



Nacionalismo y descentralización

El nacionalismo, como todas las ideologías que dirigen principalmente su actividad y existencia hacia la destrucción o superación del orden vigente, manifiesta serias dificultades para adaptarse y asumir con normalidad la dinámica y las reglas de juego asociadas a la vida democrática. En efecto, la contradicción entre la necesidad de contar con las plataformas de acción y participación que ofrece el sistema democrático y el sacro principio de enfrentamiento y no-colaboración con ese mismo sistema genera frecuentemente tensiones internas que se cronifican en el seno del nacionalismo y que producen esa ambigüedad y esa ambivalencia hacia la democracia y todos sus sistemas de garantías, tan típica de determinadas formaciones de este sector.

El nacionalismo, por definición, actúa de acuerdo a un único vector, la Patria o la Nación, cuya supuesta opresión, negación o humillación por parte de un Estado que se presenta como ajeno justifica el surgimiento y el mantenimiento *sine die* de una organización o red de organizaciones supuestamente arrogadas de la defensa nacional.

Este planteamiento original, cuya derivación más pura recomienda la resistencia más numantina y el enfrentamiento más fiero ante el Estado opresor, choca muchas veces con la realidad cuando en ese Estado hay establecido un sistema democrático con garantías que permite la discrepancia, la libre expresión y la participación política sin restricciones.

Son muchos los beneficios que el nacionalismo, como cualquier otra opción política, puede obtener de un sistema democrático. Desde la representación en las instituciones y la participación en las decisiones hasta las aportaciones económicas que se realizan desde las arcas públicas para garantizar la pluralidad; existen numerosas razones que pueden empujar a los movimientos políticos a la entrada en el juego democrático, y muy pocas las justificaciones que les restan a sus dirigentes para quedarse fuera.

El nacionalismo se encuentra, en este sentido, entre la espada y la pared. Necesita mantener viva la tensión y el enfrentamiento con el Estado central, imprescindible para la justificación de sí mismo; pero al mismo tiempo necesita de ese Estado y su democracia para mantenerse, materialmente hablando. Esta esquizofrenia es la razón de su permanente incomodidad e insatisfacción, así como la del fracaso de todas aquellas propuestas encaminadas a neutralizar sus reivindicaciones mediante concesiones.

Una de las manifestaciones más ilustrativas de esta esquizofrenia y sus efectos a largo plazo es, sin duda alguna, la que se refiere a la actitud nacionalista respecto a la estructura del Estado. Siguiendo la máxima luxemburguista de utilizar los instrumentos que ofrece el Estado para debilitarlo y facilitar así su destrucción o su "superación"¹, el nacionalismo sigue una minuciosa estrategia que encuentra uno de sus principales ejes en un concepto aparentemente neutro y positivo: la descentralización.

¹ Luxemburg, R.: *Reforma o revolución*. Fontamara. Barcelona, 1962.

La sustitución de un modelo centralista por otro más flexible y descentralizado, democratiza el sistema y acerca la Administración a la ciudadanía, haciéndola más eficaz y útil. Ésta es, aproximadamente, la idea que pretende transmitirse. A nivel práctico, sin embargo, el nacionalismo busca –y consigue, frecuentemente– la fragmentación del Estado en múltiples núcleos de poder, de forma que resulte más simple atrincherarse en algunos de estos nuevos centros para continuar desde allí su calculada estrategia.

Así, el proceso que se presenta como descentralización en aras de la eficiencia no es más que una voladura controlada, un proceso de desintegración que pretende reducir hasta la desaparición el vínculo unitario y hacer tomar protagonismo a entidades intermedias tomadas ya, naturalmente, bajo su control y estrecha custodia.

La confusión entre descentralización y desintegración, sabiamente extendida por los voceros del nacionalismo, no es casual. De hecho, tal identificación blinda el proceso a las críticas a través del conocido método de la estigmatización del contrario: la oposición o simple manifestación de reservas ante esta falsa descentralización es un ejercicio de centralismo, siguiendo la etimología de la palabra e impregnando el calificativo de las pésimas connotaciones que arrastra hoy en día.

Sin embargo, al margen del truco de magia y el juego de palabras –que no por infantil deja de ser efectivo–, esta mal llamada descentralización resulta un completo fraude, cuyas principales trampas se reflejan en varios aspectos.

En primer lugar, se constata que el idealizado tránsito de un poder único y centralizado a un tejido reticular en el que el poder de decisión fluya desde arriba hacia abajo se estrangula en la práctica en un cierto nivel intermedio, evitando así que la descentralización llegue a las entidades locales –que, por otra parte, son las más cercanas al ciudadano y las que mejor pueden administrar sus gestiones– y provocando un anómalo crecimiento de la entidad intermedia (en el caso español, la Autonomía) a costa del Estado central.

El centralismo, así, no desaparece: simplemente se translada. A la disolución del poder central sigue un reforzamiento del poder intermedio que multiplica el número de centros de decisión pero no mejora el servicio al ciudadano.

En segundo lugar, la transferencia de competencias y poderes no evita, sino que potencia al dotarla de una plataforma mayor, la aparición de conflictos y la dejadez de responsabilidades por parte de los poderes intermedios. Esta actitud, no generalizable pero sí significativa, genera una curiosa intermitencia en la que el Estado sólo aparece cuando las entidades inmediatamente inferiores están desbordadas, bien para suplir su ineficacia, bien para cargar con las responsabilidades de una mala gestión.

Y en tercer lugar, las condiciones en las que el nacionalismo utiliza la descentralización hacen imposible su aplicación rigurosa, ya que la presencia del objetivo final nacionalista hace de cualquier alternativa un estadio provisional previo a su consecución. Por otro lado, la mera exigencia de descentralizar atendiendo a criterios identitarios, los únicos respetados por el nacionalismo, acaba por enterrar cualquier ventaja operativa del proceso, ya que sustituye la preocupación utilitarista por la eficacia, la flexibilidad y el fortalecimiento del Estado a través de su ramificación, por otra centrada en la potenciación del sentimiento nacionalista y el consecuente agujoneamiento de los vínculos que constituyen el fundamento del Estado.

El desarrollo práctico de la estrategia descentralizadora del nacionalismo desvela, pues, numerosos aspectos que la alejan de lo que sería un proceso de descentralización clásico. En realidad, las diferencias que presentan uno y otro fenómeno no se reducen a defectos de forma o a desviaciones en la aplicación del modelo, sino que son indicativas de divergencias de fondo muy serias relativas a aspectos estructurales como la finalidad, la estabilidad y la propia vertebración de cada proyecto. La magnitud e importancia de estos puntos de desencuentro hacen que no podamos considerar ambos proyectos como cercanos, ni siquiera como compatibles: más bien son modelos de organización del Estado abiertamente enfrentados, de muy difícil conciliación.

En lo referente a la finalidad de cada proyecto, se observa que mientras el proceso de descentralización clásico descansa sobre la voluntad de reforzar la institución estatal mejorando la eficacia y la agilidad en su servicio a la ciudadanía, la "adaptación" nacionalista se orienta inequívocamente hacia el debilitamiento del Estado y su cohesión a través de la profundización de sus contradicciones internas, amplificadas por la multiplicidad de centros de decisión autónomos y el vaciamiento e inhabilitación de la autoridad central.

Respecto a la estabilidad de la apuesta descentralizadora en el marco de cada proyecto político, es casi inmediato advertir que mientras que para cualquier ideario de reforma estatal la política de descentralización es un bien en sí mismo, mientras que para la doctrina nacionalista constituye únicamente un paso intermedio entre el estado de "opresión nacional" inicial y el estado de "liberación nacional" o independencia, que, explícita o implícitamente, es constante en todo el corpus nacionalista. Ello, que ya fue mencionado anteriormente, es la causa de que los procesos de descentralización alentados por el nacionalismo suman a los Estados en un régimen de provisionalidad permanente, inestabilidad estructural e incertidumbre crónica, al no estar contemplado el cierre definitivo del proceso.

Por último, la forma de organización de un Estado descentralizado es muy distinta dependiendo de si la fuerza motriz de esa descentralización ha sido la presión nacionalista periférica o un modelo estatal sólido y global; en otras palabras, si la soberanía se deposita sobre la institución estatal o sobre los organismos intermedios. Así, la presión nacionalista suele definir modelos que sufren una grave descompensación entre el nivel de decisión de los organismos intermedios y su grado de responsabilidad o correponsabilidad en un proyecto estatal común. Y es que la estrategia nacionalista no prevé en sus diversos modelos de organización territorial mecanismos de coordinación y trabajo común eficaces para armonizar las políticas centrales y periféricas y hacer compatible la descentralización con la necesaria cohesión y jerarquía del Estado. Estos aparatos de coordinación entre los distintos niveles de decisión del Estado se suelen hallar bastante más desarrollados en países cuyo vector descentralizador ha venido dirigido por una concepción estatal global que no se ha limitado a buscar la potenciación de un cierto nivel intermedio sino el equilibrio y la validez del sistema en su conjunto.

Es particularmente importante resaltar las distancias que separan estos dos modelos en un momento en que los problemas y desafíos derivados de globalización descubren serias deficiencias y debilidades en la estructura, la eficacia y la capacidad del Estado para afrontar las cuestiones que tiene planteadas. En este contexto, la reforma de la institución estatal y del propio concepto de Estado son sencillamente inaplazables, en la medida en que estamos asistiendo a un desbordamiento de los instrumentos tradicionales de defensa de los derechos ciudadanos que puede producir una situación real de indefensión de la sociedad frente a los poderes opacos globales.

Para diversos intelectuales², esa reforma, que constituye uno de los retos más complejos que presenta la globalización, pasa por una amplia descentralización que abarque los planos político, económico y administrativo, con el objetivo de acercar la Administración al ciudadano y simplificar su funcionamiento, haciéndolo más ágil y flexible a la hora de tomar decisiones, responder a conflictos y solucionar problemas. En ese sentido, merecería una mención especial el papel a desarrollar por las entidades locales, frecuentemente marginadas por los modelos centralizados y por las aspiraciones nacionalistas.

Se puede observar, pues, que la descentralización se enmarca dentro de un proyecto de modernización y reforzamiento del Estado en su defensa de la sociedad, frente a los núcleos de poder no democrático que se están desarrollando a la sombra de la globalización. No se puede comparar este planteamiento, claramente ligado a la mundialización y a las nuevas necesidades de los ciudadanos en el nuevo siglo, con las reivindicaciones identitarias que nutren la aspiración descentralizadora del nacionalismo, ni con su obstinada estrategia de debilitamiento y desintegración de la institución estatal. Son modelos y proyectos radicalmente distintos cuya oposición hay que destacar, por más que algunos sectores busquen interesadamente la confusión entre ambos.

En conclusión, podemos sintetizar que el proyecto de "descentralización" que presenta el nacionalismo, lejos de abogar un modelo flexible, horizontal y más eficaz que adapte el Estado a las nuevas circunstancias, constituye un intento por resolver la grave contradicción estructural que anida en su seno; aunque la resistencia a abandonar su dogma central de Nación excluyente despoja de cualquier atisbo de viabilidad al proyecto y le confiere una función esencialmente destructiva y disolvente. Incluso más, el abuso del vocabulario que se ejerce desde el nacionalismo en este tema está causando un tremendo daño a un debate que cada vez resulta más inaplazable y más necesario: el encaje y la reestructuración del Estado, concebido como el instrumento del que se dota la ciudadanía para defender sus derechos, en un contexto en el que los principales actores desbordan claramente su marco.

² Daniel Bell y Anthony Giddens, entre otros, alertan contra la percepción de que el Estado "es demasiado pequeño para los grandes temas y demasiado grande para las cuestiones cotidianas".