

Algunos factores estructurales de la movilización regional en Europa(*)

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. SALUSTIANO DEL CAMPO URBANO (**)

Para intentar explicar los valores y actitudes de los individuos en relación con la región a la que pertenecen hay que recurrir a determinadas concepciones teóricas, pero también y sobre todo a analizar la conciencia regionalista mediante la verificación empírica de algunas de sus manifestaciones (1). Aparte de estudiar en su perspectiva teórica el problema del regionalismo-nacionalismo hay que describir las formas que adopta la identificación espacial con la comunidad local, con la provincia, con la nación como un todo, o con unidades supranacionales. Además, interesa analizar cómo se produce esa identificación y, especialmente, la conciencia política que puede consolidarse en torno a las mencionadas unidades de identificación espacial. Evidentemente, este es un tema que posee hoy una indiscutible importancia en muchos países europeos, en los que se plantean problemas de autodeterminación o descentralización política. La cuestión medular se cifra en conocer hasta dónde alcanza la conciencia política de la población en esos territorios.

(*) Disertación en Junta del martes, 18 de noviembre de 1980.

(**) Agradezco su colaboración en esta ponencia al Profesor Manuel Navarro.

(1) Cfr., por ejemplo, S. DEL CAMPO, M. NAVARRO y J. F. TEZANOS: "La cuestión regional española", *Editorial Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, 1977.

Al mismo tiempo, otra cuestión básica es la de las desigualdades regionales de carácter económico dentro de un mismo país. Los problemas de lo que se ha denominado “colonialismo interior” y las actitudes y expectativas de los diferentes grupos regionales acerca de esas desigualdades guardan estrecha relación con los problemas de identificación y de surgimiento de conciencias políticas regionalistas-nacionalistas.

Básicamente, pues, mi exposición se ocupará de estos temas y procurará también resaltar algunos problemas teóricos relativos a la conciencia regionalista, junto con ciertos intentos de verificación empírica de los mismos.

1. ESTADO, NACION Y REGION

Es obligado hacer una breve referencia a cómo surgen el Estado y la nación moderna en Europa occidental, a partir de la debilitación del feudalismo y en conexión con el desarrollo capitalista y de la burguesía. Francia e Inglaterra pueden ser ejemplos típicos, pero también lo son España, Alemania, Italia y Rusia. En todos estos países, antes de la aparición del Estado nacional existían varias comunidades asentadas territorialmente, con diversos grados de homogeneidad y autonomía política y económica. Estas comunidades se diferenciaban, a veces, por factores geográficos, lingüísticos, raciales, religiosos y por intereses económicos y jurídicos. Con la aparición del Estado todas ellas iban a integrarse en una unidad política común. El Estado se configura con anterioridad a la formación de la nación moderna y, por eso, como ha señalado Friedman (2), no ha habido un solo Estado que no haya sometido en algún momento histórico a algún grupo nacional, como sucede, por ejemplo, en los casos de los bretones, escoceses, checos o polacos. El Estado surge en cierta medida de una manera artificial y sólo posteriormente se forma la conciencia nacional.

El Estado se creó en torno a la monarquía y constituyó un instrumento para reducir el poder feudal, sustrayéndole elementos tan importantes como el ejército, la policía, la justicia y las finanzas. Por supuesto, todo ello se realizó a través de un proceso muy lento que

(2) W. FRIEDMAN: *The Crisis of the National State*, The Mac Millan Co., Londres, 1943, pág. 4.

abarca varios siglos. A este proceso no fueron ajenas las familias nobles más poderosas y la incipiente burguesía. El Estado-nación apareció así, de hecho, como un soporte del capitalismo. Por razones obvias, la burguesía buscó la defensa de sus intereses a través de un Estado fuerte y de un mercado nacional. Como ha dicho Sabine, "en la medida en que se pudiera controlar el comercio, tipificar la calidad de las mercancías o regular los precios y las condiciones de la ocupación, tales tareas tenían que corresponder a gobiernos de mayor campo de atención que la municipalidad medieval" (3). La centralización económica, administrativa y militar en el Estado es el corolario obligado de tal premisa. Los liberalismos político y económico sólo surgen cuando la burguesía se siente suficientemente fuerte para oponerse a la tutela del Estado. Pero, para entonces, como ha señalado Busquets (4), había aparecido ya el fundamento intelectual legitimador del Estado absoluto, cuyos pilares básicos fueron Maquiavelo, Bodino y Hobbes. Al mismo tiempo, "según el pueblo va participando en las guerras, las revoluciones, las invasiones, las crisis, y produce sus propias tradiciones, ocasiones, acontecimientos y héroes, la nación adquiere en forma cada vez mayor la propiedad de un complejo histórico único" (5).

Así se configura la nación moderna, sobre la base del Estado nacional, aglutinando diversas comunidades diferenciadas, que en algunos casos han desarrollado una conciencia nacional autónoma, aspirando a crear su propio Estado-nación, de la misma manera que entre las naciones configuradas históricamente se ha mantenido el deseo de conservar su independencia, o se han producido guerras de independencia para escapar al yugo de determinados imperios coloniales.

Pero, en la formación de Europa, Immanuel Wallerstein asigna el primado a la economía, que engendró diversas zonas a partir del siglo XVI: el centro, las semiperiferias y el ámbito exterior. Para él, todo lo demás, la aparición de la nación-Estado burocrático, la Reforma, etc., pueden analizarse como un conjunto de reacciones a

(3) G. H. SABINE: *Historia de la teoría política*, F. C. E., 2.^a ed., Madrid, 1963, pág. 250.

(4) J. BUSQUETS: "Introducción a la sociología de las nacionalidades", *Cuadernos para el Diálogo*, Madrid, 1971, pág. 43.

(5) D. MARTINALE: *La sociedad norteamericana*, F. C. E., México, 1970, página 189.

los cambios decisivos producidos en la economía mundial por la apertura de los océanos durante el siglo XVI (6).

El marxista Perry Anderson (7) contradice esta tesis al reafirmar la preeminencia del Estado y de su aparato militar-administrativo. Según él, el comercio de larga distancia tuvo una importancia marginal en el siglo XVI; lo que contaba realmente era la consolidación de los sistemas de control en los *hinterlands* de cada centro.

El modelo centro-periferia, introducido por Wallerstein, requiere cierta elaboración. No en vano la historia de Europa se ha definido como una tensión continua entre centro y periferia, que acabará cuajando en profundas desigualdades económicas al producirse los cambios demográficos y tecnológicos ocurridos durante la Revolución Industrial y al consolidarse el capitalismo industrial y urbano. Pero sobre este desequilibrio volveré más tarde. El problema que ahora se nos plantea es el de conocer hasta qué punto la conciencia nacional de los Estados-nación formados históricamente es más vigoroso que la conciencia regionalista de las comunidades que se integran en aquéllos, cómo se relacionan y cuáles son los problemas culturales, económicos y políticos que originaron.

2. LA IDENTIFICACION REGIONAL

La identificación con una comunidad asentada en un territorio es un hecho universal. La comunidad regional aparece, así, como uno de los grupos de referencia más importantes para todo individuo. La gente se siente perteneciente a una localidad, a una región, a una nación. Ahora bien, estos tres niveles son complementarios y excluyentes al mismo tiempo, según el grupo de referencia que tengamos enfrente. Un individuo se considerará francés, italiano, inglés o español, ante la presencia de miembros de otros grupos nacionales. Las mismas personas se considerarán andaluces, bretones, o escoceses, ante miembros de su misma comunidad nacional y, muy posiblemente, se autodenominarán con el patronímico de su localidad ante la

(6) IMMANUEL WALLERSTEIN: *The Modern World-System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, Academic Press, Nueva York, 1974.

(7) PERRY ANDERSON: *Lineages of the Absolutist State*, New Left Books, Londres, 1974.

presencia de individuos de su misma región. En este sentido, podemos considerar que la vinculación más intensa se dará con la propia comunidad local, lo cual no obsta para que en determinados momentos históricos se polarice en torno a los intereses de la comunidad nacional. Lo que debe quedar claro es la existencia de una cadena de identificaciones con diversos grupos de referencia, formados por comunidades territoriales, en la cual la distancia social se corresponde, en buena medida, con la distancia geográfica. Las comunidades más próximas geográficamente se sienten más, precisamente porque hay mayor conocimiento y más interacción personales y de todo tipo, lo cual no impide que determinados conflictos crónicos ocasionen desviaciones patentes de esta norma.

Cuestión diferente es lo que Busquets denomina el "hecho sociológico fundamental" (8). Se trata de la frontera de separación entre las diferentes comunidades, de manera que sea posible, a la vez, la identificación de los miembros y la separación de los extraños. Este hecho diferenciador, esta frontera, se ha venido cifrando en una pluralidad de características que se han utilizado para definir la nacionalidad. Entre ellas se encuentran el idioma, la religión, la historia, la economía, la raza, la psicología de los individuos y la cultura.

Frank H. Aarebrot (9) ha intentado sugerir un marco para encuadrar las diferentes orientaciones hacia las normas y los valores de un centro cultural o político, que puede ser aceptado o rechazado por una periferia dada. El aspecto que aquí nos interesa es la *identidad*. La identidad cultural permite la coherencia y la integración en la vida social: es el medio a través del cual los individuos interpretan sus experiencias y definen sus preferencias y prejuicios.

Stein Rokkan y sus discípulos sugieren que la identidad cultural, cuando se usa para describir actitudes colectivas en centros y periferias, puede descomponerse en cuatro partes: aspectos míticos, aspectos simbólicos, aspectos de la historia del territorio y aspectos de dependencia comunal. La mayoría de las ideologías nacionalistas, separatistas o regionalistas, contienen elementos de todas ellas.

Los aspectos míticos de la identidad cultural pueden definirse como aquel conjunto de creencias que proporcionan objetivos o me-

(8) J. BUSQUETS: *Op. cit.*, págs. 61 y ss.

(9) FRANK H. AAREBROT: *On the structural basis of regional mobilisation in Europe*. (Trabajo inédito, marzo 1980.)

tas para el comportamiento individual o colectivo. Un sistema de creencias de particular importancia, tanto teórica como histórica, es la *religión*. El elemento simbólico representa el aspecto expresivo, duradero, de la cultura, transmitiendo sus valores de individuo a individuo y de generación a generación. El *idioma* es el máximo componente expresivo de la identidad cultural. La *historia* de todo territorio posee una significación propia para sus habitantes, sean cuales sean sus niveles historiográficos. Las leyendas constituyen versiones populares de los mitos históricos y lo que importa es saber si los habitantes se identifican o no con ellas. Finalmente, es interesante considerar el grado de *dependencia* de cada individuo de las comunidades más pequeñas, que dan al individuo arraigo, confianza y sentido de pertenencia.

En términos prácticos conviene ver cómo la religión y el idioma se han interrelacionado en Europa, ya que el lenguaje es el vehículo a través del cual se puede comunicar la religión. A su vez, las enseñanzas de una Iglesia pueden servir de modelo o incitación para el idioma, como sucedió en el caso de Lutero y su traducción de la Biblia respecto del alemán moderno. Por el contrario, la supervivencia de un idioma puede depender de que su literatura incluya, o no, los principales libros religiosos. La invención de la imprenta y la Reforma proporcionaron estímulos poderosos en aquellas áreas de Europa que se separaron de la Iglesia Católica y abandonaron el uso del latín como lengua franca. Por ejemplo, la vitalidad del islandés se debe en parte a la temprana aparición de la Biblia en ese idioma y no es casualidad que de todos los idiomas celtas de las Islas Británicas solamente el galés haya sobrevivido, debido a que fue el único que dispuso de traducciones de la Biblia y de libros de oraciones o himnos.

La importancia tanto del idioma como de la religión en la erección de fronteras territoriales y de divisiones interestatales cuenta con un amplio reconocimiento. Stein Rokkan, en sus esfuerzos por producir un modelo que sirva para explicar los procesos de constitución de Estados y naciones y la emergencia de profundas divisiones en Europa Occidental, dibujó un esquema de tipo parsoniano que utiliza cuatro componentes. Uno de ellos es la cultura y tanto de sus representaciones diagramáticas del modelo como de sus presentaciones tabulares del desarrollo de Europa Occidental se desprende claramente

que, para él, las expresiones clave de toda cultura son el lenguaje y la religión.

Interacciones parecidas se encuentran entre las leyendas y el comunalismo. En Eire los desfiles del *Orange Day* conmemoran la batalla del Boyne, una victoria decisiva de los Protestantes, que sirve también para fortalecer los lazos internos dentro de la comunidad protestante.

Pero el establecimiento de la dialéctica centro-periferia se ha impuesto a través de definiciones específicas de cultura y civilización. En Trevelyan puede leerse: "La independencia de Escocia se logró a un precio muy alto... Durante doscientos cincuenta años después de Bannockburn (1314) Escocia siguió siendo una tierra salvaje, desesperadamente pobre, ensangrentada por la anarquía feudal, en guerra constante con Inglaterra, con una Iglesia corrupta, sin ciudades florecientes ni Parlamento digno de tal nombre... Su instinto democrático le impidió anexionarse a Inglaterra, que le hubiera dado riqueza y civilización" (10).

Por otro lado, en un Acta del Consejo Privado de 1616 se estipulaba que "se implante la lengua inglesa y sea abolida la irlandesa", que es una de las causas principales de la barbarie de los habitantes de las Islas". En el informe de la Comisión de Encuesta establecida en Londres en 1847 para revisar el estado de la educación en Gales se dice: "El idioma galés es un gran impedimento y una barrera para el progreso moral y la propiedad comercial de sus gentes... El idioma galés es el responsable de todos los males que sufre Gales: ignorancia, inmoralidad, inconformismo. El remedio es evidente: abrir escuelas donde se pueda enseñar bien inglés y que desaparezca el gaélico". En 1866 el *Times* decía en un editorial: "El gaélico es la maldición de Gales. Su prevalencia y la ignorancia del inglés han excluido a los galeses de la civilización de sus vecinos los ingleses".

Cabe referirse también aquí al famoso discurso de Barrière en la Convención (1794) en contra de los lenguajes minoritarios, en el que afirma que el federalismo y la superstición hablan bretón, la emigración y el odio a la República hablan alemán, la contrarrevolución habla italiano y el fanatismo habla vasco.

(10) G. M. TREVELYAN: *A shortened History of England*, Pelican Book, edic. 1959, pág. 180. *Apud.* RICCARDO PETRELLA: *The demands of the Periphery*, European Cooperation Fund., Bruselas, 1977, pág. 5.

Pese a la difusión de la famosa definición de Stalin de la nación como “una comunidad humana estable, históricamente formada y surgida sobre la base de la comunidad de idioma, de territorio, de vida económica y de psicología, manifestada ésta en la comunidad de cultura” (11), es harto difícil definir teóricamente a la nación. No existe consenso al respecto y, en definitiva, la única característica válida consiste en una cuestión de hecho, esto es, la nación es la comunidad representada por un Estado. “El hecho más fundamental es que el Estado es la más importante institución central del complejo nacional moderno, y en torno al Estado otras varias instituciones han tendido a ser dispuestas” (12). Pero este Estado-nación es el surgido históricamente con una tradición de siglos, formado, a su vez, en un proceso lento, con el resultado de que “las grandes naciones se han desprendido de algunas partes limítrofes de su propio cuerpo, que se han encontrado separadas de la vida nacional y, en la mayor parte de los casos, integradas en la vida nacional de otro pueblo. Y esto hasta tal punto que ahora ya no desean volver a su tronco principal. Los alemanes de Suiza y Alsacia no desean unirse a Alemania, de la misma forma que los franceses de Bélgica o de Suiza no desean ser incorporados políticamente a Francia” (13).

El concepto de nación ha surgido con el Estado y su destino ha de ir unido al de ésta. Sin embargo, una cosa es la caracterización objetiva de la nación y otra la percepción por parte de la gente de los factores que diferencian a unas comunidades de otras. Lógicamente, cada comunidad percibe estos factores de una manera diferente según las características propias de la región. Así, por ejemplo, aquellas comunidades que poseen un idioma autóctono tienden a hacer más hincapié en este factor como hecho diferencial. En cambio, las regiones con un desarrollo económico menor tienden a resaltar la importancia del factor económico. Sin embargo, hay una tendencia general a percibir las diferencias no como factores estructurales de la

(11) J. STALIN: “El marxismo y la cuestión nacional”, en *El marxismo y la cuestión nacional*, recopilación de textos, Ed. Avance, Barcelona, 1976, página 279.

(12) D. MARTINALE: *Op. cit.*, pág. 186. Una buena desmitificación de los supuestos factores que pueden crear o cohesionar una nación se encuentra en las páginas siguientes a la cita de referencia; por ejemplo, en relación a la raza, el medio físico, los intereses económicos, la religión, el idioma, la historia, etc.

(13) F. ENGELS: “What have the working classes to do with Poland?”, en *El marxismo y la cuestión nacional*, *op. cit.*, pág. 32.

comunidad, sino como peculiaridades de los individuos: el carácter o la forma de ser de los habitantes de cada región se convierte, así, en el hecho diferencial más fácilmente perceptible por la gente, dando lugar a estereotipos que a veces pueden ser altamente discriminadores y, por supuesto, falsos. Por ejemplo, el estereotipo de los anglosajones como cerebrales y desapasionados frente al de los latinos como emotivos o pasionales; o el de los catalanes como ahorradores y trabajadores en contraste con el de los andaluces como alegres y vagos.

3. LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE LAS REGIONES

Obviamente, la problemática regional no se agota en su contenido cultural, sino que se registra también una conciencia regionalista surgida del detonante del subdesarrollo económico. Las regiones más ricas del Estado absorben la fuerza de trabajo y los recursos naturales de las más pobres, creando relaciones de dependencia entre las diferentes comunidades regionales, que han sido calificadas por Robert Lafont como "colonialismo interior" (14) y tienen su origen en el modo de producción capitalista surgido en el marco del Estado centralizado, donde el proteccionismo sólo se concibe a nivel nacional. "La desmembración de la economía de una región no se siente como un mal, por cuanto que *globalmente* el Estado no se siente empobrecido" (15). A esta situación no es ajena, por supuesto, la burguesía y, en muchos casos, los meros caciques de las regiones colonizadas, porque en el interior de las mismas hay, a su vez, una auto-colonización.

Las comunidades regionales perciben esta situación en relación con situaciones concretas: algunas regiones son más pobres que otras, en unas hay emigración, en otras hay puestos de trabajo, existen diferencias en los recursos naturales, en la industrialización, en los niveles de vida, etc. Sin embargo, las causas son más difícilmente identificables, como lo es también la estructura de las relaciones de dependencia o dominación económica en la propia región respecto de otras regiones. El resultado puede expresarse en un gráfico de

(14) ROBERT LAFONT: *La revolución regionalista*, Ariel quincenal, Barcelona, 1971.

(15) *Ibidem*, pág. 13.

interdependencias en el que se recojan las opiniones de los colectivos. En el caso de España, según mi estudio en colaboración con los profesores Navarro y Tezanos, ya citado, aparecen dos claras regiones dominantes, Castilla y Cataluña, y dos claras regiones dependientes, Andalucía y Galicia. El País Vasco tiene establecidas relaciones dominantes con Andalucía y Galicia, pero sólo con estas dos regiones. Hay tres pares de grupos con opiniones contrapuestas en cuanto al tipo de relaciones existentes entre sus regiones: castellanos y catalanes, valencianos y andaluces y vascos y valencianos. Pero mientras en los dos primeros casos cada uno de los grupos piensa que su región es dependiente de la otra, en el caso del País Vasco y Valencia sucede lo opuesto: cada grupo opina que su región es la que obtiene ventajas económicas de la otra. Este ejemplo ilustra la estructura de las percepciones de las desigualdades económicas regionales. La intensidad con que son vividas estas actitudes y la posibilidad de que actúen como detonante para la acción política son mucho más difíciles de medir.

En la percepción de los desequilibrios económicos y regionales y de las relaciones de dependencia hay dos factores que son muy difíciles de investigar en la conciencia colectiva, ya que afectan a los individuos de una manera directa y concreta, casi cotidianamente: la emigración y el equipamiento social. Así como los flujos de capital, causa importante de los desequilibrios regionales, son invisibles incluso para los expertos y, por consiguiente, difícilmente averiguables, estos factores, en cambio, son realidades perceptibles para los sujetos de las mismas. De esta manera, las opiniones y actitudes sobre ellos resultan relevantes para conocer el juicio de la población acerca del desarrollo económico y de los desequilibrios regionales.

De los estudios empíricos sobre el tema puede deducirse que la emigración campo-ciudad y la emigración interregional son juzgados de una forma global negativa. En las regiones que absorben emigración, ésta se vive como un grave problema, sobre todo por los prejuicios personales que se crean sobre los emigrantes, por los efectos laborales negativos, ya que saturan el mercado de trabajo, y en especial, por sus repercusiones directas e indirectas sobre el crecimiento demográfico y el urbanismo de las ciudades a las que llegan. Desde luego, se valoran también los beneficios de tipo económico que tiene la emigración, tanto para la región que la recibe como para el propio emigrante, en la medida en que éste logra incrementar su ni-

vel de vida. Para las regiones menos desarrolladas económicamente, es decir, las que expulsan población, la valoración de la emigración es, por supuesto, mucho más negativa. Fundamentalmente, por lo que significa en cuanto a sus efectos demográficos negativos, despoblación, pérdida de mano de obra y de potencialidad económica de la región, abandono del campo y de la agricultura y otros. Además, a escala personal, la emigración se vive como altamente perjudicial y costosa para las personas que han emigrado, porque han tenido que salir de sus casas, perder a sus familiares en algunos casos y someterse a riesgos e incertidumbres de todo tipo.

En definitiva, la emigración constituye un fenómeno económico y social que sirve para marcar y definir, subjetiva y objetivamente, las diferencias económicas regionales. Es un fenómeno presente en la conciencia colectiva de las comunidades regionales, por ser algo que la población vive muy de cerca y le permite entender meridianamente la estructura de las relaciones de dependencia económica entre su región y las demás. Todo esto contribuye a que en los países donde la emigración laboral es intensa haya una gran sensibilidad hacia el tema de los desequilibrios regionales.

Otro factor importante es el de el equipamiento social de las regiones, que la población vive día a día; por ejemplo, abastecimiento de agua y electricidad, enseñanza, sanidad, comunicaciones, parques y jardines, instalaciones deportivas, actividades culturales, teléfonos, espectáculos, centros comerciales, etc. Las comunidades regionales aprecian muy bien su situación en cada uno de estos aspectos y, de alguna manera, a partir de ella valoran globalmente su nivel y calidad de vida. Sin embargo, este tipo de análisis impide conocer el nivel comparativo con otras regiones, dado que normalmente se ignora el estado de estos servicios más allá del entorno local, pero permite detectar que existe una estructura de necesidades de equipamiento diferente entre el medio rural y el urbano y, por tanto, entre regiones rurales y regiones urbanas.

El obrero de Cerdeña o Sicilia que emigra a Turín o Frankfurt, como el gallego que va a Barcelona, Bruselas o París, no necesita un mapa económico de Europa para saber dónde están las regiones desarrolladas. Este mapa, por otra parte, es muy simple: las zonas desarrolladas, con muy pocas excepciones, están situadas en las extremidades oeste, noroeste, sur y este del eje central de desarrollo de Europa Occidental. Este eje Rhin-Lorena, cuyo centro de gravedad

está entre Frankfurt y Rotterdam, se extiende hacia Londres, París, Suiza y las concentraciones industriales y urbanas de Milán, Turín y Génova. Cuanto más se aleja uno de este eje, más se adentra en la periferia económica de Europa.

Las características de la periferia en Europa son las siguientes: falta de industrias y servicios tecnológicamente avanzados, debilidad de las redes urbana y de comunicaciones, falta de infraestructura social (salud, educación, etc.) y dirección de la economía con subordinación a los intereses de las áreas centrales. Todavía más, con algunas excepciones (como Barcelona, el País Vasco, y los ejes Cardiff-Swansea y Glasgow-Edimburgo) predomina en ella la forma de vida rural. Como dice Petrella, "la geografía de la periferia económica coincide, especialmente por lo que afecta a las regiones mediterráneas, a la costa atlántica del continente y a los bordes occidentales de las Islas Británicas, con la geografía de lo que se denomina "sociedad tradicional" (16).

4. LA CONCIENCIA POLITICA REGIONAL

El surgimiento de una conciencia política regional depende, obviamente, de la existencia de una conciencia colectiva regionalista, pero también de las relaciones políticas vigentes dentro del Estado-nación en el que está englobada la región de que se trate. De hecho, la conciencia política sólo tiene sentido allí donde hay un problema político, pero los problemas políticos se solventan en el marco del Estado, a no ser que la conciencia política regional se convierta en una conciencia nacionalista que persiga la creación de un Estado-nación propio. En este sentido cabe distinguir tres aspectos básicos: la defensa de los derechos políticos y humanos en relación con las peculiaridades regionales, la descentralización económica, política y cultural con distintas formas de autogobierno y la aspiración a la formación de un Estado independiente.

Es difícil pensar que en la actualidad pueda haber colectivos regionales que no admitan los derechos humanos con un contenido regional de otras colectividades, tales como el uso de la propia lengua, o la utilización de ésta en los medios de comunicación y en las escuelas, el respeto hacia las costumbres y peculiaridades culturales y otros

(16) R. PETRELLA: *Op. cit.*, pág. 4.

similares. Indudablemente, ha habido y hay violaciones de estos derechos, pero muy difícilmente habrán sido o serán aprobadas, por los pueblos, salvo en casos extraordinarios. Otra cuestión diferente es la relativa a los derechos económicos y políticos de las regiones, como son los que afectan al establecimiento de impuestos, al control de los recursos naturales o de sus actividades económicas y, en general, los de contenido administrativo y político explícito. Lógicamente, aquí se pueden encontrar mayores resistencias por parte de la población, dependiendo de las distintas situaciones nacionales y de sus estructuras políticas.

En este punto es donde se plantea el verdadero contenido político del regionalismo: la descentralización. La descentralización técnica, económica, administrativa y política se halla en el centro de la conciencia política regionalista. "La conciencia de este problema, del problema de la perniciosa estructura centralista, lleva a los movimientos políticos regionalistas a exigir una reestructuración del Estado y a la racionalización de las decisiones político-administrativas mediante la transferencia de unos determinados poderes *políticos* a las regiones... Las regiones deben tener mayor capacidad para solucionar sus problemas políticos con sus parlamentos o cámaras y gobiernos o estructuras ejecutivas autonómicas. Sin embargo, en el ámbito regional no se formula un proyecto colectivo de afirmación de una personalidad originaria de carácter nacional que lleve a reivindicar unas facultades políticas de otro corte, como es la soberanía" (17).

La conciencia nacionalista, fomentada por determinadas movilizaciones políticas, es posiblemente muy minoritaria en la mayoría de las comunidades regionales. El peso de la tradición histórica y la implantación de nuevas realidades económicas y políticas mundiales, entre otros factores, hacen muy difícil la aparición de esa conciencia, pero indudablemente hay acontecimientos que la pueden provocar. Fenómenos de este tipo pueden ser la existencia de un Estado que habiendo sido fuertemente centralista se debilita, o el descubrimiento de recursos estratégicos como pasa en el caso de Escocia con el petróleo. Por ejemplo, en España esta conciencia está muy extendido entre determinados sectores de la población del País Vasco: los jóvenes, los hombres, los que tienen estudios medios y superiores

(17) RAFAEL RIBÓ: "Apuntes sobre la plurinacionalidad del Estado español", en *Asalto al centralismo*. Edit. Avance. Colección Intervención núm. 2. Barcelona, 1978, pág. 24.

y poseen mayores ingresos. Sin embargo, la actitud que se revelaba mayoritaria en 1975 era la de descentralización política basada en alguna forma de autogobierno regional. En este sentido, puede decirse que el autoritarismo político es el que fomenta el centralismo burocrático del Estado. Por el contrario, las personas que tienen una mayor conciencia política democrática son también las que tienen una mayor conciencia regionalista y ello porque la existencia de un espíritu democrático se relaciona con el deseo de participar en la vida política regional, con el afán de cambiar el gobierno político de las regiones y con la radicalización en los procedimientos a usar para lograr ese cambio del sistema político. Además, se piensa que la condición necesaria para la solución de los problemas de cada región es la existencia de libertad para que cada comunidad regional resuelva sus propios asuntos. Sin embargo, el alcance de un posible gobierno regional y la asignación de competencias concretas al mismo dependen, en buena medida, de la conciencia regionalista-nacionalista existente en la población y de la viabilidad de ese proyecto, tanto a nivel político como económico. Bajo un Estado centralista autoritario las aspiraciones políticas se ajustarán en mayor medida a esa realidad y, por el contrario, se desbordarán bajo un Estado liberal; pero también sucede algo parecido en relación con la situación económica de la región, puesto que la conciencia política se desarrollará según exista una situación económica favorable, o no, para asumir el peso de las funciones concretas de gobierno.

La conciencia política regionalista camina, cuando menos, hacia una descentralización de la vida política, económica y cultural. En este sentido, la educación y la cultura europeas tienden a formar conciencias políticas liberales, lo cual desemboca forzosamente en la aparición de una conciencia nacionalista. Las movilizaciones políticas se dirigen básicamente contra el centralismo burocrático del Estado, por más que otras tendencias de la estructura social y económica tiendan a reforzarlo. Como ha señalado Odum, "si existe alguna forma de evitar el totalitarismo en una gran civilización, compleja, urbana e industrial, con una tendencia estandarizada a conservar una civilización cualitativa en un mundo cuantitativo, sería a través del regionalismo como tendría que conseguirse" (18).

(18) H. W. ODUM: "In Search of the Regional Balance in America", citado en R. M. MAC IVER y CH. H. PAGE: *Sociología*, Edit. Tecnos, 3.ª edición, Madrid, 1966, pág. 359.

El hecho cierto es que a finales de los años sesenta y durante los setenta se ha experimentado una agitación regionalista importante en Europa. De repente se puso de manifiesto que el Reino Unido no había satisfecho del todo los sentimientos nacionales y los intereses regionales de Gales y Escocia y que la maquinaria burocrática centralizada de Francia no controlaba por entero Bretaña y Córcega. En el sur de Europa esta agitación se ha agudizado, en especial en España.

Los aspectos más evidentes de la agitación regionalista de este período son los *medios* empleados para atraer la atención pública hacia las demandas políticas de algunas periferias de Europa, que van desde la actividad electoral hasta el terrorismo, pasando por la reclamación de referendos. Los movimientos regionales o son nuevas fuerzas políticas o representan una revitalización de viejas divisiones y muy pocos aspiran a la independencia territorial. Los *recursos* de que disponen varían mucho. La región en cuestión puede abarcar a más de la mitad de la población del país (como pasa en Flandes), o constituir tan sólo una pequeña fracción (como ocurre en el Tirol italiano). Además, las periferias difieren en cuanto a recursos naturales, de modo que su importancia para el centro nacional será diferente en cada caso. Finalmente, su éxito depende de muchos factores y unos movilizan más que otros una parte mayor de su electorado potencial, o alcanzan pronto una posición negociadora con el gobierno central (19).

En su proyecto *Economía, territorio e identidad*, Stein Rokkan y Derek Urwin (20) han alcanzado hasta ahora algunas conclusiones respecto a medios, objetivos y recursos de las movilizaciones periféricas europeas que voy a resumir a continuación. Los *medios* empleados por los regionalistas y por los agentes del poder central componen una de las expresiones más espectaculares y dramáticas de los conflictos nacionales. Su valor noticiable ha provocado que la forma

(19) DUDLEY SEERS, BERNARD SCHAFER y MARJA-LIISA KILJUNEN (eds.): *Underdeveloped Europe: Studies in Core-Periphery Relations*, Harvester Press, Sussex, England, 1979.

(20) Cfr. S. ROKKAN y D. URWIN: "International Developments, Regional Policies and Territorial Identities in Western Europe" (manuscrito, abril 1976). Ver también STEIN ROKKAN: "Territorial inequalities in Western Europe: Towards a geoeconomic-geopolitical model for the explanation of variations in regional development", en G. BONVICINI y R. PETRELLA (eds.): *L'Europa ineguale. Fattori e dimensioni degli equilibri regionali in Europa*. Trento, 1979, páginas 19-65.

de los actos domine en buena medida la información acerca de la lucha de base territorial. Es fácil operativizar las diferencias en los métodos políticos y categorizar los movimientos periféricos. Los bombardeos, los asesinatos y los estados de emergencia del Eire o el País Vasco, se sitúan en el extremo. Le siguen la desobediencia civil masiva, las manifestaciones, el voto a los candidatos nacionalistas en las elecciones y así sucesivamente, hasta las simples peticiones de recursos adicionales.

Existen dudas acerca de si son o no predecibles *estructuralmente* las formas más extremas de violencia. La existencia de una tradición militar clandestina dentro de un movimiento nacionalista, que invoca como precedentes determinados hechos históricos violentos, es mucho más importante que cualquier característica social contemporánea de las comunidades por lo que se refiere a la destrucción y el daño a la vida y a la propiedad en cuanto actos políticos conscientes. En otras palabras, cabría afirmar que IRA y ETA tienen más en común entre sí que sus respectivas comunidades regionales o nacionales. En ambas periferias existe una división administrativa interna entre ramas militar y política; ambas se vieron implicadas en guerras civiles en los años 20 ó 30; ambos movimientos han forjado la leyenda de que fueron traicionados o sacrificados para asegurar la paz y han rehusado por ello reconocer que la guerra civil respectiva terminó hace mucho tiempo.

Como puede verse, la concentración en los medios políticos nos conduce a algunas analogías históricas interesantes, pero no a teorías de base estructural. Es importante, por ello, que procuremos estudiar las posibilidades de solución de los conflictos. ¿Cabe el compromiso entre los objetivos nacionalistas y la continuación del control central? ¿Con qué tipo de recursos y con qué apoyo pueden contar los centros y las periferias? ¿Se pueden prever las posibilidades de éxito de los movimientos regionalistas sobre la base de la información acerca de las diferencias culturales y de las desigualdades económicas de la periferia en comparación con el centro?

En el estudio de los *finés* de los movimientos regionalistas es necesario distinguir entre: a) fines como resultado último de los procesos de construcción de la identidad regional y de la diferenciación territorial de la autoridad política, y c) fines estratégicos de los movimientos políticos. Estos pueden consistir en la búsqueda directa de un objetivo, o en el cambio gradual. En este último caso, la pro-

ducción continua de nuevos objetivos a medida que se alcanzan los previos conduce poco a poco hacia la independencia. La larga lucha de Noruega para obtener la independencia de su unión personal con Suecia entre 1860 y 1905 consistió en una larga lista de demandas que, una vez satisfechas por el Rey, se transformaban siempre en otras nuevas.

Cabe, así, definir como estrategia regionalista con éxito aquella en la que las decisiones maximizan el resultado deseado, a ser posible con costes mínimos. Según esta definición, IRA y ETA no han tenido éxito en el logro de sus objetivos directos y finales. Un grupo con demandas más modestas, como los frisonos holandeses, por ejemplo, tienen mayores posibilidades de triunfar. Para ello el partido frisón concurre únicamente a las elecciones locales, mientras que en las elecciones generales respalda a los partidos nacionales que están dispuestos a apoyar su causa. El movimiento regionalista que más éxito ha tenido en los años setenta en Europa, el *Rassemblement Jura-sien*, ni siquiera se organizó como partido, sino que actuó como un grupo de presión obteniendo en 1979 el establecimiento del cantón de Jura como el 26 de la Confederación Helvética.

¿Es posible aventurar algo acerca de la probabilidad de éxito de los movimientos políticos regionales? Una hipótesis que parece confirmarse con los datos del estudio ETI establece que el éxito relativo de los movimientos regionalistas parece más probable en las periferias ricas que en las pobres. En España, la lucha regional la dirigen las periferias industriales de Cataluña y el País Vasco. En el Reino Unido, el éxito electoral relativo del Partido Nacionalista Escocés no se produjo hasta que el descubrimiento del petróleo del Mar del Norte no incrementó el valor de las aguas territoriales de una posible Escocia independiente. En la Bélgica de la postguerra, el partido Volksunie flamenco no se configuró como una fuerza política hasta los años sesenta, cuando las inversiones industriales elevaron el nivel de vida de las provincias de habla flamenca hasta los niveles de Walonia.

Los movimientos regionalistas difícilmente aparecen como expresión de una privación relativa en la esfera económica. Las periferias pobres de Europa no albergan a menudo movimientos regionalistas capaces de triunfar. Hay, naturalmente, excepciones. Irlanda del Norte ha protagonizado una fuerte acción política a través de las actividades del IRA. La cuestión consiste en saber si el terrorismo ha tenido

o no éxito. El caso opuesto es el de la minoría de habla sueca en Finlandia, que siendo comparativamente rica, no ha ejercido demandas regionalistas ante el poder central. Su partido, el Partido Popular Sueco, se ha mostrado dispuesto a participar en gobiernos nacionales de coalición y su preocupación es la de proteger el idioma sueco con la más estricta lealtad al Estado finlandés. Pero esta desviación puede acaso explicarse por la localización geopolítica de Finlandia como Estado neutral entre la NATO y la Unión Soviética.

Finalmente, es de gran interés el aspecto de los *recursos* disponibles para la protesta de la periferia. Así, el tamaño relativo es importante en dos sentidos. Como tentación para que los movimientos regionales opten por el Parlamento Central como foro, aumentando sus posibilidades de participar en gobiernos nacionales y como una variable que define el alcance cualitativo de la influencia política. Existen límites inferiores relativos al tamaño mínimo que una población precisa para que su reivindicación sea tomada en serio y límites superiores que se determinan por la amenaza de que el movimiento periférico ahogue o destruya el poder central. Rose y Urwin citan casos de fuerza electoral máxima del 11,3 por 100 en el F. F. F. belga y mínimo del 0,5 por 100 del S. T. P. de Italia (21).

Otro recurso positivo o negativo de un movimiento regionalista es el coste de adquirir un segundo idioma, que tan diferente es en España en los casos de Cataluña y el País Vasco. Mientras que según una encuesta de 1975 más del 96 por 100 de los nacidos en Cataluña decían entender el catalán, sólo el 39 por 100 de los vascos podían decir lo mismo del euskera (21).

Por último, la predisposición interna por parte de un centro para discutir varias soluciones federales puede animar el regionalismo hasta cierto punto, pero, en una perspectiva más amplia, puede actuar como una barrera contra la fragmentación total. Esta parece ser la situación actual española. El fuerte y tradicional regionalismo de las dos ricas periferias industriales del norte ha forzado al gobierno central a conceder estatutos de autonomía, que se ha transformado inmediatamente en reivindicaciones para movimientos autonomistas

(21) Cfr. FRANK AAREBROT: *Op. cit.*

(22) Cfr. SALUSTIANO DEL CAMPO, M. NAVARRO y J. F. TEZANOS: *Op. cit.*, páginas 195 y 212. Ver también, para la vigencia de las lenguas regionales europeas, RICCARDO PETRELLA: *La renaissance des cultures régionales en Europe*, Editions Entente, París, 1978, págs. 201 y ss.

mucho más débiles, como el andaluz. En el Reino Unido el auge del Partido Nacionalista Escocés obligó al gabinete de Edward Heath a sugerir un proceso de devolución gubernamental y una nueva estructuración política para el país. Esto repercutió inmediatamente en el *Plaid Cymoh* del País de Gales. Lo que España y el Reino Unido comparten es la esperanza de que el federalismo contenga el nacionalismo y evite las reivindicaciones separatistas. En la práctica, el regionalismo de los años setenta culminó en el Reino Unido en los referendos sobre la devolución de poder a Escocia y Gales que perdieron los nacionalistas por no haber podido o sabido movilizar a su propio electorado.

5. OBSERVACIONES FINALES

Ni que decir tiene que este trabajo no agota el amplio tema propuesto por su título. No se han incluido en él perspectivas que presentan una gran complejidad, como el interés cierto de algunos Estados por exacerbar en otros las demandas de minorías nacionalistas, ni se ha considerado el entrecruzamiento de las tendencias políticas conservadoras y progresistas con las regionalistas. De hecho, mi intención ha sido solamente poner sobre la mesa algunos de los factores que indiscutiblemente influyen en la actual movilización regional europea, con la esperanza de contribuir a su esclarecimiento.