

# La Región como ámbito de identificación con el grupo básico y su exigencia de proyección internacional

Santiago PETSCHEN\*

Los documentos de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa tienen, por su propia naturaleza, un carácter programático y están elaborados desde arriba, es decir, desde «los Estados participantes». Si estuvieran redactados desde las «minorías nacionales» acentuarían, evidentemente, rasgos diversos, por una parte más concretos, siendo al mismo tiempo más comunitarios y menos individualistas, más políticos que jurídicos y también más operativos en su dimensión internacional.

En ciertas acciones de las Regiones que albergan a tales «minorías nacionales» hallamos unas aspiraciones compatibles con las de la citada Conferencia pero originadas desde una situación diversa. Puede ser útil recogerlas y sacar algunas consecuencias deducibles de las mismas.

## **La valoración actual de la Región**

La valoración de la entidad subestatal de la Región es una característica muy propia de nuestro tiempo. Dejemos ahora de lado cuáles son las motivaciones

\* Profesor Titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

profundas que han llevado a ello, de lo que ya he tenido ocasión de hablar en otro lugar.<sup>1</sup>

Existe, por una parte, un notable interés por conocer la naturaleza de las Regiones. Muchas de las veces dicho conocimiento se realiza a partir de la historia. Basta ver el enriquecimiento originado por la producción historiográfica regional aún limitándonos exclusivamente al caso español. Entre las historias regionales más destacadas se encuentran la de Aragón de Fernández Clemente; la de Andalucía de Cuenca Toribio y la de varios autores dirigidos por Bernal; la de Asturias de David Ruiz y otros; las de Castilla-León, La Rioja y Murcia en diversos tomos; la de Navarra de Andrés Gallego; la del País Valenciano dirigida por Ruiz Torres; y la de Cataluña por Pierre Vilar, así como la *Història dels Països Catalans* de Ardit, Balcells y Sales. Varias, asimismo, sobre el País Vasco como el *Diccionario de Historia* de García de Cortázar y Montero y sobre Galicia de Villares, Barreiro Fernández y alguna otra.<sup>2</sup> Todo un gran interés para un ámbito de cultura que hasta hace relativamente poco, no contaba en muchas regiones con suficiente atractivo para ser tenido en cuenta. Una notable investigación en la línea de la afirmación de Petrella: «la historia se ha vuelto, sobre todo en estos últimos años, una acción de recuperación de perspectivas de historia perdidas».<sup>3</sup>

La tendencia de la que hablamos se potencia todavía más en cuanto que a las Regiones se les ha reconocido y se les sigue reconociendo atribuciones propias para desarrollar su personalidad como son las que modernamente han recibido en materia de enseñanza. Así como cuando el Estado ha querido fomentar un tipo de patriotismo se ha valido en gran parte de la escuela para conseguirlo, la Región que cuenta ahora con dicha competencia es la que fomenta hacia sí la devoción que considera más adecuada. De acuerdo con la expresión azoriniana de que «la base del patriotismo es la geografía», el aprendizaje escolar de la misma en todos sus aspectos (de historia, de lengua, de producciones artísticas) fomenta sin duda la nueva fidelidad patriótica hacia la Región.

Marcelino Oreja, en su libro *Europa, ¿para qué?*, nos da unos datos de los que se pueden sacar importantes consecuencias en la reflexión que nos ocupa. En la República Federal de Alemania, el 98 % de los gastos dedicados a la cultura están en manos de las Regiones y de los Municipios; en la Confederación Helvética, el 90 %. Ello quiere decir que los órganos centrales del Estado cuentan en cada país citado con sólo el 2 y el 10 por ciento respectivamente del presupuesto cultural global. Este porcentaje es del 60 % en Suecia y del 70 % en los Países Bajos, en favor de las entidades subestatales.<sup>4</sup> Así, de cara al futuro, con una competencia tan desigual, la balanza se inclina en favor de la potenciación de la Región como entidad gestora de una parte importante de la cultura.

Numerosos son los documentos europeos que hacen referencia a este fenómeno. La cultura regional es vista, en una buena parte, como una alternativa a la de masas fomentada por la televisión, el cine y la música pop. En un Informe del 20

1. Petschen, Santiago. «La Política Exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña», en *Política Exterior*. Vol. II. n.º 5, 1988, pp. 222-238.

2. Javier Tusell, en la bibliografía general de su *Manual de Historia de España*, Madrid, 1990, p. 35. menciona «algunas historias regionales, fórmula historiográfica que ha alcanzado fortuna en los últimos tiempos».

3. Petrella, Ricardo. *La Renaissance des cultures régionales en Europe*. París, 1985, p. 45.

4. Oreja, Marcelino. *Europa ¿para qué?*. Barcelona, 1987 p. 205.

de noviembre de 1987, el Centro Europeo para las Culturas Tradicionales y Regionales (ECTARC), creado en 1983 en Llangollen (Gales) y vinculado a la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), afirmaba que el esfuerzo europeo común «tendría que ayudar a las culturas ocultas del pueblo, las culturas basadas en la localidad, con sus propios dialectos y acentos, y apoyar sus formas culturales: tradiciones orales, lenguas, costumbres, habilidades, artes populares», que es lo que puede oponerse a la capa de unidad impuesta por las «tendencias sociales modernas, la industrialización y la expansión de los medios de comunicación de masas».

Y la Declaración de Florencia de mayo de 1987 sobre la cultura y la acción regional en Europa afirmaba:

«el desarrollo cultural debe enraizarse en una positiva identidad cultural en relación a la cual la Región constituye un espacio privilegiado. Si conviene evitar todas las formas de repliegue que puedan ser un freno al cambio y a la innovación, es preciso también tener en cuenta la fuerza y la vitalidad que brotan de la iniciativa colectiva en la conciencia de la identidad cultural vivida cuando ella es sostenida por un proyecto de desarrollo regional. Desde ese punto de vista la Región debe estar particularmente atenta a la conservación de las tradiciones populares que constituyen muy a menudo la memoria viva en la que se alimenta la conciencia colectiva.»<sup>5</sup>

Identidad que tiene particular vigor cuando se encuentra en Regiones de lengua y de cultura propias.

### Las Regiones de lengua y cultura propias

Esta potenciación cultural de las Regiones, tan importante como para servir de fundamento a la identificación de la persona con el grupo, adquiere particular significación en aquellas Regiones de cultura propia. Se trata de una realidad cada vez más reconocida en las Constituciones. No hay más que ver la evolución producida en su articulado y en la aplicación del mismo. Por citar solamente un ejemplo entre los varios existentes, la Constitución de Noruega, en la reforma de 1988, incluyó este nuevo texto: «Se impone a las autoridades del Estado que faciliten las condiciones para que el grupo étnico sami pueda asegurar el desarrollo de su idioma, su cultura y su vida social».<sup>6</sup>

En otros Estados como Gran Bretaña, Francia o Austria, la protección no se realiza desde la Constitución sino por medio de la ley ordinaria. La legislación francesa intenta, en un proyecto de ley, reconocer a los corsos el carácter de pueblo, lo que en algunos ha originado una cierta preocupación.

La tónica europea que estamos constatando, aun sin hacer referencia al caso español, aparece aún con más fuerza en los estatutos jurídicos regionales como los de Groenlandia o de las islas Feroe que prescriben al groenlandés y al feroés respectivamente como lenguas principales de la Región. Todavía llega a más el de

5. Esta Declaración fue aprobada en la Conferencia que, organizada conjuntamente por el Consejo de Cooperación Cultural (CDCC) y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) del Consejo de Europa, tuvo lugar en Florencia los días 14 a 16 de mayo de 1987. En ella se constataron los resultados de la fase experimental del proyecto n.º 10 del CDCC consagrado al tema de Cultura y Región.

6. Constitución de Noruega. Art. 110, a.

las islas Aland, que establece como único idioma oficial el sueco a pesar de estar integradas en Finlandia.

Otros estatutos legales de Regiones de varios Estados de Europa Occidental (Trentino-Alto Adige (Tirol del Sur), Gales, Escocia, Schleswig-Holstein, Carintia, Burgenland) marcan normativas con distintas modalidades. Algunos, como la Constitución del Jura o el Estatuto del Piamonte, hacen referencia al *patois* jurasiano y al piamontés como formas dialectales propias de sus respectivos territorios.

Y para sobrepasar los marcos jurídicos hagamos referencia a la gran efervescencia sociológica producida en torno a algunas lenguas y dialectos. En Gales, el 20 % de las escuelas primarias utiliza la lengua secundaria.<sup>7</sup> En los cantones suizos de habla alemana, la forma dialectal va ganando terreno rápidamente en las aulas de la Universidad y en los órganos de comunicación social. «Las radios locales –afirma Jakob West refiriéndose a dicha parte de la Confederación Helvética– no conceden, fenómeno reciente, ningún espacio a la lengua standard».<sup>8</sup> Más sorprendente resulta todavía que el córnico –totalmente perdido desde fines del siglo XIX– haya sido resucitado por un grupo de entusiastas<sup>9</sup> y que, en los Programas de la *Lega Lombarda* se pondere el valor de la identidad de la Lombardía fundamentada en la propia historia, cultura y lengua (aunque no es más que un dialecto). Una entidad a la que se da en los manifiestos electorales rango de «identidad nacional» y que se simboliza en la histórica bandera de cruz roja sobre fondo blanco.<sup>10</sup>

Una cuestión, por último, de tipo organizativo: una de las formas halladas para proteger las diversas culturas, especialmente aquellas que están en peligro de desaparición, ha sido su potenciación por medio de la delimitación geográfica. Los irlandeses del Eire, para salvaguardar más eficazmente el *gaelic*, crearon las *Gaeltacht* o zonas donde se habla intensamente el irlandés. Así se pudieron tomar disposiciones más positivas en favor de su conservación. Algo parecido exigió la protección del sueco en Finlandia. Sueco y finés se respetan así por medio de las subdivisiones geográficas que crean ámbitos diferenciados en favor de una u otra lengua o del bilingüismo.

Lo dicho hasta aquí nos muestra que en Europa Occidental son numerosas las lenguas regionales. Con frecuencia, además, otras estatales se hacen regionales al estar situadas en un medio de idioma distinto como son el francés de Valonia o del Valle de Aosta y el italiano del Ticino o, algunas, por tener importantes particularidades dialectales, como el luxemburgués o el alsaciano.

## La identificación con el grupo básico

Todo ese despertar lingüístico y cultural origina repercusiones dignas de que

7. Naisbitt, John y Aburdene, Patricia. *Megatrends 2000*. New York, 1990. p. 148.

8. Wuest, Jakob. «Le problème des langues en Suisse alémanique». En *Actes des Universités d'été, 1986 et 1987*. Association pour la Culture Occitane. Nîmes, 1988, p. 42.

9. Véase sobre éste y otros aspectos el libro: Petschen, Santiago *Las Minorías lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*. Euskal Lege Biltzarra. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1990. I y II vol. Estudio preliminar y documentos correspondientes.

10. Tomado del Programa de la *Lega Lombarda*, ofrecido a los electores del norte de Italia antes de las elecciones al Parlamento Europeo. *Semanario Lombardia Autonomista*. 29 maggio 1989. p. 2.

se les preste atención. La Europa del siglo XIX, especialmente en el Este, fue enormemente pródiga en ejemplos de aspiraciones políticas producidas como consecuencia del renacimiento literario. La lengua, muchas veces en sustitución de la religión, se fue convirtiendo en factor principal de identificación nacional.

El problema que esta cuestión origina, tanto entonces como ahora, es el siguiente: si la identificación nacional se basa en la lengua y en la cultura –en lo que parecen estar de acuerdo los Documentos de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) que utilizan siempre la expresión de «minoría nacional»–, ¿es posible mantener una doble fidelidad al grupo étnico por una parte y a un Estado de distinta lengua por otra? Los Documentos de la CSCE lo dan por supuesto pero el problema no es en manera alguna simple ni la historia demuestra que haya sido de fácil solución. En la hipótesis contraria de que sólo fuera posible la fidelidad única, o bien habría que modificar las fronteras o bien vivir en una constante contradicción e incomodidad. ¿Qué modelos encontramos en el intento de hallar una solución a este problema?

1. Coudenhove-Kalergi, en su libro *Pan-Europa*, publicado en 1923 tras el nacimiento de numerosos Estados ocasionado por el rompimiento del Imperio Austro-Húngaro, deseó el florecimiento de la identidad nacional siendo además enemigo acérrimo de las modificaciones fronterizas. «Las malas fronteras –escribió– son siempre preferibles a una guerra victoriosa»<sup>11</sup>. Para solventar la contradicción tuvo que acudir a una fórmula muy ideal, casi podríamos decir que algo mágica: la de la separación entre el Estado y la Nación. «Debe intentarse ser al mismo tiempo un buen checoslovaco en tanto que ciudadano y un buen alemán en tanto que hombre».<sup>12</sup> Solución ciertamente muy difícil de aplicar en la práctica dada la inseparabilidad de muchas cuestiones pertenecientes tanto al Estado como a la Nación. Se trata ésta de una distinción profundamente inadecuada, imposible de adecuar por mucho que se quiera. Dificultad que no ha impedido algún esbozo de solución algo parecido al de Coudenhove-Kalergi, como la situación de los flamencos que, perteneciendo al Estado belga, cuentan con una *Taalunie* (Unión lingüística para los Países Bajos y para Flandes) que engloba un ámbito cultural diverso del estatal.

2. Otro tipo de solución es la de aquellos autores que al hablar de la identificación de la persona con el grupo básico optan exclusivamente por una sola fundamental pertenencia, Joan F. Mira lo afirma con estas palabras:

«Solamente en algunos casos y solamente a fuerza de racionalización permanente –y no sin posible o real incomodidad–, puede funcionar una doble adscripción a grupos básicos de identidad».<sup>13</sup>

Mira une a su condición de antropólogo riguroso una clara tendencia nacionalista. Este autor acepta, sin embargo, la posibilidad de la doble lealtad cuando existe una diversidad de nivel y jerarquía, como sería –por poner el ejemplo más claro que podemos encontrar– la fidelidad a la propia Nación y a la Comunidad Económica Europea o incluso a una Unión más avanzada e íntima como sería la de Europa de acuerdo con los diversos proyectos que se han gestado.

3. De forma opuesta, sin embargo, otros autores optan por la adscripción

11. Coudenhove-Kalergi, Richard N. *Pan-Europe*. PUF Paris, 1988, p. 119.

12. *Ibid*, op. cit., p. 118.

13. Mira, Joan F. *Crítica de la nació pura*. València, 1984, p. 17.

plural. Denis de Rougemont nos destaca la diversidad de las identificaciones básicas del siguiente modo:

«Permitaseme un ejemplo personal para ir deprisa y no salir de lo concreto. Yo soy neuchatelés de nacimiento y de tradición: a ese cantón va pues mi fidelidad patriótica. Neuchâtel forma parte de la federación suiza: mi pasaporte y mi fidelidad nacional son pues suizas. Yo soy también un escritor francés: la francofonía europea, es decir, alrededor de tres cuartas partes de la Francia actual, Valonia, el Valle de Aosta y la Suiza *romande* constituye pues, mi fidelidad cultural. Pero yo soy también protestante, lo que representa una fidelidad mundial (lo que sería igual si yo fuera comunista o católico, evidentemente). Y yo participo de un número muy grande de redes de relaciones parentales, profesionales, intelectuales, espirituales o afectivas que no sólo no tienen fronteras comunes sino que frecuentemente ni siquiera las tienen.<sup>14</sup>

Rougemont, en cambio, es un idealista que, cautivado con la idea de ver realizada la Unión Europea, quiere superar los nacionalismos, particularmente los del Estado-nación. Está en la línea de la relativización de los mismos en la que destaca también otros autores europeístas como Henri Brugmans.

4. Jordi Pujol, claro defensor de los valores del nacionalismo, opta por vivir los integrados jerarquizadamente en el marco de unas realidades estatal y europea más amplias, en manera alguna opuestas:

«Yo he dicho siempre –manifestó en el Club Siglo XXI de Madrid– que, personalmente, tenía tres capitales: Barcelona, Madrid, Aquisgrán. Siempre lo he dicho así, entendiendo que aquella capital de la primera formulación de una Europa Unida después del Imperio Romano, la Europa carolingia, era todo un símbolo. En todo caso, lo repito: mis tres capitales eran y son Barcelona, Madrid y Aquisgrán-Bruselas.<sup>15</sup>

Como puede verse en los textos aducidos, los autores citados difieren en algunos aspectos aunque tengan otros comunes. Lo que verdaderamente resulta más práctico desde el punto de vista de la incidencia política parece ser la relativización y la jerarquización. Entre ambas existe una cierta relación pues la jerarquización no es posible si no se acepta al menos relativizar principios que en otras épocas de la historia fueron considerados absolutos.

## El principio de subsidiariedad

La jerarquización de todas esas tendencias culturales que solicitan la identificación de los individuos con el grupo y que florecen en los ámbitos de las Regiones dentro de los diversos Estados está resultando paralela a la formación paulatina de una unidad superior europea. Es una jerarquización que no puede ser meramente mecánica sino que debe poseer un espíritu que la informe. Ese espíritu parece haberse encontrado de forma equilibrada y fecunda en el principio de subsidiariedad.

Se trata éste de un principio que se está abriendo paso paulatinamente en la construcción de la unidad europea. Se enuncia claramente en el Acta Unica al

14. Rougemont, Denis de. «La Région n'est pas un mini-Etat-nation». En *L'Europe des Régions II*, Genève, 1970, p. 3.

15. Pujol, J. *Catalunya i Europa*. Barcelona, 1986, p. 74.

referirse al medio ambiente, y se formula de forma bastante completa en alguno de los Proyectos de Tratado de la Unión Europea. Sobre él se va a reflexionar y a profundizar mucho de ahora en adelante. Hace poco la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo dio a conocer un Documento de Trabajo sobre la subsidiariedad cuyo ponente fue el diputado francés Valéry Giscard d'Estaing. El Documento muestra pormenorizadamente cómo dicho principio existe ya en la Comunidad Europea y exige una consagración del mismo para fundamentar la Unión Política. Pide también que se den «pruebas de creatividad y de imaginación instituyendo un método de nueva repartición» entre las competencias de la Comunidad y las de los Estados miembros.<sup>16</sup>

Que este principio no es una fórmula para simples esquemas organizativos sino algo bastante más profundo nos lo muestra una reflexión acerca de la historia del mismo. No puede olvidarse que no fue puesto en circulación por la técnica sino por el humanismo. Apareció en los documentos de la doctrina social y política de la Iglesia Católica. Su formulación explícita la hizo Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno*. Integra, por una parte, una dimensión orgánica propia de la escolástica y, por otra, una dimensión liberal propia de la modernidad.

Desde esa concepción humana no puede menos que aplicarse no sólo a los Estados sino también a las Regiones aunque puedan producirse diferencias a la hora de determinar las consecuencias concretas de él derivadas. Pero no hay que olvidar que, en tales casos, la presunción de competencia la tiene el grupo más pequeño o menos complejo. En el caso de la «Comunidad Europea - Estado - Región», la tendría la Región debiendo tener que probarse, en las competencias negadas a la Región, que ésta no está a la altura o que la instancia superior –el Estado o la Comunidad Europea– es más eficaz y más adecuada para organizarlas y gestionarlas.

Un caso de ejecución práctica de la subsidiariedad la hallamos –aunque no se formulase explícitamente como tal principio– en el nacimiento de la Suiza moderna. Los Cantones sólo cedieron aquella parte de la soberanía necesaria para que la Federación se formase y funcionase adecuadamente como tal.

### Las dimensiones internacionales de la cuestión

Esta cuestión de las minorías y la de sus marcos geográficos, que normalmente son las Regiones de cultura propia, tiene una considerable dimensión internacional como problema objetivo. Son numerosas las Organizaciones y las Conferencias Internacionales que consagran amplia dedicación al estudio de estas cuestiones. El Consejo de Europa preparó un Proyecto de Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias con la intención de asegurar su personalidad y de garantizar sus manifestaciones. Numerosos textos del Parlamento Europeo hacen referencia constante a su protección bajando a situaciones concretas de las distintas lenguas utilizadas en el ámbito comunitario. La Comisión de la Comunidad Económica Europea financia un Buró de las Lenguas menos difundidas, con sede en Dublín, que realiza estudios sobre la situación de las mismas. La Conferencia sobre

16. Texto íntegro del documento en *Política Exterior*, n.º 16, pp. 168-178.

la Seguridad y la Cooperación en Europa impone y exige en numerosos textos el respeto a las minorías nacionales. En la reunión celebrada en Conpenhague en junio de 1990 se concluyó que «las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de expresar, preservar y desarrollar libremente su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa y de mantener y desarrollar su cultura en todos sus aspectos, libres de cualquier tentativa de asimilación contra su voluntad».<sup>17</sup>

Estos datos, tan someramente resumidos, nos llevan a constatar que el problema, tan intensamente vivido en el seno de las minorías y de su marco institucional como pueden ser las Regiones, es considerado como algo fundamental en las Organizaciones y en las Conferencias Internacionales. Pero, sin embargo –y esto debe ser visto como una anomalía–, casi no existe relación alguna entre las dos áreas: la básica, (minoritaria o regional) y la internacional o supraestatal. La conexión se realiza, casi de forma total, por medio del Estado. ¿No resulta esta desconexión, dado lo avanzadas que se encuentran las realizaciones en el campo del derecho y de las relaciones internacionales, un tanto antinatural?

En el Consejo de Europa los representantes de los Estados que forman el Comité de Ministros no dieron paso a la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias, que se halla ahora en manos de una Comisión que pretende su reestructuración. La Comisión de la CEE escucha a los representantes de las Regiones y de los Municipios a partir de una Decisión que fue considerada espectacular, del 24 de junio de 1988,<sup>18</sup> pero que se refiere fundamentalmente a cuestiones de fondos estructurales y no da salida especial a las Regiones en lo que respecta al problema de su identificación básica. En el Parlamento Europeo sí que existen tales representantes. Se trata de una brecha nada despreciable. Los grupos étnicos minoritarios representados en el actual Parlamento de Estrasburgo son: Convergència i Unió, Volksunie, Vlaams Block, Sudtiroler Volkspartei, U. Valdotaine-Partito Sardo d'Azione, Scottish National Party, Herri Batasuna, Por la Europa de los Pueblos, Izquierda de los Pueblos, Coalición Nacionalista.<sup>19</sup> Unos cuantos partidos y uniones de partidos de toda la gama geográfica europea, que impulsa decididamente a tener en cuenta la cuestión de los grupos étnicos nacionales minoritarios hallándose presentes y participando en la toma de decisiones.

Por último, con respecto a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, la ARE, reunida en sus III Estados Generales en Viena en noviembre de 1989, solicitó participar en la II Conferencia de Helsinki que se iniciará en 1992. Desconocemos, sin embargo, que dicha solicitud haya sido aceptada.

La desconexión a la que nos referimos debe, evidentemente, ser superada. Y para relacionar a los grupos étnicos básicos con el ámbito internacional no sería necesario inventar fórmulas excesivamente nuevas sino que bastaría con generalizar algunas de las realizaciones hechas a título particular aplicándolas a realidades semejantes. Para ello debería tenerse en cuenta la distinción de Yann Fouéré sobre dos tipos de Regiones que él llama de primera y de segunda categoría. Las de primera categoría son identidades nacionales históricas, identidades nacionales

17. Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE. Sección IV, n.º 32.

18. DOCE n.º L 247 de 6 de septiembre de 1988 y también en *Revista de Instituciones Europeas*, 1988-2, p. 683.

19. Parlamento Europeo. *Elecciones de 1989. Resultados y elegidos*. Estrasburgo, 1989.

culturales o ambas a la vez. Unas tuvieron antaño el rango de Estado, como Escocia, Bretaña y Córcega. Otras han deseado ser Estados pero no lo han conseguido. Ha ocurrido así con Flandes, Cataluña, Gales, el País Vasco, etc. A todas ellas suele llamárseles «naciones sin Estado». <sup>20</sup> Algún autor las conoce también con el nombre de «naciones prohibidas». <sup>21</sup> Muchos de los ciudadanos que en ellas habitan se identifican con dichas Regiones como con el grupo nacional básico. Por ello tienen derecho de una u otra forma a acceder a la esfera internacional a partir de su propia cultura.

Las experiencias que se tienen a este respecto son las siguientes.

a) El reconocimiento, por parte del propio Estado, de atribuciones que faciliten sus contactos con los medios internacionales. Este es el caso de las Comunidades de Bélgica que en virtud de la modificación de la Constitución de 1988 han aumentado sus competencias reconociéndoseles capacidad incluso para la «cooperación internacional comprendida la conclusión de Tratados». <sup>22</sup> Con ello se mejora la situación heredada del pasado. Por una parte, facilitando las relaciones internacionales fundamentadas en la propia cultura. Unas relaciones que la Constitución privilegia con respecto a las de las Regiones que son principalmente de carácter económico, lo que significa que los aspectos culturales son considerados más fundamentales que los otros. Por otra, siguiendo con la tendencia de las Comunidades a relacionarse principalmente a partir de la identidad de la lengua: la Comunidad neerlandesa ya había formado desde el 9 de septiembre de 1980, con los Países Bajos, la Taalunie o Unión lingüística, y la francesa, firmado numerosos acuerdos preferentemente con países de lengua y cultura francesas como son: Quebec, Louisiana, Nord-Pas de Calais, Congo-Brazaville, Benin, ... Se constata así que el acercamiento interregional resulta más factible y solidario cuando existe una identidad cultural. Así, mientras se ha observado entre Flandes y Valonia una tendencia al distanciamiento por tratarse de grupos de identificación nacional diversa (si el Estado no se ha roto ha sido por la fortísima imbricación contrapuesta que supone Bruselas), se ha producido incluso un acercamiento hacia la formación de otro tipo de unidades (la Taalunie por ej.), basadas en la cultura. Aspecto que en manera alguna puede ser olvidado en la reflexión que nos ocupa.

b) La potenciación de las Organizaciones Interregionales y la capacidad para ser consultadas por las gubernamentales. Es lo que ocurre con la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), que dedica esfuerzos para potenciar los aspectos culturales de sus relaciones por encima de las fronteras. Dichas Organizaciones aspiran a ser tenidas en cuenta y a ser consultadas por las Organizaciones y por las Conferencias Intergubernamentales. De ahí su petición para tener cierto grado de participación en la II Conferencia de Helsinki, de lo que ya hicimos mención. Dada la insistencia de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa en hacer referencia a las «minorías nacionales» parece que deberían ofrecer a las Regiones que las albergan como entidades institucionales, en muchos casos con capacidad de autogobierno, la posibilidad de ser consultadas al igual que en terre-

20. Fouere, Yann. «La participation régionale considérée en tant que moyen de résoudre les tensions infra et inter étatiques». En *La Participation régionale. Actes du Colloque International de Saint-Vincent. 29 novembre-2 décembre 1981. Paris, 1982.* pp. 53-60.

21. Salvi, L. *Le nazioni proibite. Guida a dieci colonie «interne» dell'Europa Occidentale.* Firenze, 1972.

22. Constitución de Bélgica. Art. 59 bis., 2 bis.

nos más técnicos de lo que hace la Comisión de la Comunidad Económica Europea.

c) La participación, a título de excepción, en las Organizaciones Internacionales Gubernamentales. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el reconocimiento que reciben Quebec, Nueva Brunswick (la provincia canadiense de los acadios) y la Comunidad francesa de Bélgica como personas jurídicas reconocidas en el marco de la Francofonía, es decir, en la Organización Internacional llamada Agencia de Cooperación Cultural y Técnica (ACCT), que agrupa a 39 Estados de lengua francesa. Las Regiones y las Comunidades citadas gozan en ella del Estatuto de «gobierno participante» e incluso en las cumbres está garantizada su presencia.

La realidad parcelada de la Sociedad Internacional por medio de las Organizaciones Internacionales puede ser un buen campo para llevar a la práctica una participación de ciertas Regiones semejante a las anteriormente citadas. Las virtualidades que Ucrania y Bielorrusia —una vez se haya dado en la URSS una aplicación más completa de la *perestroika*—, pueden hallar en la Organización de las Naciones Unidas son importantes y novedosas. El modelo, tal vez, podría extenderse a otros casos y sobre todo ser imitado por otras Organizaciones Internacionales.

## Consecuencias

Marcel Merle, teniendo presente la experiencia que nos da la historia acerca de la oposición visceral e irreconciliable de los Estados a modificar las fronteras que consideran propias, hace una reflexión de tipo práctico a la doctrina de Juan Pablo II de la vinculación de la soberanía a las comunidades humanas en virtud de su cultura. Para el internacionalista francés, la puesta en práctica de dicho principio —con la lógica reducción del Estado a su condición de instrumento—, originaría un grave desorden mundial haciendo surgir numerosos conflictos y guerras en diversas y amplias partes del planeta.<sup>23</sup> Se trata, evidentemente, de uno de los efectos de la condición del ser humano. El antropólogo Joan F. Mira, al que antes nos referimos, del examen de la historia de las fronteras estatales, deduce las siguientes regularidades: 1.<sup>a</sup>. «La frontera engendra identidad». 2.<sup>a</sup>. «La frontera es más sagrada que los que viven dentro de ella». 3.<sup>a</sup>. «El Estado-frontera tiene vocación de eternidad».<sup>24</sup> Es la base antropológica que explica la defensa que realiza la CSCE de salvaguardar «el principio de la integridad territorial de los Estados».<sup>25</sup> Por ello resulta totalmente explicable que se busquen otros medios distintos a la modificación de las fronteras para lograr la mayor libertad y expansión posible de los grupos humanos, en concreto, de los grupos étnicos.

Con la valoración de la tendencia que hemos expuesto en estas páginas creemos que se consiguen los siguientes resultados:

- conseguir una mayor flexibilización de las fronteras estatales.

23. Merle, Marcel. *Les Acteurs de la société internationale*. Paris, 1986, pp. 129-130.

24. Mira, Joan F. *op. cit.*, pp. 52-57.

25. Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, n.º 37.

– ayudar a superar el monopolio del Estado-nación en la sociedad internacional.

–fomentar nuevas formas de soberanía compartida.

La tendencia expuesta es, en la inmensa mayoría de las ocasiones, la máxima a la que se puede aspirar y parece tener eficacia para ir convirtiendo con el paso del tiempo a las unidades políticas en más humanas y naturales. No olvidemos que, con mucha frecuencia se ha solido decir que el Estado tiene ciertos elementos *demoníacos*.<sup>26</sup> Un hombre tan de la cultura española como Gregorio Marañón escribió en cierta ocasión refiriéndose a lo que, en las décadas del nacimiento del Estado fue conocido con el nombre de «razón de Estado»: «Se erigió en norte de la vida pública, entre los mismos príncipes cristianos e incluso en Roma, a la nefasta razón de Estado, radicalmente anticristiana de la cual han nacido tantos males para la vida de los pueblos».<sup>27</sup>

En efecto. El Estado ha operado fuertemente sobre los grupos humanos en los que se ha asentado. A pesar de ser una construcción artificial ha utilizado elementos propios de la nación, revistiendo de un carácter natural algo que no tenía por qué ser más que una fabricación humana. Para conseguirlo ha tenido que reducir lenguas, modificar religiones, imponer fidelidades, exigir dependencias, distorsionar identidades. Numerosos seres humanos se han visto desposeídos de su grupo natural de pertenencia y han tenido que optar por otro, el que el Estado les ha dictado.

El Estado ha demostrado también una notabilísima capacidad de adaptación. A las modificaciones que ha integrado a lo largo de la historia puede añadir otras que sea conveniente asimilar en el futuro. Las directrices que hemos esbozado vienen a coincidir, en líneas generales, con la aspiración de algunos, considerados como muy idealistas, de caminar hacia lo que se ha dado en llamar la Europa de los pueblos. Se trata de un proceso por el que el Estado se hace más parecido a la Región como parte de unidades políticas superiores y la Región más parecida al Estado al ganar competencia internacional y compartir, en cierto modo, la soberanía. Son las líneas que, sin forzar, se deducen de los datos que hemos aportado desde el cambio de la Constitución belga hasta la tendencia evolutiva de algunas Organizaciones Internacionales, pasando por el cambio de la ley francesa con respecto a Córcega.

26. Remiro Brotons, A. *La Acción Exterior del Estado*. Madrid, 1984, p. 233.

27. Marañón, Gregorio. *El Greco y Toledo*. Espasa-Calpe. 6.ª ed. Madrid, 1972, p. 22.