

LA REALIDAD ACTUAL DE LAS MINORÍAS EN NUESTRA SOCIEDAD

Javier DE LUCAS

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política
Universidad de Valencia*

Resumen: Lo que hace multiculturales a las sociedades es la presencia de culturas plurales, siendo las minorías sólo uno de los agentes de la multiculturalidad. Actualmente asistimos a nuevos flujos migratorios favorecidos por el proceso de globalización. En este contexto se sitúa este estudio, que tiene por objeto señalar los argumentos relativos al carácter decisivo que tiene la cuestión de las minorías hoy, en nuestras sociedades democráticas que van camino de reconocerse cada vez más como multiculturales. Las minorías van a ocupar un lugar central entre los problemas de legitimidad de las democracias multiculturales del próximo siglo, una democracia que trate de profundizar en el pluralismo sin abandonar la igualdad.

Laburpena: Gizarteak multikulturalak egiten dituenak hainbat kultura pluralak izaten dira, eta gutxiengoek multikulturalaren agente bilakatzen dira. Globalizazioaren ondorio bezala mugimendu migratzaile baten aurrean gaude. Multikultura bilakatzen den gizarte honen kontextu honetan kokatzen da ondoko lan hau, gutxiengoek gaur egun duten garrantziak arduratzen bait da. Datorren mendeen gutxiengoak gizartearen zentru bilakatu dira, berdintasuna ahaztu gabe, demokraziaren pluralismoan sakonduz.

Résumé: Ce qu'il rend multiculturel aux sociétés est la présence de cultures plurielles, étant les minorités seulement un des agents de la multiculturalité. Nous assistons actuellement à de nouveaux flux migratoires favorisés par le processus de mondialisation. Dans ce contexte on mène cette étude, qui a pour but d'indiquer les arguments relatifs au caractère décisif qui ont les minorités aujourd'hui, dans nos sociétés démocratiques qui vont être reconnues chaque fois plus comme multiculturels. Les minorités vont occuper une place centrale entre les problèmes de légitimité des démocraties multiculturelles du siècle prochain, une démocratie qui essaye d'approfondir dans le pluralisme sans abandonner l'égalité.

Summary: The presence of plural cultures turns societies into multicultural societies, being minorities only one of the agents of the multiculturality. At the moment we notice new migratory flows favoured by the globalization process. This study is centred in this context, which aim is to indicate the arguments about the decisive nature of the minorities today, in our democratic societies more and more multicultural. Minorities will take up an important position between the problems of legitimacy of the multicultural democracies next century, a democracy that tries to look deeply into pluralism without neglecting the equality.

Palabras clave: sociedades multiculturales, minorías, flujos migratorios, globalización, democracias multiculturales.

Hitzik garrantzikoak: gizarte multikulturalak, gutxiengoak, mugimendu migratorioak, globalizazioa, demokrazia multikulturalak.

Mots clef: sociétés multiculturelles, minorités, flux migratoires, mondialisation, démocraties multiculturelles.

Key words: multicultural societies, minorities, migratory flows, globalization, multicultural democracies.

INTRODUCCIÓN

Mi intervención en este seminario dedicado a la policía en una sociedad multicultural y en el que me corresponde hablar de las minorías, debe empezar por recordar dos precisiones elementales.

La primera es que, en rigor, la multiculturalidad, entendida como la situación social en la que conviven en un mismo espacio grupos que se reivindican de identidades culturales diversas, es la condición cuasi natural de las sociedades humanas. Dicho de otro modo, nunca ha habido sociedades monoculturales, pero sí es cierto que a lo largo de la historia estas sociedades plurales se han gestionado abrumadoramente conforme a un modelo multicultural. Es decir, que no existe el multiculturalismo, la sociedad multicultural, sino muy diferentes manifestaciones de esa multiculturalidad. Lo que hace multiculturales a las sociedades es esa presencia de culturas plurales, pero los agentes de esa presencia –y su importancia, sus relaciones– varían según los contextos históricos y sociales.

La segunda advertencia es que las minorías son sólo uno de los agentes de la multiculturalidad. Hoy, sobre todo en los países de la UE, junto al ascenso a la superficie de minorías nacionales y culturales, el agente decisivo de la multiculturalidad son los nuevos flujos demográficos, es decir, el auténtico “desplazamiento del mundo” al que asistimos, favorecido por el proceso de globalización. Este crea la ilusión de que la multiculturalidad es un fenómeno de carácter alógeno, pero insisto en que hay factores internos, constantes aunque ocultos durante el período de casi cinco siglos desde la aparición de los Estados nacionales.

En cualquier caso, las minorías no son sólo una “cuestión de moda”. No comparo los análisis apocalípticos de quienes sostienen que su reaparición coincide siempre con los momentos crepusculares de diferentes modelos civilizatorios o, al menos los de grandes crisis y fragmentación de las unidades políticas. Tampoco creo que sean razonables las tesis que identifican unilateralmente el ascenso de las minorías con los grandes momentos de la libertad, con el cénit que alcanzan las sociedades abiertas: la cuestión es, sin duda, mucho más compleja. Lo que, a mi juicio, parece indiscutible es que, pese a todos los intentos de ignorar su relevancia, cada vez resulta más claro que la necesidad de abordar sus diferentes reivindicaciones no sólo no desaparecerá, sino que las minorías van a ocupar un lugar central entre los problemas de legitimidad de las democracias multiculturales del próximo siglo.

En efecto, creo que las exigencias de la democracia multicultural, es decir, una democracia que trate de profundizar en el pluralismo sin abandonar la igualdad, que se presente como inclusiva, según un modelo consociativo al mismo tiempo que solidario, encuentran un test muy interesante en torno a no pocas de las dificultades que plantean las minorías hoy. Lo que querría es, precisamente, abordar alguno de los elementos de esta compleja dimensión de las minorías, en lugar de centrarme en el no menos complejo debate habitual sobre los derechos de las minorías o sobre su estatus jurídico en Derecho Internacional o en Derecho Comparado, o sobre la historia y estado actual de la cuestión en la política internacional.

Vuelvo a recordar lo obvio, esto es, que el de las minorías no puede considerarse en modo alguno como un problema nuevo ni, menos aún, marginal: entre otros espe-

cialistas, Spiliopoulou¹ ha mostrado contundentemente que se trata casi de una constante histórica, cuyo tratamiento normativo viene marcado por la ausencia de una visión global que sepa captar su complejidad, que nace no sólo de su diferente tipología sino de su relación con tres dimensiones básicas, la paz, la cultura y los derechos humanos: (1) *La paz*: las minorías plantean ante todo una cuestión de poder (de acceso y participación en el poder y en la riqueza), y con ello de orden público, de estabilidad social, de cohesión y por eso han podido ser consideradas como “dinamita de la historia”, pues están ligadas en buena medida al origen de los dos grandes conflictos mundiales y a algunos de los otros conflictos que amenazan seriamente la paz². (2) *La cultura*: es evidente que buena parte de las reivindicaciones de las minorías tocan a esto que es lo más específico de los grupos humanos, de los seres humanos mismos: su capacidad de representación, su dimensión simbólica y por ello remiten precisamente a la difícil cuestión de la identidad cultural, de la cultura (sobre todo si la respuesta a esas preguntas viene determinada por posiciones etnocéntricas) y ello no sólo cuando las demandas se plantean expresamente en esos términos, sino prácticamente en todos los casos de grupos minoritarios, una cuestión que, por otra parte, gravita con toda su dificultad sobre el complejo problema de la definición misma de las minorías. (3) *Los derechos humanos*: en efecto, una de las enseñanzas que obtenemos de la historia es precisamente la inevitabilidad al tiempo que la dificultad de afrontar las demandas de las minorías en términos de la acción de reconocimiento que plantea la lucha por los derechos, que en primer lugar son derechos básicos, de todos los seres humanos, negados o no garantizados en la medida en que la diferencia minoritaria actúa como argumento para velar ese reconocimiento o al menos para dificultar su garantía efectiva. En el caso de las minorías se plantean además dos tipos de dificultades de gran envergadura a propósito de la universalidad de los derechos humanos: la que deriva de la reivindicación de derechos específicos (diferentes) y la que nace de la formulación de derechos de las propias minorías como grupo, no sólo de los individuos que pertenecen a ellas y con ello la controvertida cuestión de los “derechos colectivos”.

Esa complejidad permite entender hasta qué punto es un error creer que basta con centrarse en la elaboración de un estatuto jurídico, en la cuestión de los derechos de las minorías. Este es, sin duda, un aspecto central, incluso una condición necesaria, pero insuficiente para afrontar la referida complejidad. Como también es un error derivar las cuestiones relacionadas con minorías sólo a su relación con los principios básicos de gestión de poder conforme al modelo de Estado nacional, o sólo como un asunto de “diversidad cultural”, sobre todo si esta última reducción es el pretexto para minimizar la importancia de las cuestiones minoritarias (planteadas como problemas de folklore o gastronomía). Como advierte Spiliopoulou, las dimensiones de la protección de minorías insistirán en uno u otro aspecto en función del criterio prioritario. Si éste es el individuo, su dignidad y su bienestar, los medios de protección consistirán en el reconocimiento y garantía de derechos individuales. Si es el grupo minoritario, la

1. Spiliopoulou-Agermak, A., *Justifications of Minority Protection in International Law*, London, Kluwer Law 1997.

2. Y de ese modo, también al origen de los dos grandes intentos de afrontar sistemáticamente la construcción de la paz mundial, es decir, la Sociedad de las Naciones y la propia ONU, aunque sobre todo esta última intentara evitar desde el comienzo un tratamiento específico de la cuestión de las minorías, consciente del fracaso de la Sociedad de las Naciones a ese respecto.

preservación y desarrollo del mismo, de su identidad y su sistema de vida, el acento se desplaza hacia los derechos colectivos. Pero si el objetivo es preservar la cohesión y supervivencia de la comunidad política, prevenir los conflictos intra e interestatales, la protección se orientará a garantizar la paz, a reformular los conflictos en sede jurisdiccional, a proporcionar los medios para que eso sea posible. Pero todo ello no quiere decir tampoco que, en la medida en que se trata de un viejo conocido, resulte posible ofrecer una teoría general, ni siquiera un repertorio de recetas que valgan para todos los casos: si algo enseña también la historia es la diversidad de contextos y de tipología, de problemas –necesidades, demandas– y de respuestas en torno a las minorías, incluso si nos ceñimos al caso europeo, como haré yo mismo en cuanto sigue.

Claro que, si se quiere ser coherente con lo anterior, habrá que empezar por situarse en el contexto: ¿qué factores explicarían la actual emergencia a primer plano de las cuestiones de minorías en el contexto europeo? Sin pretender extenderme en un tema que requeriría atención específica³, me limitaré a enunciar algunos de ellos: (a) la crisis de la noción misma de Estado nación que afecta incluso a sus primeros ejemplos históricos, como el francés o el español y con ello a las soluciones que se dieron a los problemas derivados de la existencia de minorías en el propio proceso de fundación de los Estados nacionales y en su consolidación posterior, (b) la quiebra desde 1989 de los viejos mapas y fronteras trazadas al hilo de la política de bloques, con los efectos consiguientes sobre minorías nacionales, lingüísticas y etnoculturales, (c) las dificultades de remodelación del Estado del bienestar, especialmente visibles por lo que se refiere a los beneficios que derivaban del pacto social que está en su origen, es decir, la cohesión, el incremento de igualdad y la presunción de legitimidad, pérdida de cohesión que acrecienta la dinámica centrífuga en la que se inscribe el ascenso (al menos la visibilidad) de buena parte de las minorías, (d) las dificultades de transición de los viejos Estados del Este hacia un sistema democrático y de capitalismo de mercado incrementadas por el proceso de la globalización, dificultades que afectan decisivamente a la situación de las minorías, en especial de minorías nacionales, que padecían de uno u otro modo la “solución Stalin” a dicha realidad plural –salvo el caso particular de Yugoslavia–, (e) la difícil transición a su vez de la UE y de los Estados que forman parte de ella, (i) las transformaciones en los flujos migratorios que tienen como destino a los países de la UE. En el contexto actual, en Europa y más concretamente en la UE, nos encontramos de nuevo, pues, con los rasgos de provisionalidad y desagregación como notas que afectan al planteamiento de una “política de minorías”, si es que se puede hablar en esos términos.

EL RECONOCIMIENTO DEL MULTICULTURALISMO QUE PLANTEAN BUENA PARTE DE LAS MINORÍAS DESNUDA EL PACATO PLURALISMO DE LA DEMOCRACIA LIBERAL

Pero, como ya he tratado de apuntar, lo que me interesa en este seminario es sobre todo señalar algún argumento relativo al carácter decisivo que tiene la cuestión

3. Permítase la remisión a dos trabajos previos: de Lucas, “Sobre las dificultades del proceso de la (re)construcción europea. La identidad, entre el vínculo nacional y la realidad multicultural”, *Debats*, 61/1997 y de Lucas, “Perché sono rilevanti le rivendicazioni giuridico-politiche delle minoranze” *Ragion Pratica*, 11/98.

de las minorías hoy, en nuestras sociedades democráticas que van camino de reconocerse cada vez más como multiculturales, es decir, decisivo para la democracia multicultural, para su legitimidad.

Parafraseando el título de un reciente (y, a mi modo de ver, erróneo) trabajo de Sartori⁴, creo que en el caso de las minorías nacionales y también culturales se dilucida nuestra capacidad de hacer frente al déficit más acuciante de nuestras democracias, el del pluralismo. Como agentes de la “nueva” multiculturalidad, las minorías (insisto, las nacionales, pero también las etnoculturales) son como el observador externo que pone en tela de juicio el pretendidamente magnífico vestido pluralista de la democracia liberal que parece presa de una aporía política fundacional. A mi juicio, esa aporía puede enunciarse acudiendo a referencias clásicas. En otras ocasiones ya he propuesto algunos ejemplos, como el prejuicio de Procasto, el síndrome de Atenas, el complejo de Shylock.

Lo que quiero sugerir es que entre las paradojas –al mismo tiempo que oportunidades son riesgos– que nos ofrece la Europa multicultural se abre también esta que separa como línea de aguas, de un lado, el afán reaccionario de mantener a ultranza una vieja concepción de lo político y de su agentes, los ciudadanos, categorías inventadas otrora en la propia Europa, en Grecia (con el coste de la esclavitud y del no-reconocimiento de los otros, los que no son el varón, adulto, rico, nacido entre nosotros, es decir, las mujeres, los niños, los pobres, los extranjeros), y de otro la oportunidad de reformular el vínculo social y político y con ellos la ciudadanía para alcanzar una concepción en la que esos otros no sean sólo el negativo exigido para afirmar al ciudadano, cuya existencia es meramente vicaria de la de éste, y que sólo alcanzan presencia (más o menos) visible extramuros de la comunidad y de sus verdaderos protagonistas o en todo caso segregados de ellos, es decir, son objeto de exclusión.

Probablemente ése es el reto más importante de la ciudadanía, porque la capacidad inclusiva de ésta, anclada en el nosotros de la comunidad estatal nacional y a duras penas abierta a la consideración de género, ya no puede presentar como “natural” por más tiempo la barrera que excluye –que hace impensable incluir bajo su manto– a esos otros cuyo epítome, más incluso que las minorías nacionales o culturales, serían hoy los extranjeros, representados ahora por los inmigrantes. La homogeneidad nacional impide reconocerlos y hay que tener en cuenta que, como explica Balibar, el Estado

4. “Multiculturalismo versus pluralismo”, *Claves de Razón Práctica*, 104, noviembre 2000. Más recientemente, *La sociedad multiétnica*, Madrid, Taurus, 2001. Sartori, sostiene, como ya anunciaba en trabajos anteriores, que la multiculturalidad como política (!) es una amenaza para el pluralismo como valor fundamental de la democracia liberal y a esos efectos ofrece, a mi juicio (y así trataré de argumentarlo enseguida), una interpretación superficial y errónea de Taylor, sobre todo de su propuesta de “la política de reconocimiento”, tal y como se encuentra por ejemplo en “The Politics of Recognition” (incluido en su *Modernity and the Politics of Recognition*, Princeton, P.U.P. 1992: hay trad cast. *Multiculturalismo y la política del reconocimiento* (México, FCE, 1993),) o en *Acercar las soledades, escritos sobre el federalismo y el nacionalismo en Canadá*. Gakoa Liburuak, Donosti, 1998. Sobre ello, cfr. los trabajos de Gianni, *Multiculturalisme et integration politique*, L’Harmattan, Paris, 2000, cfr del mismo autor “Taking multiculturalism seriously: Political Claims for a Differentiated Citizenship”, VV.AA. (Slawner/Denham eds.), *Citizenship after liberalism*, P.Lang, N.York, 1998, y también su “Multiculturalism. Political, not metaphysical”, paper en *Explaining in Migration Policy. Debates from different Perspectives*, Univ. Genève, Genève, 28 october 2000. Una aproximación a las exigencias constitucionales de esa profundización del pluralismo en Tully, J., *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

nacional convirtió una forma histórica en la que se construyeron la libertad y la igualdad colectivas, la nacionalidad, en la esencia misma de la ciudadanía, como comunidad en la que todos deben reflejarse. Las minorías nacionales y culturales eran obstáculos para ese proyecto. Las primeras porque resulta una contradicción en los términos de la noción de soberanía nacional admitir más de un sujeto-nación. Las segundas, porque rompían el molde de homogeneidad que precisaba ese proyecto para afirmarse. Pero el coste fue enorme: no ya el no reconocimiento, sino la eliminación, la segregación, la subordinación cuando menos de todos esos grupos. Por eso, como han explicado Balibar y Ferrajoli, el actual concepto de ciudadanía es un penoso privilegio y por eso también los sectores periféricos de la población, los recién llegados a esa condición o los que en realidad no disfrutaban de ella más que nominal o parcialmente son los más asequibles al mensaje de que la extensión de la ciudadanía es contradictoria con el nivel de disfrute de sus contenidos. Lo mismo podía haberse dicho cuando se produjeron extensiones anteriores: a los trabajadores, a las mujeres, a los niños, etc.

El problema es así de sencillo: ¿hasta dónde, es decir, hasta quiénes estamos dispuestos a extender el triple contenido de los beneficios de reconocimiento, es decir, las libertades negativas o seguridad jurídica –la garantía del Estado de Derecho–, los derechos sociales –la garantía del Estado de bienestar– y los derechos políticos que hagan real la comunidad libre de iguales –la garantía del Estado democrático–, como despliegues del Estado nacional? La respuesta no parece muy alentadora para las minorías, pese a que, en apariencia se abra hoy la paleta del pluralismo que supondría su reconocimiento, coherente –así lo sostiene, por ejemplo, el mencionado Sartori– con el principio mismo del pluralismo. Sólo la democracia liberal garantizaría el reconocimiento de las minorías porque sólo ella es coherente con el pluralismo. Pero las aporías no han sido resueltas. Al contrario, siguen ahí.

Como apunté más arriba, podríamos resumir esas aporías de la ciudadanía en el *mito de Procusto*. En efecto, hoy la noción de ciudadanía parece aherrojada por ese espejismo que supone una pasión por la homogeneidad, incluso en su forma más noble (el consenso⁵). Como en el mito de Procusto, la voluntad de unidad, de consenso, esconde no pocas veces un intento de ahogar toda diferencia como obstáculo para la construcción de un espacio público gobernable, estable y que tiene como precio la institucionalización (aún más, el incremento) de la exclusión, como coste “natural”, justificado. De ahí nace lo que he denominado la “jaula de hierro de la ciudadanía en la modernidad”: el vínculo que identifica ciudadanía, nacionalidad y condición de trabajo formal, en el seno del Estado nacional. Ese mito se traduce en la presentación de la identidad nacional como presupuesto original (“verdadero”) que no se discute, incluso en las versiones republicanas, jacobinas, de la noción de nación, que dan por hecha la existencia de una identidad cultural previa que subyace a la nación, al pueblo, por más que este se identifique, en cuanto sujeto político, en la adhesión a la Constitución, y que se presenta como “naturalmente” homogénea.

5. Que alcanza su máxima expresión en determinadas apelaciones al “Pacto e Estado” en las que lo prioritario parece una cierta noción de Estado más próxima a la razón de estado que al ideal de la comunidad política como “comunidad libre de iguales”, al pluralismo. Una apelación cercana a los viejos mecanismos centrípetos de la legitimidad autoritaria, como el recurso a la alternativa “nosotros o el caos”, o la amenaza de lo que el psicoanálisis denomina “agresor externo” (no necesariamente ajeno a esa comunidad), que cumple la función de *Buc émissaire* contra el que se justifica cualquier medio, también cualquier forma de violencia, como ya explicara, por ejemplo, Girard.

El primer efecto “perverso” de esa suplantación es que el Estado nacional homogéneo puede permitirse el lujo de presumir su neutralidad de cara a los ideales de bien, a las culturas, a las visiones del mundo, lo que es tan sólo una falaz pretensión del liberalismo individualista⁶. Una neutralidad que, a su vez, hace posible la propuesta de la interculturalidad vacía, basada en una suerte de *melting pot* abstracto en el que desaparecerían por mixtura todas las diferencias del pluralismo real. Por eso sólo podrá adquirir la condición de ciudadano quien sea “integrable”, lo que quiere decir necesario para el mercado y asimilable culturalmente. Esa jaula de hierro exige proclamar un universalismo abstracto (en realidad, un “universalismo de sustitución” como critica Benhabib) que degrada al ciudadano a la condición de individuo atomizado, pasivo, mero beneficiario de *outpouts* del Estado y competidor solo en el mercado. Es el universalismo abstracto, que vela las diferencias (*blind coloured*) y que se desvela tras el *complejo de Shylock*, como puede apreciarse en el alegato que ese mercader de Venecia presenta para defender su causa, un universalismo que oculta la realidad de la dominación, de la asimetría, de la desigualdad de los individuos y grupos marginados o aun excluidos. Esa ceguera se revela precisamente en el momento en que se proclama la máxima dignidad individual, porque ésta se refiere a los individuos desnudos de cualquier atributo, y en ese requisito de universalidad se esconde precisamente el sofisma del argumento universalista que heredamos de la Ilustración: se es digno porque se comparten valores comunes, por encima de las diferencias, lo que en realidad significa a condición de que se olviden esas diferencias. Lo ha mostrado claramente Yovel⁷, quien encuentra ese sofisma en la argumentación que Lessing pone en boca del hebreo Nathan el sabio y, sobre todo, en el alegato de otro gran hebreo literario, el Shylock de Shakespeare: “¿Acaso no somos personas? ¿Somos hebreos o cristianos antes de ser humanos?”. Esta es la cuestión, la necesidad de suprimir todos los elementos particulares que nos constituyen como tales individuos: “para ser reconocidos como seres humanos se nos debe despojar de todas las características concretas personales e históricas sobre las cuales existe la persona”. La conclusión es que un tipo de tolerancia que se construye sobre ese planteamiento es autodestructiva, porque obliga a perder al ser humano real, desde la base de que el puro *homo noumenico* puede constituir una comunidad –un reino kantiano de fines– directamente en cuanto tal. Por el contrario, el auténtico reconocimiento no exige que se pierda la individualidad, sino que supone ver la igualdad y la autonomía, encontrar la humanidad en y a través de los diferentes rasgos específicos que caracterizan la vida de una persona y “traducen su humanidad abstractamente universal en una humanidad concreta”. La igualdad no se consigue por medio de esa pretendida neutralidad liberal, por la vía de la absoluta irrelevancia pública de las diferencias culturales, sino por la toma en consideración por parte de las instituciones de esas especificidades, condiciones (“contexto de inserción” la denomina Kymlicka) para que los individuos puedan ser tratados como iguales.

Y a ese propósito pareciera que los viejos estados nacionales de la UE quisieran resucitar el “ideal” de la democracia ateniense, tanto para sí, como para la propia UE.

6. Aunque se presente justamente como lo contrario, como el máximo garante del pluralismo, que encontraría su cauce natural en un “consenso por superposición” que recogería la libertad constitutiva de todos los agentes del espacio público, tal y como sostiene Rawls en su conocido trabajo *Liberalismo político*.

7. Yovel, “Tolerance as a Grace and as a Right”, W.A.A., *La tolerance aujourd’hui*, Unesco, Paris, 1993.

En realidad, como he tratado de argumentar en otros trabajos, me temo que lo que se reconstruye daría pie para hablar no tanto del ideal como del *síndrome de Atenas*, es decir, una comunidad política que goza de condiciones particularmente satisfactorias de libertad y satisfacción de las necesidades de sus ciudadanos miembros, que incluso se presentan como agentes soberanos en la asamblea, que produce algunos de los universales de los que aún vivimos, y que consigue todo eso gracias a un sistema que institucionaliza la exclusión. Es decir, vetando el acceso, la pertenencia y el reconocimiento como sujetos de la mayoría: los extranjeros (bárbaros), las mujeres, los esclavos, en particular estos, los ilotas que evocan la existencia de los no personas, los bárbaros, aquellos que nuestra cultura, nuestra identidad, rechazan como diferentes. Y eso es lo que hoy sucede con los inmigrantes extracomunitarios pobres (los nuevos extranjeros) pero también, en no poca medida, con las minorías etnoculturales y nacionales.

Ante tal cúmulo de paradojas, contradicciones, si no, como decía, pura y simplemente aporías, la conciencia acerca de la caducidad de tal concepto de ciudadanía, e incluso en su versión republicana, es hoy un lugar común. Comienzan a serlo también las propuestas acerca de la superación de ese modelo por una versión supraestatal y compleja (p.ej., diferenciada) de la ciudadanía, con la mira puesta, si no en la ciudadanía universal, sí en la denominada ciudadanía cosmopolita. En ese contexto, no faltan quienes afirman que los europeos nos encontramos ante una ocasión privilegiada de caminar hacia lo que se ha denominado (Muguerza, p.ej.) “peldaños del cosmopolitismo”: la ciudadanía europea sería un ejemplo factible del tránsito hacia la dimensión transnacional de la ciudadanía. Lo cierto, sin embargo, es que, para que podamos hablar de ciudadanía europea en un plano que no sea simplemente retórico, faltan por desentrañar no pocos problemas.

Cualquier propuesta de construir una noción de ciudadanía inclusiva exige, ante todo, presentar alternativas acerca del vínculo entre comunidad cultural y comunidad política que vayan más allá del sostenido en el ámbito del Estado nacional, esto es, la identificación de aquélla en términos de atributo reconocido en exclusividad a quienes acreditan formar parte de una supuestamente homogénea comunidad previa y excluyente, la propia del Estado nacional, en la que Nación, Estado y cultura son uno, como consecuencia de compartir los lazos de origen, tradición, prácticas e instituciones culturales surgidas de forma análoga a la que caracteriza las estructuras de parentesco, es decir, la sangre y la tierra, según el esquema del nacionalismo romántico encarnado en la conocida fórmula *Blut und Boden* que a su vez daría pie al principio de *ius sanguinis* como título de nacionalidad y ciudadanía. Como advierte Balibar, la pregunta clave sigue siendo la relación que ha de mantener la democracia política con la existencia de una conciencia comunitaria de sus propios ciudadanos⁸.

El problema es que quienes sostienen como alternativa la propuesta de ciudadanía basada en el patriotismo constitucional, desde una supuesta identidad postnacional, aún no han sabido dar respuesta convincente acerca de la función que debe desempeñar en ese proyecto los sustratos culturales existentes, cómo gestionarlos y en su caso reconducirlos para que no afecten a la comunidad política. A lo más que se llega es a proponer la articulación del pluralismo constitutivo, su reconocimiento, en términos de una tan deseada como imprecisa “interculturalidad”, por no hablar del

8. Balibar, “Qué significa la ciudadanía europea”, *Revista internacional de filosofía política*, 1994/4: 37.

manido recurso a la tolerancia. Volvamos a la cuestión, ¿es posible sostener una ciudadanía inclusiva asentada en una comunidad plural?

Una democracia pluralista no debería postergar por más tiempo el esfuerzo de transformar unas categorías políticas que se resisten a alumbrar otras que den satisfacción a las demandas de esos agentes sociales, empezando por la primera: su reconocimiento como sujetos, como agentes del orden político, económico, cultural, social. Dicho de otra forma, nuevos sujetos sociales pugnan por romper el círculo cerrado de la ciudadanía entendida como fortaleza, por derribar un (pen)último muro, el de la negación de los derechos y aun de la condición de sujeto de derechos a los diferentes: extranjeros, inmigrantes, las minorías e incluso las poblaciones indígenas, son, como se ha apuntado desde muy diferentes posiciones, quienes representan ese nuevo sujeto universal, ese nuevo grupo de desposeídos de todo salvo de su condición de seres humanos, que les permite convertirse en agentes de la lucha por vencer frente a la penúltima barrera a la que se enfrenta el viejo ideal emancipador de los derechos humanos.

Quizá debemos volver a pensar el concepto mismo de lo político, como apunta Ricoeur, siguiendo a Walzer: “(lo político) parece constituir hoy una esfera de justicia entre otras, en tanto que el poder político es también un bien a distribuir y al mismo tiempo envuelve todas las demás esferas en su condición de guardián del espacio público en el interior del cual se enfrentan los bienes sociales constitutivos de las esferas de justicia”. Eso explica en mi opinión el carácter paradigmático de las reivindicaciones planteadas por las minorías, por los pueblos indígenas, por esos nuevos extranjeros que son los protagonistas de los nuevos flujos de la inmigración, porque nuestra respuesta a esas reivindicaciones no puede seguir siendo la alegación reiterativa y mecánica de los cauces habituales, los instrumentos a los que venimos acudiendo para cerrarles en realidad la satisfacción de tales reclamaciones, al menos, la posibilidad de que sean tomadas en serio a la hora de decidir sobre ellas: desde la noción monolítica de la soberanía, al modelo de ciudadanía excluyente, desde el principio de mayoría, tantas veces confundido con el dominio de la mayoría (y, lo que es peor, en las democracias representativas, con el dominio real de una minoría relativa que en todo caso se alterna en el monopolio efectivo del poder), a la universalidad de los derechos.

Ese es el desafío, el de la democracia que, por ser multicultural, piense en serio el pluralismo. Una democracia pluralista en serio no debe renunciar a la cohesión, a la integración, pero no la reducirá a un remedo de asimilación que exige abjurar de cualquier manifestación de diversidad, en la medida en que no se ajuste al canon de lo verdadero que es lo mayoritario. Una democracia pluralista en serio debe aceptar, muy al contrario, la necesidad de negociar todas las posiciones en el espacio público desde la particularidad de cada una de ellas y por ello extenderá la inclusión, más allá del vínculo de la nacionalidad y de la identidad cultural, no sólo de la idea de la *Kulturnation*, sino incluso de la idea de la *Leikultur*. Una democracia pluralista en serio debe tener en cuenta las asimetrías existentes entre los miembros de la comunidad política en razón de la diversidad cultural o nacional, pero no renunciar a discriminar entre ellas, a distinguir entre diversidad como hecho e igualdad como respuesta normativa, que en esas sociedades multiculturales será igualdad compleja⁹, la que exige tratar de modo

9. Cfr. la explicación de Ferrajoli en *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999, capítulo 3, pp. 73-97.

desigual situaciones que lo son, en aras de una igualdad que no sea ni homogeneidad ni pura fórmula vacía (igualdad puramente formal).

EL SENTIDO DEL DESAFÍO DE LAS MINORÍAS A LA DEMOCRACIA MULTICULTURAL: LA INTEGRACIÓN DEL PLURALISMO

Por eso, lo interesante es que las demandas que hoy plantean las minorías, sea cual sea el tipo de minoría y de esas demandas (lógicamente, muy dispares también en entidad jurídica y política) pueden ayudarnos a reflexionar sobre una cuestión clave de legitimidad, porque son una ocasión para reflexionar acerca de cuáles son *las condiciones para negociar* –es decir, como apunta Phillips¹⁰, con las minorías, no sólo “para” las minorías– *la participación igualitaria en el espacio público desde la pluralidad, sin que ello destruya ni la cohesión ni la igualdad*. ¿Cómo seguir siendo comunidad y al mismo tiempo, respetar la pluralidad, cómo evitar la etnicización o la balcanización de la comunidad social, cultural, jurídica y política? Dicho de otro modo, ¿cuál es el peso efectivo de la pertenencia a identidades minoritarias –culturales, nacionales, etc.– diferenciadas con respecto al acceso y la distribución del poder y de la riqueza? Como se ha subrayado desde diferentes perspectivas ésta es la cuestión inaplazable, para la que aún no disponemos de respuesta convincente.

La pregunta remite a las condiciones que habilitan para ser miembro del pacto social y del político, para intervenir en la decisión acerca de las instituciones, de los valores y de las reglas de juego¹¹, en su sistema de garantía y protección, en la asignación de las cargas públicas que deben ser asumidas por los miembros de la comunidad y en la distribución de los bienes y servicios, es decir, en la construcción y en la gestión, en la orientación de la comunidad política en su sentido más amplio. Y eso es, en buena medida, lo que denominamos integración.

En otros términos, lo que plantean las minorías –algunas minorías, obviamente– afecta al núcleo de lo que entendemos por legitimidad, y sobre todo es inaplazable en una sociedad multicultural como inexorablemente lo son (lo serán) las nuestras en este fin de siglo. Afecta y es inaplazable, en primer lugar, porque tomar en serio las minorías es tomar en serio algo que hemos dejado de lado hasta hoy y que en mi opinión es, si no la clave, al menos la condición para comenzar a despejar esas incógnitas que afectan a la legitimidad democrática en sociedades multiculturales, que son las condiciones “nuevas” sobre las que descansará la construcción del vínculo político en el futuro inmediato¹². Esa clave, que ha de ser pensada a fondo, es, insisto una vez más, el significado y alcance del pluralismo. Afecta y es inaplazable, además, porque el test que ha de pasar la pretensión de universalidad de los derechos es también, en no poca medida, el que nos plantean los derechos de las minorías. Como dije, atenderé sobre todo al primer aspecto.

10. Phillips, *The politics of Presence*, Oxford University Press, Oxford, 1995.

11. Lo que no quiere decir necesariamente que todo (también las condiciones de acceso) deba ser objeto de pacto. Esta es de suyo una cuestión primordial a la que resulta tan imprescindible como difícil responder y, sobre todo, concretar.

12. “Nuevas” porque difieren radicalmente del presupuesto de sociedades homogéneas sobre el que se construyeron el Estado moderno y el Estado de Derecho como Estado nacional.

Desde luego, el argumento que quiero proponer aquí, acerca del papel que desempeñan las minorías a la hora de revelarnos el déficit de pluralismo, es una tesis que se puede predicar de todo tipo de minorías, tanto las culturales como las nacionales, por referirme a una distinción básica que puede ponerse en relación con las propuestas de W.Kymlicka¹³ a propósito del multiculturalismo y de las minorías. Doy por sentada la discusión que concluye que el principio adecuado respecto a las reivindicaciones de las minorías es el clásico, la autonomía, que nos conduciría a su vez a la autodeterminación, lo que no quiere decir que su aplicación sea siempre pertinente ni, menos aún, sencilla¹⁴. Creo que en el supuesto de las minorías nacionales lo más evidente es el choque de esa lógica con una manera de entender el principio de soberanía como atribución exclusiva e indivisible del Estado nacional (y con ello, indirectamente, la ciudadanía). En el otro caso, el de las minorías culturales, a mi entender, está en juego no sólo otra visión de ese principio, ni solamente las consecuencias del reconocimiento y desarrollo de la identidad cultural (y de los derechos culturales) sino también de la ciudadanía tal y como apunta Ferrajoli corrigiendo a Marshall¹⁵, o, si se prefiere, como lo plantea Balibar¹⁶, están en juego las dos acepciones de la ciudadanía (ciudadanía como titularidad de derechos y ciudadanía como título de miembro de la comunidad constituyente, de la “comunidad libre de iguales”).

Lo importante, como ha subrayado por ejemplo Bistolfi o Rusconi¹⁷, es que la presencia de minorías activas pone en cuestión nuestra forma de resolver las dinámicas de la ciudadanía, y el propio vínculo social, las razones de la lealtad. La legitimidad democrática se basa en la presunción de la existencia de la comunidad de ciudadanos, pero lo cierto es que esa comunidad no ha sido natural nunca. Aún más, allí donde se ha presentado como el desarrollo de una comunidad natural, es decir, como el desarrollo del vínculo que crean las identidades primarias (“naturales”), como las construidas sobre la comunión en torno a la raza, la religión, la lengua, la sangre, el suelo, la tradición, eso ha significado siempre la exclusión de los otros, la eliminación o el sometimiento de quienes no comparten esas identidades y a esa regla respondió el proceso histórico de creación de los estados nacionales, pero también, en no poca

13. Cfr. *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona, 1996.

14. El reconocimiento de que la lógica de ese principio, en particular en el caso de las minorías nacionales, exigiría el reconocimiento a su vez del derecho de autodeterminación implica problemas extremadamente complejos desde el punto de vista conceptual (y no me refiero a su dimensión iuspositiva que plantea de inmediato la discusión sobre la legitimidad de invocar ese derecho por parte de grupos que al menos en Derecho internacional no lo tienen reconocido, al no responder a la categoría de “pueblo” ni encontrarse en las condiciones para las que se formula ese derecho. Como compleja es la concreción del derecho de autodeterminación, que no significa de forma necesaria la segregación o independencia), en lo relativo, por ejemplo, a la determinación de los sujetos de ese derecho o de lo que se ha denominado –por ejemplo, Laporta– “punto cero” de la autodeterminación, en los que no puedo entrar aquí. Sí me interesa subrayar que, desde el punto de vista de la coherencia conceptual es muy difícil negar que el principio de autodeterminación (no el derecho, insisto) es un criterio clave si se admite el de autonomía, punto de partida de la tradición liberal, y que el problema no es su reconocimiento, sino su alcance.

15. Cfr. Ferrajoli, op.cit., cap. 4, pp. 97 ss.

16. Cfr. Balibar, art.cit., p. 35 ss.

17. Cfr. Rusconi, *Si cessiamo d'essere una nazione*, Il Mulino, Bolonia, 1993.

medida, el de los estados de migración: el caso de los EEUU y aun el de Australia, así lo reflejan. Hoy volvemos a esa dialéctica entre identidad y ciudadanía (que, insisto, es la dialéctica entre identidad y soberanía) con motivo de las reivindicaciones de las minorías. La forma habitual de plantear la cuestión podría resumirse en la siguiente pregunta: ¿hay alguna posibilidad, por remota que sea, de tener algo en común con éstos –las minorías– que se definen precisamente por no tener en común con nosotros lo que nos define como nosotros?

Con todo, ése es un planteamiento que entraña riesgos, porque puede dejar en penumbra dos problemas que en realidad son previos, a saber, cómo definimos lo común (que en realidad es la tarea política misma) y, además, por qué debemos poner el acento en lo común. Y es que, como ha señalado entre otros G. Mairet¹⁸ siguiendo las propuestas de Cassirer, Arendt y Weil, y ya constituye un tópico, probablemente asistimos a los últimos momentos de vigencia de un concepto que ha domeñado la reflexión política desde el inicio de la modernidad, el de soberanía, anclado a su vez en la realidad histórica del Estado nacional y, sobre todo, en la ontología monista, la ontología de lo uno como fundamento metafísico de la política, también del Estado moderno, como lo pregonan Maquiavelo, Bodin, Hobbes: en la búsqueda de la *unidad que no de la unión* (la búsqueda de lo que es común que ha de sobreponerse a cualquier diferencia, dice el Aristóteles de la Política VII) como motor fundador de lo político. De ahí nacerá un lastre que afecta a la democracia misma, en la que primará el objetivo de la homogeneidad, la visión estática, la democracia como sistema alcanzado, y no como actividad de resistencia, abierta, dinámica, precisamente en cuanto plural. Esa noción de política como actividad de la que hoy tomamos costosamente conciencia es, también, la que está detrás del rechazo y hastío que producen las maquinarias partidarias que secuestran –ley de bronce de Michels– lo político, impidiendo, so pretexto de la representación, la participación, la recuperación de la soberanía de los ciudadanos.

En el fondo, volviendo a Taylor, la primera exigencia de esa profundización en el pluralismo seguiría la línea de defensa de un modelo de sociedad que trate de respetar las exigencias de lo que él llama la “diversidad profunda”, como señala en la penúltima página de su *Rapprocher les solitudes*: “Quizá sea la sociedad de ciudadanía uniforme la verdadera utopía del siglo XXI y en realidad sólo podamos vivir según modelos de profunda diversidad todavía inexplorados”¹⁹. Creo que nuestro problema es precisamente éste, liberarnos de un proyecto incompatible con el pluralismo, pero que ha constituido la columna vertebral de la construcción de las organizaciones sociales y políticas en la tradición a la que pertenecemos. El resultado paradigmático de ese proyecto es el Estado moderno, que tiene por emblemas una noción de soberanía que, por definición, es monista, y una noción de ciudadanía basada en la homogeneidad, o, para ser más precisos, en la confusión entre uniformidad e igualdad, confusión que arrastra la identificación entre políticas de reconocimiento y políticas de no discrimina-

18. G. Mairet, *Le principe de souveraineté. Histoire et fondements du pouvoir moderne*, Gallimard/Folio Essais, Paris, 1997, pp. 162 ss. Mairet destaca, agudamente, cómo el pensamiento político moderno sostiene que es el Estado el que aporta la unidad a través del orden, allí donde no hay más que caos, guerra civil. Antes del Estado no había unidad, no había tampoco en rigor comunidad: el Estado crea la nación y la sociedad común, la *res publica*, y no al revés (ibid., pp. 193-94).

19. Taylor, op.cit., p. 318. En un sentido coincidente, Villoro, *Estado plural y pluralidad de culturas*, Paidós, México, pp. 99 y ss y 117 y ss.

ción²⁰. Y junto a esa exigencia de pensar a fondo el pluralismo como elemento de legitimidad democrática, a la que he prestado atención preferente, y que obliga a reformular soberanía y ciudadanía, habría que volver la vista a otra de sus propuestas que también evocan la importancia de la reflexión sobre las minorías, la importancia del disenso, un problema sobre el que volveré en otra ocasión.

El examen de algunas de las exigencias propias de la profundización en el pluralismo exigiría abordar un amplio abanico de cuestiones que no están a mi alcance en los límites de esta intervención. Baste pensar, por ejemplo, en las alternativas a las soluciones liberales (que son, básicamente, la garantía de las libertades individuales y, en todo caso, la tolerancia²¹), en el necesidad de revisar el principio de igualdad, en el debate sobre políticas interculturales como exigencia de una gestión de la sociedad multicultural acorde con las reglas del Estado de Derecho y de la democracia, o sobre el nuevo modelo de ciudadanía propio de esa democracia multicultural que se tome en serio el pluralismo. En el espacio que me resta me limitaré a ofrecer algunas consideraciones acerca de esto último, concretamente acerca de una de las alternativas abiertas frente al modelo de ciudadanía uniforme, la que conocemos como “ciudadanía diferenciada”.

LA CIUDADANÍA DIFERENCIADA Y LA INTEGRACIÓN DE LAS MINORÍAS

Buena parte del esfuerzo teórico se encamina hoy a ofrecer un modelo de ciudadanía que supere los límites del concepto de ciudadanía que deriva de la tradición liberal. En efecto, como ha recordado Gianni²², siguiendo las tesis de Young y Connolly, ésa es una noción “procedimental” de ciudadanía, universalista e individualista, que supone una noción débil de identidad política, que pone el acento en el carácter de regla, en los procedimientos y en la atribución de derechos, para subrayar su carácter universal. Pero en realidad, como escribe Connolly, “Citizenship, thus, despite its universalistic pretentions, is one important way trough which the superiority of certain forms of identity is publicly imposed and protected”²³. Aún más, como advierte

20. Porque, si bien es cierto que la igualdad no agota el contenido de las demandas de reconocimiento, el error más frecuentemente cometido por los pretendidos liberales en sus análisis de las demandas de reconocimiento en las sociedades multiculturales es ignorar que, como ha mostrado Walzer, el problema de reconocimiento es en primer lugar y como *condición sine qua non*, un problema de justicia entre grupos, es decir, de igualdad, igualdad en el acceso al poder –a la toma de decisiones– y en la distribución de los resultados –derechos y riqueza–. Como escribe Taylor, “incluso cuando las formas aparentes de discriminación han sido neutralizadas, el tema del reconocimiento puede suscitarse todavía...lo que nos importa en la definición de quiénes somos puede no estar reconocido e incluso puede estar condenado públicamente en nuestra sociedad, aunque todos nuestros derechos ciudadanos estén garantizados”.

21. Los social-liberales añadirían las “políticas de acción afirmativa” o las medidas de “discriminación positiva”. Sobre ello, recientemente, el excelente trabajo de García Añón, “Current Problems of Legal Dogmatics in European Regulation: The Principle of equality and the policies of Affirmative Action”, en W.A.A. (Van Hoecke/Ost eds.), *The Armonisation of European Private Law*, Hart Publishing, Oxford, 2000. pp. 189-207.

22. Gianni, op.cit., epígrafe (d) “A political conception of differentiated citizenship”, pp. 15 ss.

23. Connolly, *Identity/Difference. Democratic Negotiations of political Paradox*, Ithaca, Cornell Univ. P. 1991, p. 10.

Young, no sólo se impone un contenido particular como universal, sino su lógica interna como criterio de mediación entre los agentes sociales, como construcción de la voluntad política y de su representación²⁴. Y es que se olvida, insiste Gianni, que, como toda forma de identidad, la ciudadanía es “una categoría intrínsecamente conflictiva”. Pero la cuestión es, entonces, que, como ya se reconoce ampliamente, necesitamos revisar el modelo de ciudadanía.

La conclusión más interesante es que la inexistencia de un sustrato de identidad prepolítico (cultural, económico, social) de carácter homogéneo altera radicalmente la definición del vínculo político que se puede predicar de las democracias multiculturales.

Esta constatación ha llevado al debate sobre las identidades post-nacionales, tal y como ejemplifica la obra de Habermas²⁵. En efecto, Habermas ha ofrecido un punto de partida que muchos consideran válido no sólo a los efectos de la democracia multicultural y del status jurídicopolítico de las minorías, sino también para el proceso de construcción de la identidad colectiva europea. No me refiero tanto a la idea, por otra parte vieja, del *Verfassungspatriotismus*, tal y como lo reformulan el propio Habermas o Sternberger a partir de las tesis de Michelman, sino a su reformulación del universalismo moral, definido como “relativizar la propia forma de existencia atendiendo a las pretensiones legítimas de las demás formas de vida, que se reconocen iguales derechos a otros, a los extraños, con todas sus ideosincrasias, y todo lo que en ellos nos resulta difícil de entender, que uno no se empeña en la universalización de la propia identidad, que uno no excluye y condena todo cuanto se desvíe de ella, que los ámbitos de tolerancia tienen que hacerse infinitamente mayores de lo que son hoy”, que entiende compatible con los diferentes *humus* culturales y que, pese a la aparente contradicción, podría alcanzar la capacidad formadora de identidad que atribuimos al nacionalismo y que sería la razón del éxito de este último en el nuevo orden desordenado surgido en los 90. Por eso afirma: “La vinculación al Estado de Derecho y de la democracia sólo puede, como he dicho, cobrar realidad en las distintas naciones (que se hallan en vías de convertirse en sociedades postnacionales) si esos principios echan raíces en las diversas culturas políticas, unas raíces que serán distintas en cada una de ellas...el mismo contenido universalista habrá de ser en cada caso asumido desde el propio contexto histórico y quedar anclado en las propias formas de vida. Toda identidad colectiva, también la postnacional, es mucho más concreta que el conjunto de principios morales, jurídicos y políticos en torno a los que cristaliza”²⁶.

En todo caso, como señalé anteriormente, las alternativas más usuales apuntan hacia el modelo de ciudadanía republicana, corregida en su sentido inclusivo por las exigencias de la ciudadanía cosmopolita, lo que, en la versión ofrecida por Young,

24. Young, “Polity and Group Difference: A critique of Idea of Universal Citizenship”, en Beiner (ed), *Theorizing Citizenship*, Albany, S.U. Press, 1995. Cfr. también su *Justice and the politics of Difference*, Princeton, P. University Press, 1990.

25. La mejor elaboración de ese concepto, a propósito del problema de la integración de las minorías y de la respuesta de la ciudadanía diferenciada, se encuentra en el complemento III (“Ciudadanía e identidad nacional”) de su *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998, pp. 619-645 y en *el Die Einbeziehung des Anderes*, Frankfurt, Suhrkamp, 1996.

26. Habermas, *Identidades nacionales y postnacionales*, Madrid, Taurus, 1991, p. 118.

Connolly, Phillips y, al menos en parte, por Kymlicka, conduce a una “ciudadanía diferenciada”. Termino con algunas referencias a esta última propuesta²⁷.

Creo que, como apunta de nuevo Gianni, lo más interesante de la propuesta de ciudadanía diferenciada no es tanto el objetivo de preservar formas culturales diferentes *per se* (la dimensión culturalista en sentido estricto, casi metafísica), sino cómo acrecentar las oportunidades para que los miembros de las minorías sean sujetos de pleno derecho. Eso exige un complejo de actuaciones encaminadas a asegurar ciertos objetivos mínimos.

En primer lugar, a compensar los efectos negativos (no sólo la discriminación efectiva: también la “heredada”) derivados de la pertenencia al grupo minoritario, empezando por la recuperación de formas de respeto hacia las minorías marginalizadas y estigmatizadas que les permitan superar el status (y el complejo) de inferioridad y de ausencia de reconocimiento que provoca el conflicto con la identidad minoritaria como obstáculo de integración; respeto, no tolerancia, pues hablamos de igualdad en el reconocimiento y en la garantía de derechos, no de concesiones gratuitas o privilegios otorgados desde una paternalista buena conciencia²⁸. Entre esas medidas, las más interesantes son las que conocemos como acción afirmativa y a las que me he referido con anterioridad.

Además, medidas que signifiquen el fomento de la libertad de expresión y del acceso de los miembros de las minorías al espacio público, pero también medidas que posibiliten que las prácticas sociales de las minorías puedan presentarse en el espacio público y, en su caso, obtener legitimidad. En definitiva, instrumentos para que las minorías puedan participar en el establecimiento de los valores colectivos y en la distribución de recursos. Esto supone que hay que asegurar por diferentes medios la efectiva participación política, por ejemplo, mediante el reconocimiento, en su caso, de derechos complementarios de representación política. La concreción variará según el tipo de minorías, según su historia y su contexto y de demanda, aunque el criterio básico, como he tratado de apuntar, la integración como objetivo exige ante todo igualdad de status y de participación en la vida pública.

Pero no basta con esos elementos que insisten en la dimensión jurídico-política de la ciudadanía, según un modelo de flexibilidad. La integración de las minorías requiere, como apunté al final del epígrafe anterior, un abanico de medidas más amplio que insista sobre todo en los aspectos socioeducativos que inciden directamente en la vida cotidiana, porque la ciudadanía (también la ciudadanía diferenciada) no puede verse

27. Además del balance ofrecido por Gianni acerca del modelo de ciudadanía diferenciada en la democracia multicultural, en particular en el libro *Multiculturalisme et integration politique* citado en la nota 4, me remito a los trabajos de M.J. Añón sobre la adecuación de esa propuesta en lo relativo a las minorías. Cfr. por ejemplo sus artículos “Ciudadanía diferenciada y derechos de las minorías”, en VV.AA. (de Lucas, ed.), *Los derechos de las minorías en una sociedad multicultural*, Madrid, C.G.P.J., 1999 y “El test de la inclusión. Los derechos sociales”, en VV.AA. (A. Antón ed.), *Trabajo, derechos sociales y globalización*, Icaria, Barcelona, 2000. Cfr. asimismo las críticas al concepto de ciudadanía diferenciada ofrecidas por Zolo en “La ciudadanía en una era postcomunista”, en VV.AA., *Ciudadanía, un debate contemporáneo*, La Política, 1997.

28. Para esa crítica de la noción de tolerancia, me permito remitir a mi “Multiculturalismo e Tolerancia: note critique”, *Ragion Pratica*, 1995/5 y “La tolerancia, desde el Derecho y la Política”, *Isegoria*, 14/1996.

como una suerte de etiqueta formal y mágica, un conjunto de atributos jurídicos y políticos cuya concurrencia solventa todos los problemas. Es un proceso social, del que forma parte importante, incluso central, el contenido de derechos y el estatuto político, pero que no lo agota. Es ahí donde se sitúa el componente de interculturalidad sin el que la ciudadanía diferenciada no será posible. Una interculturalidad que está lejos de los tópicos fáciles del mestizaje, pues su primera condición sería reducir las enormes diferencias entre las partes que supuestamente intervienen en el diálogo intercultural: sin conocer al otro (sin escucharle, esto es, sin que tenga la misma voz) difícilmente habrá diálogo sino monólogo. Sin programas de educación, de apoyo y de formación también a las organizaciones que instrumentan ese diálogo, la interculturalidad no se toma en serio.

Esta última referencia me permite también recordar, para terminar, algo más específico relacionado con la función de la policía en una sociedad multicultural, sobre la que ya existe una considerable bibliografía, sobre todo de países que tienen larga experiencia, como el Reino Unido, Canadá o Australia²⁹. La carta de Rotterdam de 1996 ha establecido, en opinión de la mayoría de los expertos que conozco, los criterios básicos para garantizar el objetivo de una policía adecuada a la realidad multicultural³⁰. Ello exige (como en el caso de cualquiera otro de los profesionales de la justicia y la seguridad públicas) un esfuerzo de formación específico, como el que intenta desarrollar el proyecto NAPAP (NGO and Police Against Prejudices), con medios y presupuesto, pero también un compromiso que es más allá que político, social, pues la función de la policía es decisiva para asegurar la igualdad de oportunidades y trato de todos en sociedades diversas, para romper con los prejuicios y garantizar que se den las condiciones que hagan posible el proceso de integración³¹.

Concretamente, por lo que se refiere a la inmigración, más que a las minorías, el primer obstáculo para el objetivo de una policía abierta y eficaz en una sociedad multicultural, es vencer la desconfianza mutua, la imagen distorsionada de la policía entre

29. Sobre todo ello, me parece muy útil el artículo de J. Casey "Experiencies internacionals dels serveis de policia en societats multiètniques", en el colectivo mencionado en la nota siguiente, *Policia catalana i multiculturalitat*, pp. 31 y ss. Del Reino Unido es destacable el informe *Winning the Race: Policing Plural Communities*, del HMC (Her Majesty's Inspectorate Constabulary), elaborado en 1997 y revisado en 1999, que se puede consultar en Internet: <http://www.homeoffice.gov.uk/hmic>; por lo que se refiere a Canada, el informe de la RCMP (Royal Canadian Mounted Police) *Commitment to Cultural Diversity*, de 1999, también obtenible en <http://www.rcmp-grc.gc.ca/>. En cuanto a Australia, los informes del NPEAB (National Police Ethnic Advisory Bureau) australiano, como *Policing in a Culturally Diverse Australia: Governing Principles*, Melbourne, NPEAB, 1994.

30. Sobre el papel de la policía en una sociedad multicultural tal y como lo propone ese documento, fruto de la Conferencia internacional celebrada en dicha ciudad, puede examinarse el libro *La Carta de Rotterdam. Una policía per a una societat multiètnica*, Barcelona, Centre Unesco de Catalunya, 1999. Es útil, asimismo, el trabajo de Chan, J.B.L., *Policing in a Multicultural Society*, Cambridge University Press, Melbourne 1997 y, más ampliamente, los trabajos –entre otros– de J. Casey, M.H. Bedoya F. Guillén, J.L. Domínguez y A. Recasens, en el libro *Policia catalana i multiculturalitat*, Barcelona, Centre Unesco de Catalunya, 1999.

31. Que hagan posible, por ejemplo, la integración de miembros de esos grupos agentes de la multiculturalidad –inmigrantes, minorías culturales, nacionales– en los cuerpos de policía. Sobre ello, cfr. El artículo de F. Guillén en el colectivo mencionado en la nota anterior, *Policia catalana i multiculturalitat*, pp. 104 y ss. Sobre los prejuicios a la hora de la actuación policial en sociedades con presencia de inmigración, puede consultarse los trabajos de M.H. Bedoya y J.L. Domínguez en el mismo libro.

los inmigrantes y de éstos en aquélla, presos, como se ha dicho, de la metáfora del ratón y el gato. En efecto, hay que tener en cuenta que, para los inmigrantes, la policía en su país de origen es un factor de opresión. Pero además, el primer contacto de los inmigrantes con la sociedad de acogida es la policía vista como el instrumento del rechazo y la represión o, en el mejor caso, del control que tantas veces parece arbitrario. Incluso cuando hablamos de inmigrantes ya asentados (regulares o irregulares “integrados”), la policía sigue siendo vista como brazo armado que les controla sin razón aparente, de modo arbitrario y discriminatorio, por el prejuicio de la diferencia visible, muy lejos de la policía de comunidad, del servicio público e igual para todos.

Por su parte, se corre el riesgo de que el inmigrante aparezca a ojos de la policía –de los operadores jurídicos de la “política de inmigración”, es decir, jueces, funcionarios de la administración, fuerzas de seguridad– revestido de las características de amenaza social que diseña la ley: un fobotipo para el que no rige la imparcialidad, la igualdad, la plenitud de los derechos, en suma, el Estado de Derecho.

Frente a eso, las líneas de actuación policial diseñadas en la Conferencia de Rotterdam ofrecen un camino a seguir, que pasa en primer lugar por el diseño de programas de formación³² policial orientados al conocimiento y valoración –aceptación– del valor de la diversidad, al diseño de indicadores que permitan juzgar la adecuación y eficacia de las estructuras policiales frente a esa realidad. En segundo lugar, al establecimiento de mediaciones (básicamente las ONG) entre policía y comunidades culturales diferentes (también los inmigrantes), lo que exige la creación de unidades específicas de enlace y trato con esas comunidades. Particularmente importante es que se haga visible el compromiso de la policía con los principios de igualdad y no discriminación, con la persecución del racismo y la xenofobia, y en particular por lo que se refiere a manifestaciones de ese tipo entre la propia policía. Finalmente, como también se ha recordado, la incorporación y mantenimiento de miembros de ese grupo en la policía.

32. Cfr. Las observaciones de A. Recasens en su trabajo recogido en el mismo colectivo mencionado acerca de las alternativas en el diseño de la formación curricular de la policía a ese respecto.

