hay dos procesos en funcionamiento. En primer lugar, está la política del poder, cuyos orígenes están en la acumulación, y en la que se trata de ganar las elecciones para promover políticas que benefician a intereses particulares en su procura de acumulación de capital. Todos los partidos gobernantes de cualquier signo político tienen que impulsar algún tipo de acumulación en su territorio estatal. Pero, un partido tampoco puede gobernar si no gana las elecciones; por consiguiente hay una política del apoyo que elaboran y nutren los partidos. Estas dos políticas funcionan conjuntamente: toda política favorece a algún grupo de interés, que puede financiar a un partido para que la ponga en práctica, mientras que el conjunto de las medidas políticas que propone un partido se concibe de tal forma que atraiga a los votantes en general. Pero siguen siendo procesos distintos y pueden dar lugar a resultados electorales muy paradójicos, como demuestra el ejemplo de las elecciones británicas de 1910. Desde 1945 los partidos de representación han difuminado la distinción entre ambos tipos de política al afirmar que sus propuestas están orientadas al bien común, y es responsabilidad nuestra, en los estudios electorales, desenmarañar esta apariencia de plausibilidad.

La lección que podemos sacar de la paradoja de Hobson es que esos dos procesos han de conllevar dos geografías diferentes. En primer lugar, tenemos los conocidos estudios de la «geografía de las votaciones», a los que nos referimos anteriormente, que, en este caso, se convierten en la geografía del apoyo. En segundo lugar, tenemos la mucho menos conocida geografía del poder, la del financiamiento de partidos por grupos de interés y la de las consecuencias de las políticas públicas. Al tener que estudiar dos geografías políticas ahora estamos en posición de introducir un modelo revisado (Fig. 6.8), que deberíamos comparar con el simple modelo «lineal» que presentamos anteriormente (Fig. 6.2).

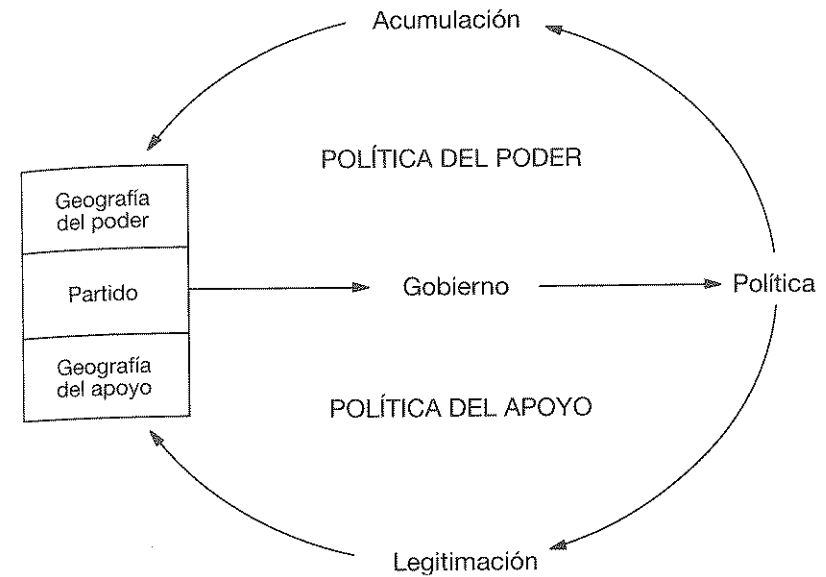


Figura 6.8 Modelo revisado de geografía electoral.

Gran parte de la geografía electoral se ha ocupado de la geografía del apoyo, debido, en parte, a la disponibilidad de datos. Las elecciones deben ser ejercicios muy públicos para que puedan cumplir una función de legitimación, por lo que los resultados electorales están disponibles para producir las geografías del apoyo. Como señalábamos al principio del capítulo, este hecho ha constituido la base del auge espectacular de la geografía electoral que se ha producido en los últimos años. Pero es muy probable que la disponibilidad de datos respecto a la política del poder sea mucho más limitada. Es posible que nunca sepamos nada respecto a políticas que se basan en acciones encubiertas; por ejemplo, la financiación por la CIA de partidos extranjeros «amigos» o la desestabilización de gobiernos extranjeros «hostiles» forma parte de la geografía del poder de algunos Estados, algo de lo que empezamos a enterarnos muy recientemente. Naturalmente que no se ha realizado un inventario de la financiación de partidos políticos en el extranjero para que consultemos esos temas, y es evidente que no podemos esperar que existan tabulaciones oficiales que nos ayuden a elaborar la geografía del poder del modo en que podemos elaborar la geografía del apoyo sobre la base de la disponibilidad de los resultados electorales. Además el estudio de la geografía de las consecuencias de las políticas públicas no se ha llevado a cabo de un modo sistemático. En definitiva, ha habido un cierto descuido de la geografía del poder en las elecciones, y, sin embargo, la política del apoyo y la del poder tienen la misma importancia —esencial en ambos casos— para la buena marcha de la democracia liberal. No deberíamos descuidar una de las dos por el simple motivo de que sea más difícil de investigar. La principal lección que nos da nuestro modelo reformado es la de reorientar la geografía electoral hacia la mitad que ha sido descuidada: la geografía del poder.

Los tres tipos de política electoral

Este nuevo modelo de la geografía electoral hace posible que distingamos varios tipos de política electoral. Podemos definir tres relaciones fundamentales entre las dos geografías: una relación inversa, ninguna relación o una relación positiva. En la Fig. 6.9, que es una ilustración de esta política en términos abstractos, se llaman respectivamente política contradictoria, inconexa y congruente. Para la geografía del apoyo establecemos sólo una división simple, que separa al electorado en dos mitades. Para la geografía del poder la suma de todos los grupos de interés se divide en dos subconjuntos de intereses políticos. La disposición del sombreado indica si existe compatibilidad o no entre intereses políticos y segmentos de votos, lo que nos permite ver claramente las tres formas de política electoral.

Ahora podemos distinguir en nuestro modelo la paradoja de Hobson como un caso de política contradictoria: la Inglaterra de los productores vota a favor del libre comercio, mientras que la Inglaterra de los consumidores vota a favor de los aranceles. Un ejemplo de política desconectada nos lo ofrecen países que utilizan un sistema de votación de representación proporcional, porque la votación y la formación de Gobierno son procesos distintos. Normalmente ningún partido puede formar Gobierno y, por tanto, tiene que haber negociaciones de carácter político entre partidos para formar un Gobierno de coalición. Este hecho pone de relieve que los dos procesos políticos son mecanismos distintos que sirven de ejemplo de la política inconexa; para demostrarlo utilizaremos los resultados de dos encuestas sobre democracias liberales europeas realizadas por Arend Lijphart.

En el primer estudio (Lijphart, 1971) se investiga la división (*cleavage*) electoral buscando el porcentaje de inclinación de distintos grupos hacia su partido «natural». En las dos primeras columnas de resultados de la Tabla 6.2 aparece la información sobre las divisiones económicas y religiosas existentes en siete países europeos que han utilizado un sistema de representación proporcional (RP). Las cifras representan el porcentaje de inclinación de las personas religiosas practicantes hacia los partidos demócratacristianos, y el porcentaje de inclinación de los trabajadores manuales hacia los partidos socialistas/comunistas. En el caso de las democracias europeas que contemplamos aquí, el rasgo más llamativo de estos resultados es el predominio de la división religiosa. En las dos últimas columnas de la Tabla 6.2 se pueden ver los resultados de otro estudio de Lijphart (1982) sobre la formación de coaliciones en los mismos países. Utilizando información sobre todos los gobiernos del período 1919-79, Lijphart define todas las coaliciones bien como religiosas o bien como económicas sobre la base de a qué partido pertenecen los miembros del Gobierno. En la Tabla 6.2 se pueden ver los años de gobierno de cada tipo de coalición como porcentaje del total de años de Gobierno de coalición. La característica más destacable de esos resultados es que contrastan con los hallazgos de la división electoral. A grandes rasgos, la división religiosa es tres veces más importante que la división económica en la conformación de las pautas de voto, mientras que los criterios económicos eran ocho veces más importantes que la religión en el proceso de formación de gobiernos. Este es el caso típico en el que se moviliza a los votantes sobre una base cultural y se forman gobiernos en torno a coaliciones económicas, lo que da lugar a una política inconexa.

Por último, llegamos a la política congruente. En este caso los partidos persiguen políticas que reflejen en bastante medida los intereses de la gente que les apoya. Son las típicas elecciones en las que compiten partidos de representación a

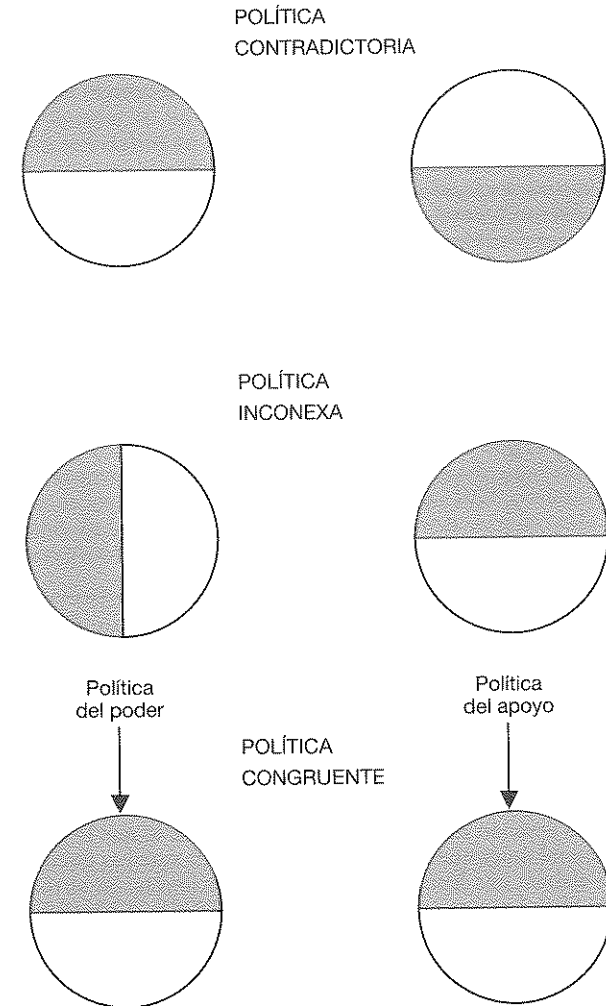


Figura 6.9 Los tres tipos de política electoral.

partir de 1945. En términos generales, los partidos de derecha hacen una política que beneficia al extremo medio-alto del espectro de clases y basan su apoyo en este grupo, en tanto que los partidos de izquierda hacen una política que favorece al extremo medio-bajo del espectro por lo que se ganan su apoyo. No hay duda de que en cada país hay muchas complicaciones, pero esencialmente hoy en día en el centro experimentamos esa política congruente. Dicha política es un elemento crucial de la síntesis política que hemos explorado en este análisis (Fig. 6.7),

porque da origen a la política de redistribución que, como hemos visto, es el sello de los Estados social-democrático-liberales. Este trío que forman el partido, la política y el Estado se complementa mutuamente para dar solución a la dialéctica de la acumulación/legitimación en el centro de la economía-mundo a partir de 1945 (Fig. 6.7).

Tabla 6.2 *Contraste entre la política del apoyo y la política del poder en siete países de Europa Occidental.*

	Política del apoyo		Política del poder	
	Divisiones electorales*		Formación de coalición**	
	Religiosa	Económica	Religiosa	Económica
Francia	59	15	25	75
Italia	51	19	0	75
Alemania	40	27	12	70
Países Bajos	73	26	0	100
Bélgica	72	25	17	70
Austria	54	31	5	95
Suiza	59	26	0	49

* Porcentaje de inclinación hacia los partidos religiosos y socialistas por parte de personas religiosas practicantes y trabajadores manuales, respectivamente.

** Porcentaje de «años de coalición» para el período 1919-79.

II.2. La creación de las democracias liberales

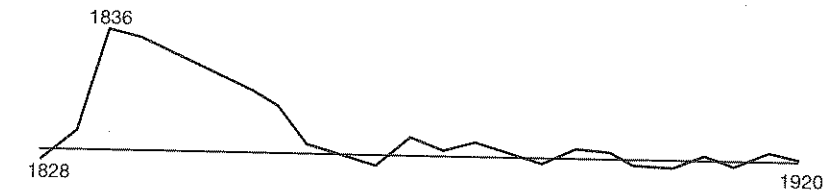
Al contar con tres políticas electorales, estamos en una posición más adecuada para entender la creación de las democracias liberales de lo que lo estábamos con la política electoral única que subyacía en el modelo de sistemas lineal. En este último caso, se elabora una historia típicamente evolucionista, en virtud de la cual la democracia liberal es una consecuencia «natural» de las tendencias democráticas que se han producido en el último siglo más o menos. Pero sabemos, por nuestra introducción anterior al análisis de los sistemas-mundo de las elecciones, que no se produjo semejante transición pausada a la democracia. Therborn (1977), concretamente, ha registrado la amplitud de la oposición política a la democracia en todos los países que actualmente son democracias liberales y que fomentan la democracia en todo el mundo. Nuestra sencilla tipología de tres tipos de política electoral nos permite hablar tanto del «dilema de la democracia» en el siglo XIX como del «triunfo de la democracia» en el siglo XX.

El objetivo de este apartado es plasmar el modelo que hemos elaborado en ejemplos concretos de geografías de elecciones. Empezamos por los partidos de cuadros de EE UU antes del *New Deal*, porque suponen el mejor ejemplo continuado de política incongruente que ha habido. A continuación estudiaremos el carácter de la política congruente que se desarrolló a partir de 1945, antes de pasar a analizar más a fondo el caso británico.

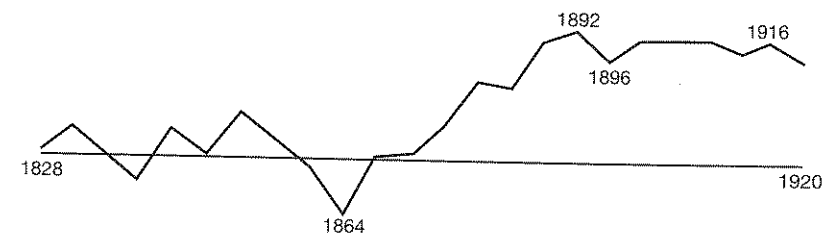
La política electoral incongruente: cultura política regional distintiva y partido en EE UU antes del *New Deal*

Estados Unidos cuenta con el registro continuo más prolongado de elecciones competitivas basadas en un derecho de voto amplio. Ya en 1828 las elecciones presidenciales se basaban en el sufragio de los varones blancos, lo que incluía a millones de votantes. Mientras que los políticos europeos se preocupaban por el dilema de la democracia, Estados Unidos practicaba una política que incluía a los productores directos, aunque evitaba que se inmiscuyeran demasiado en las tareas de gobierno. Aplicar a alguien la denominación de «político», en esa época, llega a tener un significado peyorativo (Ceaser, 1979), a consecuencia sin duda de la política electoral incongruente que se había desarrollado. Este experimento exitoso de la democracia justifica que continuemos investigándolo.

Vamos a reproducir un resumen de los análisis factoriales de las elecciones presidenciales norteamericanas desde 1828 hasta 1980 que realizaron Archer y Taylor (1981). Utilizando el porcentaje de voto de todos los candidatos demócratas, Archer y Taylor deducen que existen distintos patrones de apoyo al partido en diferentes estados. Cuando varias elecciones muestran la misma pauta se definen como «votos normales», en el sentido de que se ha creado una tradición de voto. En el análisis de los estados del este desde 1828 hasta 1920 predominan dos pautas de este tipo, de lo que nos ocupamos ahora, además de mostrar la relación que tiene con nuestro análisis anterior.



(a) Voto normal sin «efecto regional» distintivo



(b) Voto normal con «efecto regional» distintivo

Figura 6.10 *Perfiles de voto normal: EE UU, 1828-1920.*

En la Fig. 6.10 se ve la fuerza de esos dos patrones a lo largo del tiempo. Representan claramente las pautas de voto normal de antes de la Guerra Civil y de después de la Guerra Civil; la primera de las cuales fue importante desde 1836 a 1852, y la segunda desde 1876 en adelante. En la Fig. 6.11 aparece su distribución respectiva en distintos estados, a partir de la cual las hemos denominado, respectivamente: voto normal sin efecto regional distintivo (*non-sectional normal vote*) y voto normal con efecto regional distintivo (*sectional normal vote*). Esta última representa la pauta de voto habitual en Estados Unidos durante gran parte del siglo XX: el Sur firmemente demócrata, «estados fronterizos» menos firmemente demócratas y un Norte ligeramente republicano, especialmente Vermont y Michigan. Este es el tipo de voto producto de culturas políticas regionales distintivas por el que era tan conocido EE UU. Supone un cambio radical con lo que había ocurrido antes. En el voto normal sin efecto regional distintivo, los estados en los que los demócratas tenían mucha fuerza se hallaban tanto en el Norte como en el Sur. La distribución parece casual, incluso aleatoria; los nordestinos y los sureños apoyaban tanto a los *whigs* como a los demócratas y sus preferencias tenían relativamente poco sesgo regional. Este hecho se puede comprobar si tomamos los estados más decididamente *whigs* y los más decididamente demócratas de aquella época: curiosamente son dos estados contiguos, Vermont y New Hampshire, que son los más parecidos social, económica y étnicamente en el período anterior a la Guerra Civil estadounidense. Se trata de un voto sin efecto regional distintivo por excelencia.

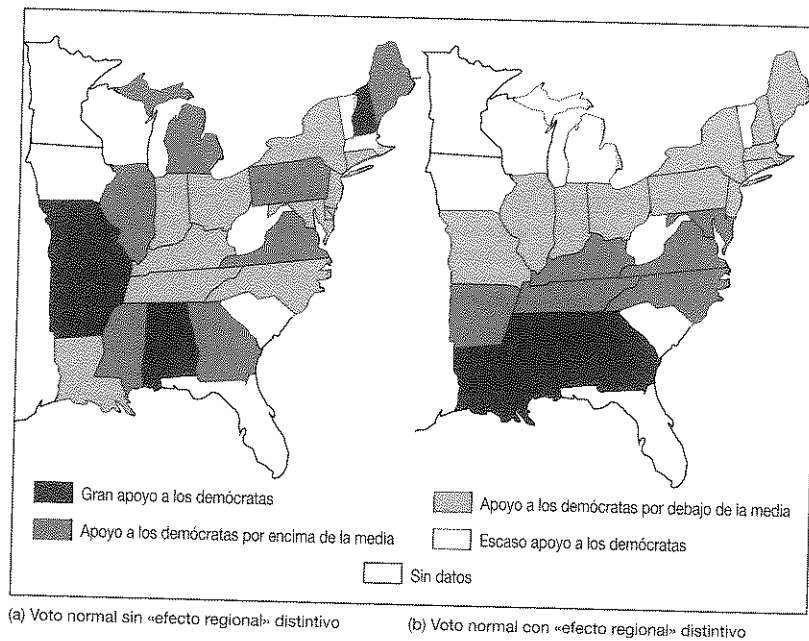


Figura 6.11 Perfiles de voto normal: EE UU, 1828-1920.

Hay varios aspectos importantes en este descubrimiento. Los primeros modelos desarrollistas, que parten de la base de que con el transcurso del tiempo se produce un declive en la base territorial del voto, son puestos en evidencia. En Estados Unidos predomina un tipo de voto con efecto regional distintivo extremo, tras haber sido normal un tipo de voto sin ese efecto y no al revés. Parece que EE UU antes de la Guerra Civil estaba muy «unido», pero hay que desechar esta interpretación, que se basa en la primacía asignada al patrón de voto sobre otros factores, cuando analizamos el sistema de partidos. La pauta de voto sin efecto regional distintivo significa simplemente que existe una conglomeración de alianzas locales, la cual llega a ponerse de acuerdo en el escenario nacional para apoyar a un candidato presidencial seleccionado. Los foros de esta actividad nacional son los dos partidos políticos, el Demócrata y el Whig. Este conjunto de alianzas locales dio lugar a que, por una vez en la historia de EE UU, hubiera partidos «nacionales» (McCormick, 1967: 109).

Hay algo paradójico, pues justo al mismo tiempo que el país experimentaba las tensiones de la rivalidad regional que iban a estallar en la Guerra Civil, en las elecciones no se aprecia ningún efecto regional distintivo. Este hecho quiere decir que la división Norte frente a Sur no formaba parte de la agenda política: no había un partido del «Norte» o un partido del «Sur» a los que votar hasta la década de 1850-60. Las tensiones que surgían en el país se organizaban al margen del orden del día político mediante un sistema de partidos no regionalizado. Los partidos actuaban como fuerza integradora en una política de compromiso regional. Se suele atribuir a Martín Van Buren, presidente desde 1837 hasta 1840, la creación de este sistema tan logrado de control de la agenda política (Archer y Taylor, 1981: 81-4). Era una lucha del partido contra la regionalización política distintiva y, durante una generación, ganó el partido. Se trataba, en palabras de Caesar (1979: 138), de «un antídoto total para los prejuicios regionalistas», y sigue siendo un ejemplo típico de política electoral que los partidos políticos logran que permanezca apartada de un tema de gran importancia en una política inconexa.

El sistema no sobrevivió; en 1856 los republicanos sustituyeron a los *whigs* y los demócratas se dividieron en facciones del norte y del sur. Debido a los trastornos de la Guerra Civil y la posterior reconstrucción, no hubo un patrón de voto normal durante casi dos decenios. No obstante, a finales de la década de 1870-80 estaba surgiendo una nueva política basada en el voto normal con efecto regional distintivo. Esta política de predominio de la división interregional coincide con el establecimiento de la sección norte del Estado como núcleo económico del mismo. El territorio del Estado queda integrado como una gran región funcional que abastece al cinturón manufacturero del norte. Se nos presenta aquí una segunda paradoja: la integración económica se acompaña de separación política. En efecto, el Norte y el Sur se convierten en dos sistemas políticos separados, dominado el primero por los republicanos y el segundo, incluso en mayor medida, por los demócratas. Esta organización favorecía a los líderes industriales del país puesto que los estados del Norte podían superar en número de votos a los del Sur. Por tanto, la presidencia se convirtió virtualmente en un feudo republicano, pues sólo hubo dos presidentes demócratas entre la Guerra Civil y 1932, lo que quiere decir que un partido llegó a controlar la agenda política al relegar a sus oponentes a la región periférica.

¿Y los electores? ¿Qué votaban mientras existía ese control? Afortunadamente los historiadores han intentado contestar a esta pregunta utilizando métodos de correlación y regresión con los datos de las votaciones y el censo. Los resultados

son fascinantes. Los principales factores que determinaban el voto en esa época son en todos los casos variables culturales (McCormick, 1974; Kleppner, 1979): los votantes expresaban en las elecciones su identidad étnica y religiosa. Sin embargo, en todo este período sólo hay dos políticas «culturales» que figuraban en la agenda política: al principio, la esclavitud como cuestión moral y, al final, la Ley seca. Durante todo este período la principal línea divisoria entre los partidos era el proteccionismo (republicanos) frente al libre comercio (demócratas). Por consiguiente, mientras que los votantes expresaban en las elecciones su cultura, las elites de los partidos rivalizaban por intereses económicos que se expresaban en términos de las relaciones de EE UU con la economía-mundo. No puede haber un ejemplo más claro de la acción de los partidos que separa a los votantes del Gobierno en una política inconexa.

La política electoral congruente en la era de la Guerra Fría... ¿y después?

Hasta el momento hemos estudiado la democracia liberal desde el punto de vista de los partidos que la crearon; pero el desarrollo de una política interior congruente en los países del centro de la economía-mundo no es independiente de los acontecimientos internacionales que se producen al mismo tiempo. El *New Deal* constituyó un programa para el mantenimiento de la paz social interna durante el período de la hegemonía de EE UU. Por supuesto que el *boom* económico del cuarto ciclo de Kondratieff hizo posible la construcción de la democracia social, que mantuvo en su lugar a la democracia liberal. Como hemos argumentado anteriormente, la democracia social fue la solución apropiada para el antiguo dilema de la democracia: los estratos sociales inferiores fueron «sobornados», de la misma forma en que los socialimperialistas de finales del siglo XIX lo habían intentado pero no habían conseguido, pues la época no era la adecuada. Hacia mediados del siglo XX estaba en funcionamiento una nueva política de redistribución, gracias a la cual las elecciones se convirtieron en una opción entre distintos conjuntos de bienes públicos. De este tipo de elecciones se tenían que encargar los partidos de representación; no eran adecuadas para partidos de notables ni tampoco para partidos «ideológicos» de masas. En esta situación podía surgir una política ampliamente congruente en torno a la cuestión de la oferta, mayor o menor, de bienes públicos. A la vez que se planteaba esta política interior competitiva se alcanzaba un consenso en política exterior, el cual fue importante para el proceso de afirmación del orden geopolítico mundial de la Guerra Fría. En 1945 algunos círculos del Gobierno de EE UU no estaban seguros del carácter de los partidos socialistas que triunfaban en las elecciones en Europa; sin embargo, pronto se percataron de que representaban la mejor defensa contra los partidos comunistas con respaldo soviético. Los partidos socialistas, como el Partido Laborista británico, fueron los primeros en ser «domesticados» y en realizar una política «segura» desde el punto de vista de la hegemonía estadounidense. Por ejemplo, el gobierno laborista británico tuvo un papel fundamental en la constitución de la OTAN en 1949, comprometiendo a Estados Unidos en la defensa de Europa Occidental.

El consenso democrático social que dio paso a una política congruente era algo más que el Estado del bienestar. Concretamente, en Europa Occidental se desarrolló un Estado corporativo en el que el Gobierno involucró a representantes del capital y de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones económicas.

El Estado social-democrático-liberal tenía algo para todo el mundo... mientras duró el *boom* económico. Al empezar la fase B de la cuarta onda de Kondratieff, a partir de 1970, a consecuencia de la ralentización del crecimiento económico, hubo muchas presiones sobre el gasto público en el que se apoyaba el Estado corporativo; debido a lo cual en la década de los ochenta se produjeron importantes ataques políticos a los programas que constituían el consenso democrático social, los cuales permitían la inclusión de los trabajadores en el Estado corporativo. Estas nuevas medidas políticas se han asociado con los líderes derechistas de EE UU y Gran Bretaña de esta época: el presidente Reagan y la «reaganomía», y Margaret Thatcher y el «thatcherismo». Pero no deberíamos sacar la conclusión de que el cambio sólo afectó a esos antiguos Estados hegemónicos. El renovado énfasis en las fuerzas del mercado era un corolario de la necesidad de recortar el gasto público en épocas de dificultades económicas, política generalizada en todos los países del centro independientemente del color del partido en el poder. La nueva política tenía un contenido más parecido a la posición derechista anterior al consenso democrático social (menos gobierno) y por ello favoreció a los partidos derechistas, que «representaban» mejor el «nuevo realismo» del público, aunque no ocurrió así en todas partes. De hecho, algunos de los cambios más drásticos de política se produjeron en países donde había gobiernos de signo izquierdista. En Nueva Zelanda, por ejemplo, un Gobierno laborista llevó a cabo los recortes del gasto público más rigurosos probablemente de los años ochenta, y en España fue un Gobierno socialista el que realizó posiblemente el mayor ataque al movimiento sindical de los años ochenta. En ambos casos se trata de partidos de representación típicos que proclaman al público en general que no existe otra política alternativa posible, éste es el eslogan utilizado por todos los partidos de este tipo durante las recesiones. Pero, ¿qué pasa con las víctimas de este proceso?

En estas sociedades opulentas del centro, creadas en la explosión económica posterior a 1945, se ha desarrollado lo que John Galbraith (1992) llama la nueva política del contenido, que se basa en una situación en la que la mayoría de la población continúa disfrutando de una vida confortable y ha dejado de necesitar la ayuda social —que formaba parte del consenso democrático social— del Estado. Es el escenario final de los partidos de representación, en tanto que compiten por servir a los que están satisfechos. Al polarizarse económicamente cada vez más la sociedad y sin nadie que represente al extremo inferior del espectro de clase, los partidos están perdiendo paulatinamente su función de legitimación; ya no concilian diferencias, sino que las exacerban. En los centros degradados de las ciudades de los Estados del centro se puede apreciar como se revela la síntesis. Otra dialéctica está en trance de aparecer.

En el centro de la economía-mundo, el discurso político dominante fomenta las elecciones en tanto que medio legítimo más importante, sino el único, para la dirección política. Se cuestiona habitualmente, en términos de sus credenciales democráticas, la efectividad y propiedad de las manifestaciones y huelgas, por ejemplo. Este fue precisamente el caso con la huelga de los mineros en Gran Bretaña, como analizamos en el capítulo 4. La retórica política elemental que se emplea en las democracias liberales fomenta las elecciones como medio legítimo de enfrentarse a cuestiones que se inician en la escala global pero se experimentan en la local. Más aún, estas experiencias conducen a realizar demandas al Estado para que tome medidas de carácter paliativo respecto a los problemas que surgen. Sin embargo, tal y como señala Schattschneider (1960), es preciso hacer notar que las opciones electorales reflejan las decisiones que toman las elites políticas respecto a

qué se incluye en la agenda política. De este modo, el ciclo electoral es dirigido por las elites, y algunas de sus preocupaciones incluirán las relaciones de su Estado, en particular, con el resto de la economía-mundo. Por otro lado, las elecciones representan una oportunidad para los votantes, que en su mayoría no forman parte de las elites, para expresar sus opiniones respecto a si el Estado y la economía nacional han satisfecho adecuadamente sus necesidades, lo que, a su vez, estará en parte determinado por el éxito relativo del estado en la economía-mundo.

Usaremos la tipología de crisis elaborada por Jürgen Habermas (1975) para entender el significado teórico del vínculo que existe entre elecciones, Estado y economía-mundo. El argumento de Habermas insiste en la idea de que el capitalismo tiene una tendencia permanente a la crisis. En particular nos van a interesar dos tipos de crisis por su relación con los dos tipos de política electoral que acabamos de determinar. En primer lugar, en la política del poder, se produce una crisis de racionalidad cuando el Estado no tiene éxito a la hora de gestionar la economía de modo satisfactorio para las necesidades de los propietarios del capital y la elite empresarial. En otras palabras, en opinión de la elite empresarial el Estado fracasa en la gestión económica ya sea porque se implica demasiado en lo que se percibe que son decisiones del mercado o porque toma decisiones desafortunadas sobre el comercio y los aranceles, por ejemplo. En segundo lugar, en la política del apoyo, se produce una crisis de legitimación cuando el Estado no se las arregla para hacer frente a las necesidades sociales y económicas de las masas a la par que se ajusta a los imperativos impuestos por la elite empresarial. En otras palabras, las condiciones económicas o sociales de la mayoría de la población se hacen intolerables, incluso en el caso de que la economía siga produciendo a niveles aceptables para los propietarios y gerentes de las empresas.

La construcción de la democracia social liberal en el centro de la economía-mundo ilustra el papel dual de las crisis de racionalidad y legitimación. El imperativo liberal —el imperativo percibido de mantener el control de la agenda política y el aparato de gobierno— refleja el dominio de las elites en el proceso de creación del sistema político. El propósito de los partidos de notables era gestionar la economía de forma adecuada a sus propios fines. Por otro lado, la extensión del derecho a voto y la redistribución de los beneficios económicos refleja la necesidad de legitimar tanto el sistema político como el económico, de ahí los partidos de representación.

Nuestro marco teórico de los sistemas-mundo debería permitirnos predecir cuándo van a suceder los dos tipos de crisis. En la fase A de los ciclos de Kondratieff no deberíamos esperar que se produjese una crisis de legitimación, dado que esperamos que los gobiernos sean capaces de satisfacer los deseos de sus partidarios. Sin embargo esto implicará más actividad gubernamental en la economía, lo cual es probable que conduzca a una crisis de racionalidad para las empresas en la medida en que las demandas de los votantes se incrementen y el *boom* económico empiece a tambalearse. Una vez que comience la fase B, los gobiernos ya no serán capaces de satisfacer las demandas de los votantes y es probable que se produzca una crisis de legitimidad. Esto puede dar lugar a un período peligroso en el que se produzca una crisis doble, de racionalidad y de legitimidad, que fue precisamente lo que ocurrió en los años treinta con la República de Weimar en Alemania. Si la democracia sobrevive, los recortes forzados en los gastos gubernamentales es probable que ayuden a resolver la crisis de racionalidad, que es la pauta que podemos observar en la naturaleza cambiante de la política electoral británica.

La economía-mundo y la «nueva política»: el caso de Gran Bretaña

El análisis que estamos realizando ha traído el concepto de poder al centro del escenario de la geografía electoral, pero no hay que hacer demasiado hincapié en el poder de los partidos políticos. A pesar del dominio que ejercen sobre los gobiernos en las democracias liberales, siguen estando sometidos a los límites que impone el funcionamiento de la economía-mundo, como acabamos de ver. Aunque es posible que los partidos sean poderosos dentro de las fronteras de su Estado, no tienen asegurado el poder allende dichas fronteras. En esta última sección del apartado sobre las elecciones en el centro establecemos un vínculo entre la política que hemos venido analizando y las cuestiones más amplias que hemos abordado en capítulos anteriores.

Todos los partidos políticos tienen el problema de que, mientras que la política del apoyo es una cuestión interna de su país, la política del poder se extiende inevitablemente más allá de las fronteras del Estado. A medio plazo lo más importante es el carácter cíclico de la economía-mundo. Siempre que la economía-mundo pasa de una fase A a una fase B, o al revés, los imperativos y oportunidades a los que se enfrenta cada Estado por separado cambian radicalmente. Los partidos políticos de estos Estados tienen que adaptar su política a las circunstancias, lo que da lugar a una serie de «políticas nuevas» en cada Estado, que corresponden a las reacciones concretas de los partidos políticos ante las nuevas circunstancias mundiales. La «reaganomía» y el «thatcherismo» son ejemplos recientes de esas políticas nuevas en sus respectivos países.

La característica más interesante de esas «políticas nuevas» es que no se originan necesariamente en las elecciones. Normalmente no hay unas elecciones en las que se les pida a los votantes que elijan entre la política «antigua» y la «nueva»: no es una cuestión para la política del apoyo, sino que es una cuestión para la política del poder. Cada vez que se define una política nueva se suprimen ciertos supuestos antiguos y aparecen temas nuevos en la agenda política, aunque todos los partidos políticos más importantes aceptan esta nueva política. Se origina una nueva rivalidad entre partidos, pero se produce en el marco de la nueva política, limitándose a cuestiones de énfasis y grado. El poder movilizador de los partidos normalmente consigue que los votantes se ajusten a las nuevas circunstancias económicas. Por esta razón, la estabilidad de las pautas de voto que se suele dar en la geografía electoral de los Estados del centro no es un buen índice de la variación en la política del Estado.

Para estudiar este proceso quizá el país más adecuado sea Gran Bretaña. La prolongada decadencia económica que ha experimentado ha suscitado diversas respuestas políticas. Parte de la reorganización política que se produce en este país después de 1945 puede interpretarse como una respuesta a una crisis de racionalidad en tanto que el Estado británico intentó ser más competitivo en la economía-mundo. Otras cosas que han sucedido en las elecciones reflejan el deseo de legitimación, como por ejemplo el auge de los movimientos nacionalistas en Escocia y Gales. Desde la Primera Guerra Mundial se pueden distinguir seis fases de «políticas nuevas», que figuran en la Tabla 6.3, cada una de las cuales surge en forma de pares de respuestas consecutivas a las fases A y B de la economía-mundo. Analizaremos una por una todas estas políticas nuevas.

Empezamos esta secuencia de políticas con la depresión que se produjo después de la Primera Guerra Mundial. La primera reacción fue una política de crisis: el antiguo sistema de partidos, de liberales frente a conservadores, se hundió y

Tabla 6.3 «Nuevas» políticas en Gran Bretaña desde 1918.

Período	Economía-mundo	«Nuevas» políticas	Acontecimientos más destacados
1918-31	Estancamiento B (i)	Políticas de crisis I	Ascenso del Partido Laborista, Huelga Nacional
1931-40	Estancamiento B (ii)	Políticas de interés nacional I	Dominio de la Coalición Nacional
1940-60	Crecimiento A (i)	Consenso social-democrático	Establecimiento del «Estado del bienestar»
1960-72	Crecimiento A (ii)	Políticas tecnocráticas	Solicitud de ingreso a la CEE
1972-82	Estancamiento B (i)	Políticas de crisis II	Conflicto/acuerdo con los sindicatos
1982-	Estancamiento B (ii)	Políticas de interés nacional II	Guerra del Atlántico Sur

surgió el nuevo sistema, de laboristas frente a conservadores. Pero no se produjo inmediatamente una política bipartidista. Como ninguno de los partidos tenía la «respuesta» a los problemas económicos, en todas las elecciones era derrotado el partido gobernante, lo que es un efecto típico de una crisis de legitimación. Este proceso terminó en 1931. La crisis política alcanzó su punto culminante cuando cayó el Gobierno laborista y fue sustituido por un Gobierno de coalición «nacional» confirmado por las elecciones generales, que resolvió la crisis de legitimación. El Partido Laborista queda al margen de la vida política, en tanto que el Gobierno nacional logra un nuevo respaldo en las elecciones de 1935, con lo que se sustituye la rivalidad entre los dos partidos a medida que se convence a los electores de que reduzcan sus expectativas económicas.

La Segunda Guerra Mundial acaba con todos los supuestos de la vida política de los años treinta. Surge un consenso democrático social nuevo, y con la vuelta de los laboristas al Gobierno en 1945 se crea un «Estado del bienestar». La revisión del orden del día doméstico no se extiende a los asuntos exteriores, y la combinación subsiguiente de inversión en el Estado del bienestar y mantenimiento de una presencia militar global trae como consecuencia ciclos económicos agudos; se trata de la crisis de racionalidad que se manifiesta en la conocida secuencia de «parada-avance» del rendimiento económico británico. El problema se agudizó cuando el rendimiento relativo de Gran Bretaña se convirtió en una cuestión política. La «revaluación de 1960» y la vuelta de un Gobierno laborista en 1964, que prometía «una revolución tecnológica al rojo vivo», anunciaban una nueva política tecnocrática, que suponía una amplia reforma de las instituciones estatales para que Gran Bretaña fuera tan competitiva como sus rivales. «Reorganización»

se convierte en la palabra clave a medida que las administraciones locales, el Estado del bienestar y otros ámbitos estatales importantes se «racionalizan» para ser «eficaces». Respecto a los asuntos exteriores la entrada en la Comunidad Económica Europea marca el abandono del papel de potencia global para pasar a ser una potencia europea, solución final tecnocrática a la crisis británica de racionalidad.

Al iniciarse la recesión que padecemos en la actualidad, pronto quedó de manifiesto que hacer un remiendo en la administración del Estado no daba resultado, por lo que entramos de nuevo en una política de crisis general. Haseler (1976) distingue una serie de treinta y cinco acontecimientos entre 1966 y 1975 que, en su opinión, indican la descomposición del sistema político. En esta nueva crisis de legitimación, una vez más se consideró que ningún partido tenía la respuesta, y volvemos a las derrotas electorales de los partidos que estaban en el Gobierno e incluso a un período de Gobierno minoritario. El sistema de partidos pasa por una época convulsa debido al auge de los partidos nacionalistas en Escocia y Gales, al aumento del apoyo al Partido Liberal y también a una división en el Partido Laborista. Toda esta situación cambia cuando, en los años ochenta, surge una nueva política de interés nacional, que resolvió la crisis de legitimación. Un Gobierno conservador vuelve al poder contando con una amplia mayoría, puesto que los votantes han aprendido a suavizar sus demandas y expectativas. De hecho, muchos han señalado que la victoria electoral que han obtenido los conservadores en la difícil situación económica de 1992 es un ejemplo claro de la política del contento. Pero pronto surgió una nueva crisis de racionalidad con motivo de la debacle de 1993 en los mercados cambiarios. Aunque el Gobierno de Major agotó a trancas y barrancas toda la legislatura, en 1993 tuvo lugar el nacimiento de una nueva política, con la administración situada permanentemente en los índices más bajos de popularidad de la historia según las encuestas, lo que culminó en la victoria arrolladora de los laboristas en 1997. El «blairismo» es la nueva política actual, que proclama una revolución modernizadora no muy diferente a la de 1945. Sin embargo, la naturaleza esencial de esta nueva política no está del todo clara en el momento de escribir estas páginas.

En el estudio de Taylor (1991d) se puede encontrar un análisis pormenorizado de estas políticas nuevas, ahora, con vistas al objetivo de este apartado, sólo queda insistir en dos temas. En primer lugar, las diversas «políticas nuevas» no han surgido en las elecciones. En 1931, antes de las elecciones se esbozaron las líneas de batalla de la nueva política. No obstante, el principal ejemplo probablemente sea la práctica habitual de identificar las nuevas políticas del consenso democrático social con la victoria de los laboristas en 1945. Esto es incorrecto. Aunque el Gobierno laborista fue el que creó el Estado del bienestar, el Gobierno de coalición de la época de la guerra dirigido por los conservadores había tomado ya las principales decisiones respecto al tipo de política a seguir. Se puede considerar que el surgimiento de esa política nueva data de 1940, fecha de la creación del nuevo Gobierno de coalición. Tampoco las políticas tecnocráticas se derivaron de ninguna elección: la revaluación de 1960 se produjo justo después de una espectacular victoria electoral del Gobierno que, presumiblemente, confirmaba políticas anteriores! Hemos fechado el surgimiento de las nuevas políticas de crisis en 1972 cuando el Gobierno conservador cedió ante las demandas del sindicato de mineros y perdió lustre por haber dado la imagen de virar en redondo. Finalmente, la Guerra del Atlántico Sur de 1982 suscitó una reacción nacionalista entre los votantes que se plasmó en un cambio radical de la popularidad del Gobierno conservador, que posteriormente se consolidó en las elecciones de 1983.

El año 1982 marca sin duda el comienzo de la política reciente de interés nacional, y 1993 marca su decadencia. De este modo, en todos los casos las «nuevas políticas» han surgido independientemente de las elecciones: la política del poder precede a la política del apoyo.

La segunda cuestión importante es que, durante todo este período en que hubo seis políticas nuevas, hubo sólo una pauta geográfica importante del apoyo. En términos generales, las áreas que en la primera política de crisis votaron al Partido Laborista o al Conservador han continuado con las mismas inclinaciones políticas hasta nuestros días: el Partido Laborista mantiene un patrón de apoyo que comprende el norte y las ciudades, con baluartes en las cuencas mineras; en tanto que el Partido Conservador es el partido rural y de las áreas residenciales. A pesar de que se hayan producido oscilaciones electorales a favor de uno u otro partido, esta geografía electoral ha permanecido extraordinariamente estable; ni siquiera la aparición en 1983 de una alianza política de centro fue capaz de romper ese molde geográfico. Puede que los dos partidos políticos principales no hayan podido contrarrestar la continua decadencia de Gran Bretaña en la economía-mundo, pero se las han arreglado para seguir conservando, contra viento y marea, la pauta de apoyo con la que contaban. Esta mezcla fascinante de impotencia y fuerza es el sello característico de los partidos políticos de todos los países, aunque el peso de uno y otro aspecto es muy diferente en los Estados del centro y en los de la periferia.

III. LAS ELECCIONES FUERA DEL CENTRO

En Enero de 1988 en Filipinas, cuya presidenta entonces era Corazón Aquino, se celebraron elecciones locales en toda el país, lo cual supuso un despliegue de 156.000 soldados en 930 «puntos electorales conflictivos». Al final, las elecciones tuvieron que suspenderse en 10 de las 73 provincias, y en otras 19 provincias hubo que someterlas al control de comisiones especiales. El número definitivo de muertes fue de 103 entre los que se encontraban 39 candidatos. La señora Aquino declaró que había habido «una reducción sustancial en el derramamiento de sangre», ya que en las anteriores elecciones locales de 1971, cuando Marcos era el presidente, perdieron la vida 905 personas.

¿Qué conclusión podemos sacar de tales sucesos? La violencia de las elecciones filipinas no es en absoluto algo inusual. Dos meses antes en Haití resultaron muertas 150 personas en unas elecciones, entre las que figuraban catorce votantes asesinados en un colegio electoral. No es preciso seguir haciendo una lista de la violencia electoral para llamar la atención sobre el hecho de que las elecciones que se celebran fuera del centro son procesos políticos cualitativamente distintos de las elecciones de las democracias liberales.

Esta conclusión apenas sorprende dada la diferencia de antecedentes históricos y de circunstancias materiales existente entre las democracias liberales y el resto del mundo. Quizá lo que es sorprendente es la frecuencia con la que se celebran elecciones en esas situaciones tan poco prometedoras; incluso los Estados comunistas sintieron la necesidad de legitimar a su Gobierno con elecciones periódicas, aunque la opción se limitara a un partido. Sin embargo, todo esto pone de manifiesto el poder que posee el proceso electoral. Vamos a prestar atención exclusivamente a las elecciones auténticamente competitivas celebradas fuera del centro. En estos países del Tercer Mundo ha habido dos vías muy distintas hacia las elec-

ciones competitivas, que se han manifestado en diferentes escenarios. En la mayoría de los países las elecciones fueron un proceso político trasplantado, que se recogía en las constituciones elaboradas con motivo de la independencia a partir de 1945. En Asia y África estas constituciones no lograron proteger esa política, y las elecciones han sido sustituidas por los golpes militares como forma más corriente de cambio de gobierno. Allí donde sobreviven, las elecciones suelen ser acontecimientos traumáticos y peligrosos, como hemos visto.

No obstante, en América Latina, cuyo período de independencia es mucho más largo, la historia de las elecciones es muy distinta. Por ejemplo, Wesson (1982: 15) ha señalado que:

En 1929 todos los gobiernos más importantes de Latinoamérica eran civiles y tenían motivos para proclamarse democráticos; parecía una suposición razonable pensar que estaban en el camino de una civilización cada vez mejor.

Pero ahora sabemos que no iba a ser así. La mayoría de los países latinoamericanos han padecido golpes militares que han detenido bruscamente esa tendencia a la democracia. Por tanto, la característica más llamativa es que, a pesar de las diferencias históricas, en ambas partes del Tercer Mundo se ha producido un desenlace parecido, en el que la democracia es frágil y los generales suelen gustar de convertirse en políticos. Evidentemente, esta situación proporciona una prueba de peso para las explicaciones materialistas del fracaso relativo de la democracia, puesto que todos los países del Tercer Mundo se caracterizan por padecer una enorme pobreza.

Lo que ocurrió en Latinoamérica (a partir de 1929) y en otros países del Tercer Mundo (poco después de que accedieran a la independencia) fue que no pudieron obtener los recursos para mantener una política de redistribución viable. Los procesos políticos de carácter democrático liberal fracasaron porque no fue posible vincularlos con una democracia social para crear un Estado social-democrático-liberal. Sin ese consenso, el Estado vuelve a una forma coercitiva de control.

¿Cómo actúan los partidos en estas circunstancias? Lo primero que hay que destacar es que la de las elecciones en las que compiten partidos sólo es una de las posibles vías para acceder al poder. Las campañas electorales y las campañas militares a veces se pueden fundir en un proceso único. Lo segundo es que si un partido gana las elecciones accede al aparato estatal, lo que le permite realizar dos actividades importantes: los opositores pueden ser perseguidos y acusados a través de las instancias legales del Estado, y a los aliados se les puede otorgar ciertas ventajas políticas. Por ello se ha tendido a hacer un tipo de política clientelista, en la que partidos controlados por «hombres fuertes» compiten en una batalla por llevarse el botín. Esos partidos están integrados por grupos restringidos de personas que apoyan al «jefe» a cambio de favores. En algunos países el poder de estas versiones extremas del partido de notables o cuadros se ha visto socavado por una variedad populista de nuevos partidos de masas (Canovan, 1981; Mouzelis, 1986). En unos cuantos países los partidos populistas han logrado atraer a las masas urbanas y rurales al sistema político del Estado, pero esta movilización no pudo superar las consecuencias de la imposibilidad de realizar una política de redistribución a gran escala. Fue, en muchos casos, el fracaso ignominioso de las políticas populistas —como el del peronismo en Argentina— lo que provocó intervenciones militares y la coerción sobre las fuerzas populares, hechos que, en definitiva, volvieron a apartar de la política a las masas urbanas y rurales. En los últimos años, sobre todo desde que acabó la Guerra Fría, la democracia multipartidista se ha extendido bas-

tante por el Tercer Mundo. En lo que resta del capítulo se explica por qué creemos que estos cambios políticos no representan la instauración de una democracia liberal ininterrumpida sino que son «intervalos de democracia liberal». Concluiremos este capítulo con una evaluación final de la paradoja de la creciente ola de democratización en condiciones de mayor desigualdad debido a la globalización.

III.1. La política del fracaso

Los procesos esbozados anteriormente se pueden calificar de política del fracaso; pues, dada la posición de estos países en el sistema-mundo, no pueden permitirse el lujo de una política congruente, y en esta situación todos los gobiernos son un fracaso a los ojos de la mayoría de sus habitantes. Esto da lugar a la inestabilidad que caracteriza al Tercer Mundo. El ejemplo más exagerado de la política del fracaso es el de Bolivia, que lleva ya más de doscientos gobiernos en menos de doscientos años de independencia. En términos generales, allí donde las elecciones continúan utilizándose para formar gobiernos, la política del fracaso se refleja en la suerte continuamente cambiante de los partidos.

El «juego de las cuatro esquinas» de la democracia

Supongamos que, en las circunstancias materiales existentes fuera del centro, hay un país que puede mantener elecciones competitivas durante una década o más. ¿Qué tipo de sistema político esperaríamos que tuviera? Fueran cuales fuesen los motivos concretos por los que las elecciones pudieran continuar, predeciríamos que, dado que las circunstancias materiales provocarían el fracaso del Gobierno, todos los partidos gobernantes tendrían muchas dificultades para ser reelegidos. Así pues, se trata de una situación electoral ideal para los partidos de la oposición. Por tanto, lo previsible sería que un partido gobernara un mandato electoral, otro lo sustituyera en las siguientes elecciones, etc., etc. Es el proceso justamente contrario del que contemplamos en EE UU: en el Tercer Mundo son los titulares del Gobierno los que salen perjudicados y pierden el Poder al resultar derrotados en las elecciones.

Se puede observar como actúa este proceso en los Estados latinoamericanos después de 1945. Dix (1984) ha investigado lo que denomina la «rotación electoral» en nueve países y Werz (1987) ha puesto al día los datos de Dix. El único país en el que se registra una serie continua de elecciones competitivas es Costa Rica, y en diez elecciones celebradas entre 1948 y 1986 el Gobierno ha sido expulsado del poder en ocho ocasiones. Chile, Venezuela y Ecuador han tenido cinco elecciones y sólo un Gobierno ha sido reelegido en cada caso. Dix y Werz sólo hallaron once gobiernos reelegidos de un total de cuarenta y tres elecciones.

Sin embargo, el mejor ejemplo de este «juego de las cuatro esquinas» de la democracia no procede de Latinoamérica. Sri Lanka ha sido gobernada por políticos electos desde su independencia en 1948. El sistema bipartidista que se ha desarrollado en Sri Lanka es conocido por los cambios radicales en la suerte de los partidos políticos (Fig. 6.12): las siete elecciones celebradas desde 1952 han tenido como resultado seis cambios de Gobierno. Posteriormente, el parlamento ha acordado una nueva constitución en la que se diseña un sistema electoral presidencialista, pero el país se ha precipitado en la guerra civil.

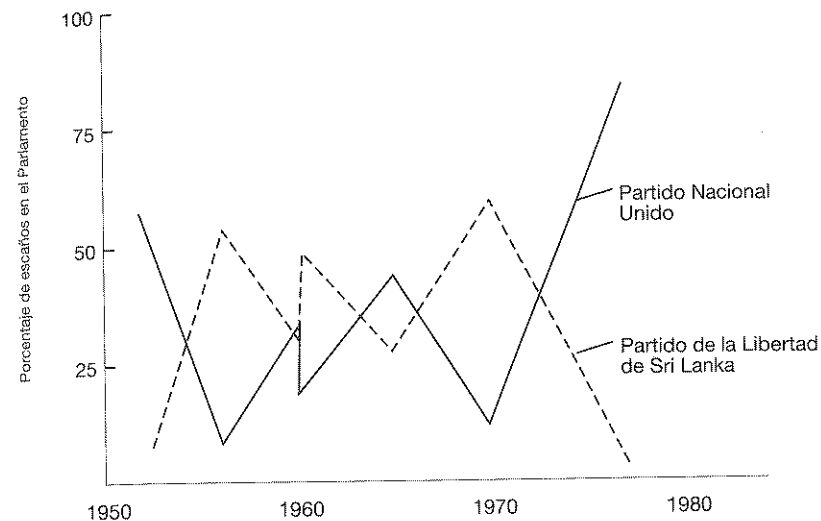


Figura 6.12 El «juego de las cuatro esquinas» de la democracia en las elecciones de Sri Lanka.

Las geografías de una política del fracaso: el caso de Ghana

¿Cuál es la geografía electoral de este tipo de inestabilidad política? En un estudio sobre Ghana se ha respondido a esta pregunta de un modo bastante pormenorizado (Osei-Kwame y Taylor, 1984). Utilizamos un hallazgo de esta investigación en la Tabla 6.1 para mostrar cómo Ghana, al ser un país periférico, ha tenido un grado muy bajo de estabilidad geográfica en sus pautas de voto. Este dato se basa en el análisis de ocho elecciones entre 1954 y 1979, las cuales enfrentaban a un grupo de políticos que apoyaban al primer presidente, Kwame Nkrumah, contra sus opositores liderados por su gran rival, Busia. El nombre de los partidos fue cambiando con el tiempo, pero no es difícil distinguir a esas dos agrupaciones políticas. El grupo partidario de Nkrumah ha estado constituido por los centralistas, favorables a un plan de «modernización», que consistía en utilizar las ganancias obtenidas de las exportaciones de cacao procedente de la región central de Akan para crear una industria moderna; como hicieron hincapié desde el principio en la planificación y el proteccionismo muchas veces fueron considerados como los «socialistas» en el sistema de partidos. Los opositores al principio eran federalistas que no estaban a favor de explotar las zonas agrícolas en beneficio de las ciudades y puertos costeros; eran los partidarios del libre comercio, los «liberales» en el sistema de partidos. El análisis de los resultados de las votaciones se centró en el patrón del voto recibido por los centralistas.

Mientras que en los países del centro de la Tabla 6.1 sólo ha habido una pauta principal de voto desde la Segunda Guerra Mundial, la escasa estabilidad de la geografía electoral de los países periféricos supone la existencia de varios patrones de voto. En el caso de Ghana podemos encontrar en las ocho elecciones consideradas cuatro pautas distintas del voto a los centralistas. En la Fig. 6.13 se puede ver



Figura 6.13 La geografía cambiante del voto en Ghana.

el cambio de las bases geográficas del apoyo. Empezando en el período previo a la independencia, los apoyos se concentraban en la zona costera y en el sur; en 1960 ya comprendían áreas del interior alrededor de la región de Akan, pero no habían llegado hasta la frontera del norte ni la del este. En posteriores elecciones los centralistas alcanzan esas fronteras, pero lo hacen a costa de sus primeras bases de apoyo; en 1969 los apoyos se concentran radicalmente en el sudeste, mientras que una década después esa pauta ha desaparecido y es sustituida por otra en la que las bases de apoyo se encuentran en el norte y sudeste del país. Está claro que en este caso no existe la «renovación de clientelas» de la que hablaba Rokkan (1970). ¿Qué política subyace a una fluidez geográfica de este tipo?

En Ghana la etnia ha dominado la política del apoyo. El Partido de la Convención del Pueblo de Nkrumah encabezó la campaña por la independencia, pero nunca creó un movimiento nacional en todo el país. Al principio fue apoyado por las elites «modernizadoras» de la zona costera y de la región natal de Nkrumah, al sudoeste. En el resto de las regiones el partido sufrió un enorme rechazo. En la mayor parte del país las elites tradicionales triunfaban como candidatos independientes o representando a pequeños partidos regionales o étnicos. Después de la independencia en 1957, el partido de Nkrumah consiguió obtener más apoyo tierra adentro, pero seguía encontrándose con una firme resistencia en la región de Akan (la región natal de Busia) y al norte y al este del país. Así pues, cuando Nkrumah fue derrocado por un golpe de Estado, en 1966, no había logrado convertirse en un líder nacional que estuviera por encima de las rivalidades étnicas.

Con la marcha de Nkrumah el patrón posterior de apoyo a los centralistas es completamente étnico. En 1969, la única vez que los centralistas perdieron las elecciones, se vieron relegados a un núcleo del sudeste, que era la región de origen de su nuevo líder. Cuando murió hubo otros líderes en 1978-9 que procedían del norte y del sudoeste, lo que hizo que estas zonas se convirtieron en nuevas bases de apoyo.

En consecuencia, llegamos a la conclusión de que Ghana es un caso típico de política inconexa. Junto a las geografías del apoyo de base étnica hay una política del poder centrada sobre formas alternativas de administrar una economía que depende de los ingresos de la exportación de cacao. Sólo la región de Akan, donde se cultiva cacao, sigue oponiéndose firmemente a los centralistas. Las demás regiones apoyarán las políticas centralistas en función del origen étnico del líder del partido. El proceso político ghanés consiste en una base geográfica cultural que se transforma en distintas geografías políticas las cuales ofrecen la posibilidad de crear geografías económicas alternativas.

III.2. La India: «la democracia liberal más grande del mundo»

Elecciones e inestabilidad política no siempre van unidas en los países del Tercer Mundo. En México, por ejemplo, en las elecciones celebradas regularmente durante más de medio siglo, resultó elegido el mismo partido político. Nuestro argumento es que se trata de casos especiales que merecen una investigación específica. En México el partido en el Gobierno conseguía fragmentar y empujar a la oposición gracias, fundamentalmente, a la asociación con la Revolución. Asimismo, en la India el Partido del Congreso encabezó el movimiento independentista y, en general, se ha mantenido al frente del Gobierno de la India desde 1947. Calificamos a estos partidos gobernantes de «partidos agregativos» porque hacen

gala de una gran capacidad para ganarse el apoyo electoral de una gran variedad de electores. El análisis que realizaremos seguidamente gira en torno a los mecanismos que están tras la ejecución de esta estrategia electoral por parte del Partido del Congreso, centrándonos primero en su política del apoyo y luego en su política del poder.

El motivo por el que nos centramos en el Partido del Congreso se debe a la opinión de Blondel (1978: 55) de que la India «constituye la democracia liberal más grande del mundo». En la interpretación de las elecciones que hacemos desde nuestra perspectiva de análisis de los sistemas-mundo la India no puede ser un Estado democrático liberal, porque no dispone de los recursos para llevar a cabo una política de redistribución viable. Pero, en cualquier caso, sí tiene elecciones libres y abiertas. Si Blondel está en lo cierto, sería la excepción que demostraría que nuestro análisis de los sistemas-mundo es erróneo; así pues, la política india representa una prueba crucial para nuestra geografía política. Limitándonos a estudiar las geografías electorales del Partido del Congreso pondremos de manifiesto que la India tiene una política muy distinta de la que se encuentra en las democracias liberales del centro.

Las geografías del apoyo del Partido del Congreso

La escala geográfica, las desigualdades materiales y la diversidad cultural de la India suponen un gran abanico de divisiones sociales potenciales que los partidos políticos pueden organizar o tratar de organizar. Por tanto, no es de extrañar que haya habido literalmente cientos de partidos compitiendo en las elecciones indias. La mayoría han desaparecido, pero el Partido del Congreso sobrevive y prospera. Por encima de toda la complejidad de la política india está el simple hecho de la supremacía de un partido: desde 1947 el Partido del Congreso ha estado continuamente en el poder a excepción de dos períodos breves. Independientemente del criterio utilizado, este partido político ha alcanzado un triunfo mayúsculo. ¿Cómo lo ha logrado?

El Partido del Congreso se constituyó en 1885 y hasta el final de la Primera Guerra Mundial actuó como un típico partido de notables de la reducida clase media india britanizada. A partir de 1919 el Partido Liberal —una escisión del Congreso— adoptó este papel, y el Partido del Congreso se convirtió en el partido movilizador de masas del movimiento independentista. Sin embargo, después de la independencia no logró ni mantener su función de movilización de masas ni convertirse en un partido de representación moderno. El Partido del Congreso nunca elaboró una doctrina o ideología única en torno a la cual pudiera crear una base nacional de apoyo. De ahí que a pesar de su supremacía no haya tenido el papel integrador electoral que han desempeñado los partidos en las democracias liberales, sino que se ha convertido en un partido agregativo, lo que supone que en todas las elecciones la base de apoyo del partido es una mera agregación de diferentes grupos. Semejantes agregaciones pueden ser temporales, puesto que la creación de esas bases de apoyo no depende de ninguna doctrina o posición política consistente; es lo que Park y De Mesquita (1979: 113) denominan «ambigüedad intencionada» del Partido del Congreso. La característica más importante de la agregación es que llega a constituir una mayoría. En resumen, el Partido del Congreso ha sabido manejar de un modo oportunista y pragmático la complejidad de la política india.

El análisis de pautas de voto en el estado del Punjab sirve para ilustrar la geografía electoral de la estrategia agregativa. En la Tabla 6.1, el bajo nivel de estabi-

lidad geográfica registrado en la India se basaba en un estudio de las pautas de voto del Partido del Congreso en el Punjab (Dikshit y Sharma, 1982). Podemos ver los datos de esta inestabilidad geográfica de los votos del Partido del Congreso en otro estudio de Brass (1975). En la Fig. 6.14 se muestran los resultados de los tres partidos principales que compitieron en las elecciones del Punjab

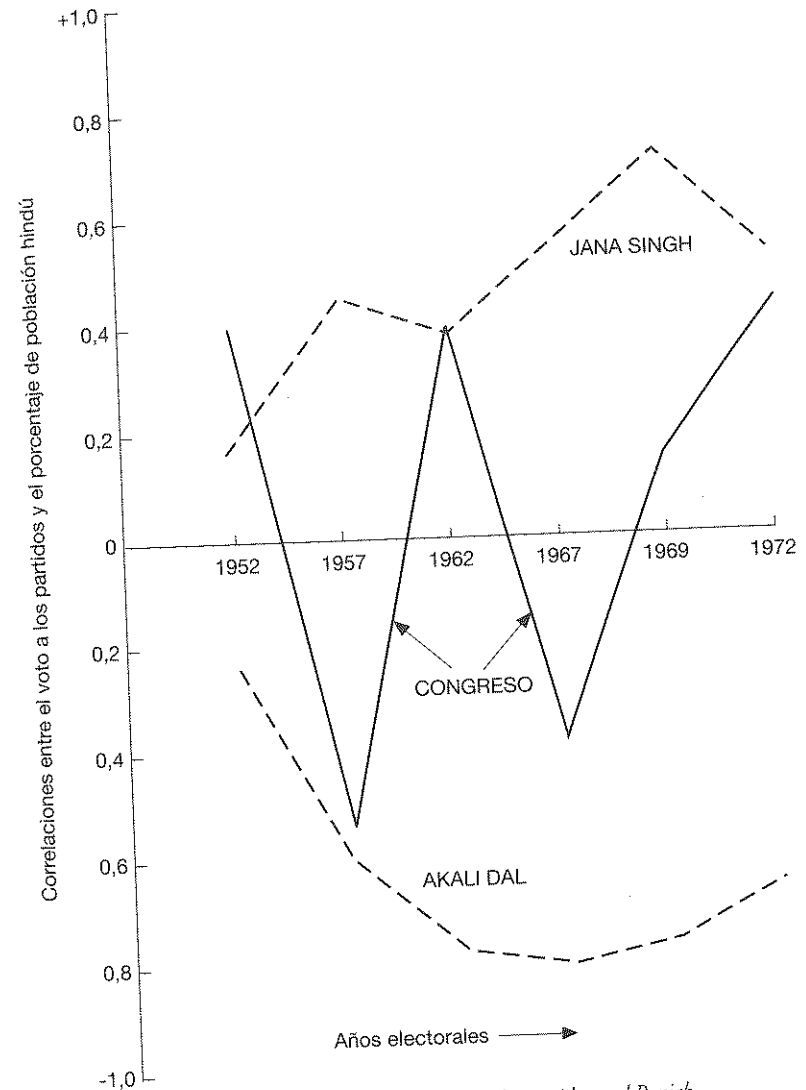
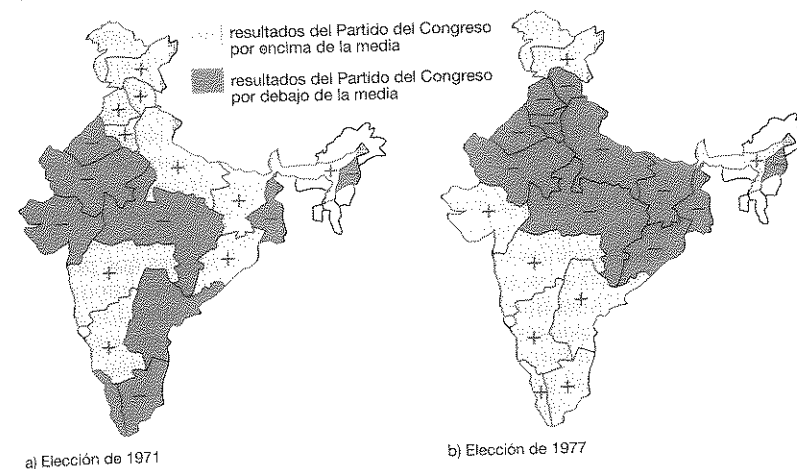


Figura 6.14 El cambio en las bases étnicas del voto a los partidos en el Punjab.

desde 1952 a 1972. En todas las elecciones se establece la correlación entre la pauta de voto del partido y la distribución geográfica de la población hindú. Por ejemplo, el Partido Jana Singh hace campaña como partido hindú y su pauta de votos siempre tiene una correlación positiva con la distribución de personas hindúes, como era de esperar. En cambio, el Akali Dal es el partido de los sijes y sus votos siempre tienen una correlación negativa con la distribución de la población hindú. Pero el Partido del Congreso no presenta esa correlación simple. En 1952 la correlación indica que recibieron un apoyo importante de los hindúes; sin embargo, en las siguientes elecciones la correlación indica que no contaron con un apoyo importante de los hindúes, antes de volver a obtenerlo y seguir, así, cambiando en uno u otro sentido entre las dos comunidades. Estos datos son reflejo de una serie de políticas del fracaso a las que se han adaptado cambiando la base de apoyo del partido. En pocas palabras, el Partido del Congreso decepciona una por una a cada comunidad que le vota; ahora bien, la creación de una nueva base de apoyo contrarresta el rechazo que pudieran sufrir en las siguientes elecciones. De este modo, un partido agregativo puede seguir conservando el control aunque siempre sufra el rechazo de sus anteriores partidarios en una política del fracaso. El Partido del Congreso ganó todas las elecciones celebradas en el Punjab hasta 1967; pero ésta no es más que una forma diferente de expresión de la misma política del fracaso que en otros países del Tercer Mundo conducía a elecciones en las que se producía un vuelco de los resultados, del tipo de las que hemos visto antes.

No existen estudios de geografía electoral de toda la India para que estudie cómo actúa esta estrategia de agregación en todo el país, pero es evidente que a esta escala hay indicios de política del fracaso a pesar del dominio del Gobierno por parte del Partido del Congreso. Las primeras grietas en el control que venía manteniendo el Partido del Congreso sobrevinieron en 1967, cuando perdió las elecciones en varios estados. Veremos que la respuesta del partido a estas derrotas se oponía a la política del poder en el siguiente subapartado. En 1971 el viejo Partido del Congreso «oficial» sufrió una derrota a manos del nuevo Partido del Congreso de Indira Gandhi que realizó una campaña populista y personalista. En 1975 se declaró el estado de excepción y 676 políticos de la oposición fueron encarcelados; en total 110.000 personas fueron detenidas y encarceladas sin juicio. Estaba claro que el Partido del Congreso había perdido el control de la política del fracaso en la India. Cuando se celebraron las siguientes elecciones Indira Gandhi fue barrida del poder por la oposición que se había unido gracias a la persecución de la que había sido objeto. El ganador de las elecciones fue el Partido Janata, otro partido agregativo que no tenía doctrina ni ideología clara salvo oponerse al estado de excepción y al Partido del Congreso; pero, a diferencia de este último, el Partido Janata no tardó en desintegrarse, lo que permitió que Indira Gandhi ganase las elecciones de 1980 y volviera al poder.

En las geografías de las dos elecciones se aprecia una gran inestabilidad geográfica (Fig. 6.15). En 1971 la pauta de apoyo se concentraba en el feudo hindú del norte; en 1977 se perdió el norte y la mayoría de los votos del Partido del Congreso procedían de los estados del sur que no son hindúes, produciéndose una pauta de votos completamente distinta: fueron elecciones en las que hubo un vuelco tanto desde el punto de vista geográfico como del político. Esta situación es la que esperamos de un país del Tercer Mundo en donde no es posible que haya una política congruente y estable.



a) Elección de 1971

b) Elección de 1977

Figura 6.15 El cambio en la geografía de las elecciones indias.

Las geografías del poder del Partido del Congreso

Para mantenerse en el poder el Partido del Congreso no ha confiado exclusivamente en la política del apoyo. La «ambigüedad deliberada» de sus posiciones políticas le permiten fraguar vínculos con una gran diversidad de grupos de interés especiales. Por ejemplo, el Partido del Congreso siempre ha afirmado que es un partido socialdemócrata y cuenta con el apoyo formal de muchos sindicatos y organizaciones agrarias, superando en ello a los dos principales partidos socialistas de la India; además, ha recibido multiplicada por seis la cantidad de contribuciones que el Partido Swatandra, el partido de la «empresa libre», obtiene de los hombres de negocios más importantes y de los terratenientes más ricos (Sadasiwan, 1977: 307-8). No hay duda de que un partido agregativo depende de la política del poder tanto como de la política del apoyo.

El mejor ejemplo de la política del poder del Partido del Congreso lo constituyen las elecciones generales de 1967 y los sucesos ocurridos después, que Kashyap (1969: 3) califica de momento decisivo de la política india de la época posterior a la independencia porque «puso de manifiesto lo artificial de la estabilidad política». Antes de las elecciones no había ningún Gobierno contrario al Partido del Congreso; en las elecciones el Partido del Congreso perdió en siete de los veintidós estados, pero la cosa no acabó así. Perder las elecciones de un estado no conlleva necesariamente perder el poder; hay dos maneras de evitarlo. En primer lugar, se puede sobornar a los opositores para que abandonen el partido por el que fueron elegidos y entren en el Partido del Congreso. En segundo lugar, si hay inestabilidad política el Gobierno central del Partido del Congreso puede estimar que el estado es ingobernable y declarar el «gobierno directo por el presidente de la Unión», lo que en realidad supone traspasar el control a las instancias centrales del Partido del Congreso. La política india de la época posterior a la independencia ha recurrido a estas maniobras en muchas ocasiones, pero se hicieron más frecuentes cuando la base de apoyo del Partido

del Congreso empezó a derrumbarse en 1967. Analizaremos estas maniobras una a una.

Sadasivan (1977) aporta el dato de que hubo 542 deserciones de legisladores entre 1957 y 1967; un año después de las elecciones de 1967 se produjeron 438 deserciones. El estado de Bihar fue donde hubo más bajas, produciéndose 85 deserciones de un total de 318 escaños legislativos. Este había sido uno de los estados en los que el Partido del Congreso había perdido en las elecciones de 1967, pero en Enero de 1968 se había instalado un gobierno de coalición favorable al Partido del Congreso. Naturalmente, las deserciones era algo que se producían en las dos direcciones, porque los legisladores del Partido del Congreso que perdían su cargo podían conservar su parte del botín desertando. Según el informe de Hartmann (1980: 182), en aquella época el Partido del Congreso tuvo 139 incorporaciones por 175 deserciones, las cuales representan casi el veinte por ciento del total de los diputados del Partido del Congreso en los estados de la Unión.

El gobierno directo del presidente en los estados fue impuesto sólo diez veces entre 1951 y 1967, y diecisiete en el período de cuatro años de la legislatura de las elecciones de 1967 (Dua, 1979). En el año siguiente a las elecciones de 1967, el gobierno directo por parte del presidente se impuso en cinco de los siete estados que el Partido del Congreso no había podido conservar (Kashyap, 1969). En muchos casos esta maniobra se combinaba con las deserciones; por ejemplo, Hartmann (1980) presenta un estudio del caso del Punjab en el que, debido a la derrota del Partido del Congreso en 1967, forma Gobierno, al principio, otro partido, que empieza a ver socavado su poder por medio de deserciones las cuales ya en Noviembre de 1967 dan lugar a un gobierno de coalición favorable al Partido del Congreso, terminando por imponerse el gobierno directo por el presidente en Agosto de 1968.

Así pues la geografía que se deriva de las elecciones de 1967 es muy complicada. En los dos años que siguieron a las elecciones, y sin volver a apelar a los electores, hubo trece cambios de gobierno, y entre los gobiernos de los estados en los que perdió el Partido del Congreso sólo el del estado de Kerala quedó como estaba. Kashyap (1969) ilustra la geografía pormenorizada de esa política del poder.

Desde que se produjo este momento decisivo de la política india tras la independencia han seguido dándose esas políticas del poder. Por ejemplo, Dua (1979: 19) habla de quince casos más de gobierno directo presidencial entre 1971 y 1974. Después del «segundo momento decisivo», cuando otro partido ganó las elecciones generales en 1977, las deserciones fueron las que acabaron con el Gobierno central del Partido Janata en 1979. Kamath (1985) habla de muchas otras deserciones en los años ochenta, que acabaron en 1985 cuando se declaró ilegal esta práctica; pero este autor cree que es improbable que las deserciones sean totalmente erradicadas, puesto que los políticos encontrarán un medio para saltarse la ley (Kamath, 1985: 1053): los escaños legislativos son artículos demasiado valiosos para que desaparezcan del mercado. Asegurarse el escaño amparándose en el cartel de cualquier partido se convierte en un recurso personal, ya que da acceso al Estado y a sus recursos. Kamath (1985: 1048) cuenta que los precios de las deserciones en los años ochenta oscilan entre 100.000 y 250.000 dólares, a lo que hay que añadir otros incentivos como cargos ministeriales o la omisión de acusaciones por delitos cometidos.

Tras esta somera exposición de la política india del apoyo y del poder podemos rebatir la afirmación de Blondel (1978) de que existe una democracia liberal en la India. Los procesos políticos que actúan en la India se parecen mucho más a

los de otros países del Tercer Mundo —cuyas instituciones políticas son diferentes— que a los Estados de democracia liberal del centro (Taylor, 1986). Esta situación se ha vuelto más patente aún en los años noventa porque el Partido del Congreso ha perdido el dominio que ejercía sobre la política india, produciéndose en consecuencia gobiernos débiles ya que el electorado no concede la mayoría a ningún partido; el «juego de las cuatro esquinas» de la democracia entra en funcionamiento. Llegamos a la conclusión de que puesto que la democracia liberal es el producto particular de la historia de una parte de la economía-mundo, donde las circunstancias materiales favorables, alcanzadas hace relativamente poco tiempo, han jugado un papel fundamental en el establecimiento de este tipo de Estado, el intento de difundir este producto político ha fracasado de forma clara en muchos países de la periferia. Sin embargo, en algunos países existen instituciones que tienen un parecido superficial con las democracias liberales, pero constituyen una forma distinta de Estado. La India es uno de estos casos: ha inventado un sistema político que aúna una política democrática con una pobreza generalizada, un logro notable, y hasta el presente, único.

III.3. Democratización y globalización

No hay duda de que el final de la Guerra Fría ha dado un estímulo político mundial a la «democracia» en zonas que no son del centro. Este estímulo ha venido «desde abajo» y «desde arriba»: ha habido pueblos del Tercer Mundo que realmente se han sublevado para exigir «el poder popular», y también se ha dado el caso de que un Gobierno del centro haya impuesto la existencia de una democracia multipartidista como condición para el envío de ayuda económica. Debido a estos dos factores se ha difundido la política electoral competitiva, especialmente en África. Del análisis que acabamos de realizar se sobrentiende que prevemos que se trata sólo de intervalos de democracia liberal, otra ronda de la política del fracaso.

Los análisis empíricos tienden a confirmar nuestro escepticismo teórico. O'Loughlin *et al.* (1998) llevaron a cabo un amplio estudio sobre la difusión de la democracia desde 1948 hasta 1994 y averiguaron que cerca del 60% de los países pueden ser clasificados ahora como democracias, comparado con el 28% en 1950. Sin embargo, este conjunto de cifras no constituye una tendencia uniforme hacia la democratización del planeta. Hay una regionalización característica de las democracias y las autocracias, en la que similares sistemas políticos se agrupan unos cerca de otros. Asimismo, ha habido brotes de democratización seguidos por épocas de retroceso cuando algunos de los países recientemente democráticos volvían a la autocracia (Huntington, 1991; O'Loughlin *et al.*, 1998). Los agrupamientos de la democracia en el tiempo y el espacio concuerdan con nuestra explicación materialista de la geografía de la democracia. La estructura y la dinámica del sistema-mundo imponen limitaciones a la expansión de la democracia. No obstante, sería una grosería pasar por alto la lenta difusión de las prácticas democráticas.

En la Fig. 6.16 se ofrecen mapas de la distribución de las democracias en tres momentos desde 1946 (O'Loughlin *et al.*, 1998). Estos mapas ilustran los casos de descolonización durante la fase A del ciclo IV de Kondratieff estimuladas por la ideología hegemónica de Estados Unidos, y el incremento en el número de países clasificados como democracias sólidas. Sin embargo, también debería señalarse

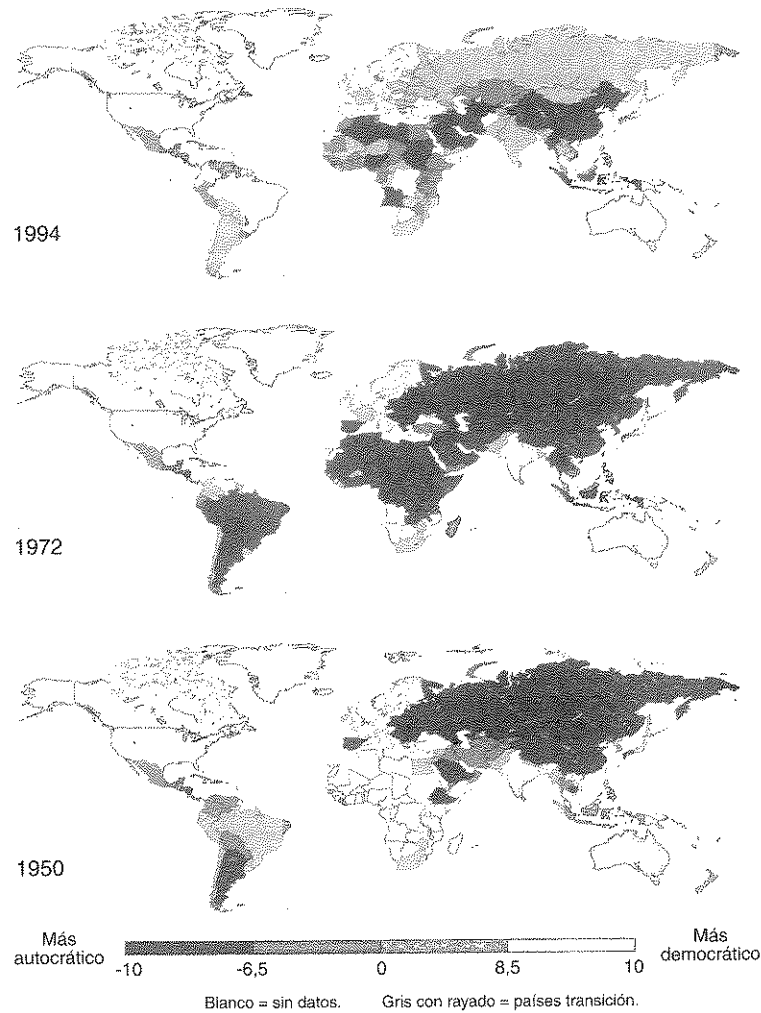


Figura 6.16 La geografía cambiante de la democracia.

la existencia de casos de marcha atrás a la autocracia: India y Venezuela entre 1972 y 1994; Egipto, Turquía y Brasil entre 1950 y 1972; e Indonesia entre 1950 y 1972, por ejemplo. La reciente tendencia al incremento en el nivel de democracia en el sistema-mundo se ilustra aún más calculando la media de puntuación de democracia de todos los años desde 1946 (Tabla 6.4). Aunque el número de países cambia cada año —O'Loughlin *et al.* no incluían colonias en sus cálculos—, es evidente que el nivel de democracia descendió a un mínimo de -2,403 en

1971 y posteriormente ascendió a un máximo de 2,98 en 1994. El descenso de la década de los sesenta es consecuencia de la inclusión de los países africanos que se acababan de independizar y el giro que experimentaron hacia la autocracia tras la independencia —o sea, de la política del fracaso—.

Tabla 6.4 Puntuaciones medias globales de democracia, 1946-94.

Año	Número de países	Puntuación media
1946	76	1,11
1948	81	0,38
1949	86	0,09
1955	92	0,12
1960	109	-0,25
1965	128	-1,04
1970	135	-1,5
1975	141	-2,04
1977	142	-2,4
1980	142	-1,72
1985	142	-1,16
1989	142	-0,5
1990	141	0,89
1991	155	2,18
1992	156	2,3
1993	157	2,71
1994	157	2,98

FUENTE: O'Loughlin *et al.* (1998).

A pesar del predominio de la tendencia hacia la democracia, si se analiza más profundamente se plantean dudas acerca de la sostenibilidad de algunos países democráticos. La Fig. 6.17 ofrece mapas de la regionalización de las democracias y las autocracias. Para cada país se calcula una estadística que mide hasta qué punto está rodeado de países con puntuaciones de democracia similares. Por ejemplo, se obtiene una puntuación positiva alta si los vecinos de un país democrático son democracias también, mientras que se obtiene una puntuación negativa alta si se trata de una autocracia rodeada de otras autocracias. Las puntuaciones bajas se asignan a países que son democracias rodeadas de autocracias, o si son autocracias rodeadas de democracias. La Fig. 6.17 muestra claramente hasta qué punto las democracias y las autocracias se han agrupado en regiones concretas. En 1950 sólo América del Norte, Australasia y el noroeste de Europa pueden ser consideradas regiones democráticas, en tanto que la región autocrática se centraba en la Europa Oriental y Oriente Medio. En 1972 la región democrática no había cambiado, pero la región autocrática englobaba además a la mayor parte de África. Los países comunistas y la mayor parte de América del Sur eran regiones de moderada autocracia. En 1994 la región democrática se había extendido hasta

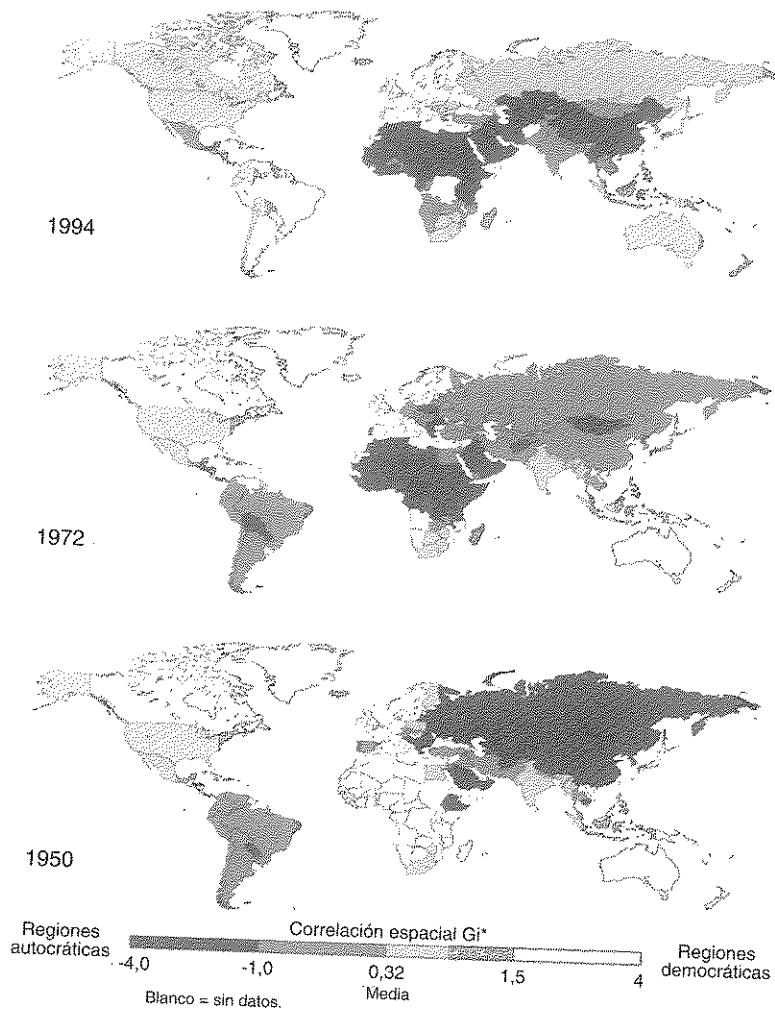


Figura 6.17 El agrupamiento geográfico de Estados democráticos y autocráticos.

incluir todas las Américas y el oeste y sur de Europa. La región autocrática se extiende desde el África Austral por Oriente Medio hasta el Asia Central y China.

La pauta regional de democracia y autocracia concuerda con nuestro marco material; la democracia constituye una opción sólo para los países que son capaces de extraer lo suficiente del excedente global para distribuirlo entre sus habitantes. La propagación de la democracia representa cambios políticos que se origi-

nan de los cambios de la economía-mundo capitalista. Pero ¿el incremento de la democracia pone en cuestión la estructura básica de centro y periferia de la economía-mundo? Sin el beneficio de la previsión, no podemos contestar a esa pregunta. Pero nuestro marco material apunta dos respuestas. Primera, una ulterior investigación de la dinámica temporal de la democratización nos recuerda que no deberíamos deducir que existe un trayecto sólo de ida a la democratización. En la Fig. 6.18 se ve la tendencia general a la democratización desde 1815, con las tres oleadas de democratización señaladas por Huntington (1991): 1828-1926, 1943-1962 y 1974 hasta el presente. Sin embargo, tras cada una de las dos oleadas anteriores se ha producido una marcha atrás porque algunos de los países recientemente democratizados volvieron a la autocracia. Las pautas cíclicas indican que las afirmaciones triunfalistas sobre la victoria del liberalismo y la democracia liberal (Fukuyama, 1992) pueden ser prematuras. Aunque muchos países aspiran a obtener el estatus de centro y a recibir ventajas como la democracia liberal, las restricciones estructurales de la economía-mundo implican que algunos de estos esfuerzos serán vanos. Es decir, la estructura de la economía-mundo pone obstáculos a la intervención a corto plazo de los movimientos sociales y los políticos. Las restricciones estructurales de la economía-mundo también son ilustradas por la regionalización de la democracia y la autocracia. Es difícil que las sociedades hagan prosperar la democracia si no pertenecen al centro.

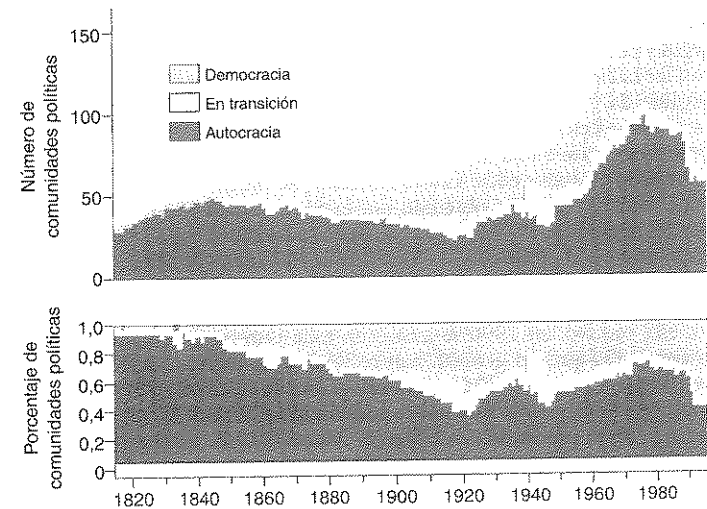


Figura 6.18 Surgimiento y cambio de régimen, 1815-1994.

Sin embargo, O'Loughlin *et al.* aportan pruebas de que efectivamente la democracia se ha extendido a regiones semiperiféricas y periféricas. Aunque cabe la posibilidad de que esta tendencia sea consecuencia de beneficios materiales a

corto plazo, la perspectiva de los sistemas-mundo ofrece otra explicación. En el capítulo 2 describíamos el poder que tenían los hegemones para configurar las prácticas económicas y políticas por medio de la diseminación de los códigos hegemónicos. Componentes importantes del código hegemónico de EE UU eran la autodeterminación, el consumismo y la democracia. Estados Unidos ha ordenado el globo por medio de la adhesión a la creencia de que todos los países podrían tener oportunidades económicas y políticas parecidas a las de EE UU. La propagación de la democracia ha sido estimulada por los imperativos de las prácticas hegemónicas actuales de EE UU: ¿fueron alentadas las revoluciones de la Europa Oriental por la idea de la democracia o por la promesa del consumismo? La respuesta es que ambas cosas, pero no deberíamos infravalorar la última. De hecho, nuestra perspectiva materialista indica que la difusión de esas prácticas políticas parecidas a las del centro es insostenible si no se logra la generalización de la «buena vida», lo que resulta imposible en última instancia con una polarización cada vez mayor. Por consiguiente, la cuestión más acuciante es si las tendencias regresivas a la autocracia provocarán malestar social ahora que la ideología estadounidense se ha liberado de la lámpara al genio de la democracia.

Las nuevas democracias de Europa Oriental constituyen buenos ejemplos de los problemas que se plantean a la hora de instaurar democracias social liberales. Dos elecciones clave, que se celebraron en la primera mitad de 1989 y abrieron el camino a las revoluciones que se produjeron después en aquel mismo año, ilustran adecuadamente la falta de apoyo que tenían los regímenes comunistas de Europa Oriental. En Marzo, en la URSS, en las primeras elecciones competitivas que se celebraban para elegir a los diputados del Congreso del Pueblo, los candidatos del Partido sufrieron notables derrotas, sobre todo en Moscú (donde Boris Yeltsin resultó elegido por una abrumadora mayoría) y en las repúblicas bálticas (donde triunfaron los nacionalistas). Había llegado «el poder popular»; pero la oposición no estaba organizada, lo que amortiguó el efecto. No ocurrió lo mismo con las elecciones polacas que se celebraron en Junio; allí la oposición unida, Solidaridad, sólo se le permitía presentarse a una minoría de escaños (163), pero derrotó a los candidatos del Gobierno en todos ellos. Como resultado de la conmoción que supuso para el sistema el enorme respaldo obtenido por la oposición, se formó un gobierno no comunista en Agosto de 1989. El resto de los Estados europeos aliados de los soviéticos desaparecieron al producirse las revoluciones de finales de 1989.

Al rechazar el comunismo con sus elecciones no competitivas, una de las primeras cosas que tenían que hacer los nuevos regímenes era organizar elecciones plurales. Por este motivo, en 1990 se asistió en toda Europa Oriental a una serie de procesos electorales que, en general, han recibido el nombre de «elecciones fundacionales» (Bogdanor, 1992). Esta terminología es interesante en sí misma puesto que implica que la democracia liberal continuará en el futuro. El aluvión de nuevas elecciones que se ha producido en el Tercer Mundo no recibe el nombre de «elecciones fundacionales» porque los comentaristas tienen muchas dudas respecto a las perspectivas de la democracia en esos países. El hecho es que las elecciones de Europa Oriental construyeron pocas cosas aparte del principio de celebración de elecciones libres y del rechazo al régimen comunista. Y esto último no ocurrió en todos los casos: en Bulgaria, el Partido Socialista (el antiguo Partido Comunista) ganó sin problemas con el cuarenta y ocho por ciento de los votos; en Rumania, el Frente de Liberación Nacional, que también ganó las elecciones, contaba entre sus líderes con muchas personas que recientemente habían pertenecido al Partido Comunista; y los comunistas serbios también conservaron el gobierno en la Federación

Yugoslava. Estos tres casos reflejan que la oposición no se había organizado después de los rápidos cambios políticos. En el resto de los antiguos Estados comunistas la oposición estaba organizada y redujo el porcentaje de voto de los comunistas a cantidades entre el diez y el veinte por ciento en Hungría, Checoslovaquia y Alemania oriental. En las repúblicas yugoslavas de Eslovenia y Croacia también ganaron las elecciones políticas que no eran comunistas. Parecía que se estaba formando una nueva división este-oeste en la antigua Europa Oriental.

Organizar la oposición a un Estado comunista no es lo mismo que crear una democracia multipartidista. Cabe la posibilidad de que si existen «grupos paraguas» (como Solidaridad en Polonia o Foro Cívico en Checoslovaquia) ganen las elecciones, pero en la práctica éstas son fundamentalmente antipluralistas. No es fácil pasar de las grandes alianzas, en las que hay una gran diversidad de opiniones, a un sistema de partidos que genere gobiernos alternativos por medio del proceso electoral. En Polonia, de la fragmentación de Solidaridad surgieron veintisiete partidos que ganaron escaños en las elecciones de 1991, lo que dificultó mucho la formación de Gobierno. Según Bogdanor (1992) no podremos evaluar a dónde se dirigen estos sistemas políticos antes de que haya al menos otras dos elecciones más; la cuestión es si esas elecciones realmente sentarán las bases para que se extienda la democracia liberal a Europa Oriental.

Hemos razonado una teoría materialista de la democracia liberal; es evidente que las dificultades económicas de los Estados ex comunistas suponen un claro inconveniente para las posibilidades de continuidad de la democracia, pero este obstáculo está siendo contrarrestado temporalmente por el anticomunismo popular, el cual impulsó los cambios políticos que permitieron la celebración de elecciones libres. No obstante, esta buena voluntad se agota, y no hay duda de que los programas de austeridad económica vigentes están acabando con ella rápidamente. La gente se da cuenta perfectamente de que las elecciones por sí solas no van a resolver sus problemas: en Polonia y Hungría las elecciones locales que se celebraron en todo el Estado en 1991 atrajeron a las urnas a menos de la mitad del electorado (White, 1992: 286). Si las democracias liberales nuevas logran la mejora económica que desean —lo cual cuando menos depende tanto de que se produzca un gran cambio favorable en la economía-mundo como de cualquier política que adopten los propios gobiernos—, pueden ser algo más que un intermedio democrático-liberal, y crear partidos de representación en el marco de una política congruente que origine Estados social-democrático-liberales. En definitiva, tienen que unirse al centro de la economía-mundo en su próxima fase de crecimiento, y no es probable que todos los países de Europa Oriental lo consigan. La lección que podemos sacar de las «elecciones fundacionales» es que en Europa se está gestando una nueva división este-oeste: parece que una nueva Europa Central (incluyendo a la República Checa, Hungría y, probablemente, Polonia y Eslovenia), muy vinculada a la economía alemana, tiene bastantes posibilidades de llegar a integrarse en el centro y crear democracias liberales estables, quedando en la semiperiferia una Europa Oriental reducida, que incluiría a la URSS y que sería incapaz de mantener la democracia liberal. Esto no quiere decir que en la nueva Europa Oriental se vaya a producir una inestabilidad parecida a la del Tercer Mundo. Es muy posible que en esta zona se construya una nueva política que dé acomodo a sus elites políticas y a sus pueblos, y que sea compatible con su firme posición semiperiférica, como la de México o la India. Pero está claro que no lo sabemos; lo que sí sabemos es que será una buena forma de poner a prueba la tesis materialista que hemos propuesto en este capítulo.