



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Análisis del Estatuto de Autonomía de Cataluña desde la
Teoría Multicultural de Will Kymlicka

Tesis

Que para obtener el título de Licenciado en Relaciones
Internacionales

Presenta:

Claudia Elizabeth Martínez López

Directora: Faviola Rivera Castro

México DF
2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis padres, por su gran amor y su apoyo
A mi hija Hannah, lo más bello que tengo

Agradecimientos

Este trabajo ha sido realizado a través de un largo trayecto en el que conté con el apoyo constante e incondicional de mis padres y de mi familia, su amor, su paciencia y su ayuda son los cimientos en los que se sustenta mi carrera universitaria. A mis padres, a mi hermana, a mi mamá Imelda y a mi tía Rosario, gracias por todo.

Agradezco de forma especial a la Dra. Faviola Rivera Castro por su apoyo, su confianza y su amistad; por haberme dejado participar en sus cátedras y por invitarme a trabajar con ella en su seminario y proyecto de investigación. Asimismo agradezco al Instituto de Investigaciones Filosóficas y a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico por el apoyo económico brindado para la elaboración de esta tesis.

También quiero hacer un reconocimiento a mis maestros de la Facultad quienes desinteresadamente trabajan para formar universitarios, especialmente a la profesora Ileana Cid a quien de forma muy grata y excepcional volví a encontrarme al final de este trayecto. Maestra, muchas gracias por su apoyo.

A todos mis compañeros y amigos que de una u otra forma participaron en la realización de este trabajo, a todos los que me escucharon exponer una y otra vez mis puntos de vista, a los que contribuyeron con ideas y comentarios y a los que me alentaron para terminarlo; a todos ellos muchas gracias.

Finalmente, agradezco a Ari y a la pequeña Hannah el que con ellos se ha enriquecido mi vida y se presentan nuevos y grandes objetivos que alcanzar. Deseo que la culminación de mi carrera universitaria sea el primer paso hacia ellos.

Diciembre 2008

Índice

Introducción	4
1. La diversidad cultural como un problema	11
1.1 La discriminación y la proliferación de los derechos de los grupos	13
1.2 La discriminación como restricción de derechos y el conflicto	20
1.3 La crítica al liberalismo y a la democracia	27
1.4 Críticas a la ciudadanía	33
1.5 La crisis del Estado nacional	44
1.6 La globalización	55
2. El debate liberal sobre los derechos de las minorías	61
2.1 Los derechos colectivos	64
2.2 La Ciudadanía Multicultural	75
2.2.1 La defensa de la cultura	76
2.2.2 La neutralidad estatal y la omisión benigna	80
2.2.3 Los tipos de derechos culturales	87
2.2.4 Protecciones externas y restricciones internas	94
3. El debate territorial en España: las reformas autonómicas	99
3.1 Historia de Cataluña y su proceso de autonomía	106
3.2 Contexto político	114
3.3 La negociación de un nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña	118
4. Los nuevos derechos y las nuevas competencias para Cataluña	126
4.1 Definición de Cataluña como nación	126
4.2 Nuevas competencias y derechos de autogobierno	134
4.3 Derechos lingüísticos	144
4.4 Descentralización de la justicia, hacia un poder judicial autónomo	151
4.5 Derechos y deberes ciudadanos	157
4.6 Derechos de nueva generación	163
5. Conclusiones	166
Anexo	181
Fuentes consultadas	185

Introducción

Con la democratización del Estado y el alcance de un nivel de vida equiparable al de su entorno europeo España ha alcanzado dos grandes objetivos históricos; el tercero es el de la reestructuración e integración de las comunidades autónomas en el Estado. Esta reforma se enmarca en un proceso más amplio de descentralización que implica la devolución de competencias políticas, económicas y legislativas a las instituciones del ámbito local. Si se toma en cuenta que hasta antes del régimen dictatorial de Francisco Franco, exceptuando a Cataluña y al País Vasco, las ahora regiones autonómicas prácticamente no tenían instituciones propias o representativas de sus comunidades frente a la federación, se puede ver que en muy poco tiempo se ha producido una redistribución de las competencias de gobierno y del manejo del dinero público en este país.

En un acto histórico, el 18 de junio de 2006 fue aprobado en referéndum el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña después de un largo proceso de planeación y de negociaciones políticas en el Parlamento catalán y en las Cortes Generales de España. El objetivo principal de la *Generalitat de Catalunya* para aprobar un nuevo Estatuto fue el de volver a establecer, de manera justa y equitativa las competencias, los derechos y las obligaciones que corresponden al gobierno autónomo y al gobierno federal en la gestión de Cataluña. Para desarrollarse con un margen mayor de autonomía, la Generalitat refirió como uno de sus argumentos principales las particularidades históricas, las diferencias culturales y la cohesión social de la sociedad catalana.

Bajo esta consideración, la reforma del estatuto catalán significó un paso importante para realizar las aspiraciones nacionales de su sociedad, fortalecer sus instituciones políticas, su capacidad financiera y de autogobierno, y para ajustar las disposiciones legales a la realidad que, desde 1979, ha experimentado cambios importantes. Además este es el primer ejemplo de la reestructuración de

las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en España y la aceptación de nuevos derechos y competencias para las minorías nacionales que conforman el Estado.

La discusión sobre los modelos autonómicos en España y la reforma del Estatuto catalán son un ejemplo (quizá de los más amables) de las exigencias que están haciendo algunas minorías nacionales para que se les reconozcan derechos colectivos especiales. Cataluña es un pueblo que se ha caracterizado por mantener siempre una postura política de diálogo y negociación, y hoy en día España es un país democrático en el que las condiciones políticas se han prestado para realizar este tipo de reformas de manera pacífica y consensuada. Por estas razones el caso catalán puede parecer poco problemático si se compara con las discusiones que se mantienen en otros países sobre el tema de la autonomía, por ejemplo en México y América Latina respecto de los pueblos indígenas. Aún así Cataluña es el primer ejemplo de un acuerdo concreto sobre la reestructuración de las relaciones entre el gobierno central español y los gobiernos autonómicos, y la negociación de nuevos derechos y competencias para las minorías de ese país.

La diversidad cultural se ha convertido en una cuestión importante y de actualidad en la agenda de gobiernos y de organismos internacionales; pero ¿qué es lo realmente nuevo en este tema?, ¿a qué se debe que recientemente haya cobrado importancia? Después de la desintegración de la Unión Soviética y de la federación yugoslava, los conflictos étnicos llamaron la atención de la sociedad internacional y se advirtió de un incremento en el número de guerras interétnicas y de los fundamentalismos religiosos. Una parte de estos conflictos han estado relacionados con movimientos de minorías culturales que reclaman al Estado derechos de autonomía y/o el reconocimiento de derechos políticos y de participación para defender sus intereses y conservar sus diferencias históricas.

Este tipo de demandas han expuesto algunos problemas importantes que de una u otra manera han contribuido al desarrollo de los movimientos étnicos y culturales. Por ejemplo, cabe mencionar que muchos de estos grupos se encuentran en una situación de marginación, como es el caso de los indígenas en América Latina, y que otros han sido discriminados sistemáticamente por razones que refieren a la raza, a la religión o al origen étnico, como es el caso de los negros en Norteamérica o los árabes en Europa.

Durante la segunda mitad del siglo XX, las luchas por los derechos sociales y por hacer efectiva la igualdad democrática fueron el reflejo de la necesidad de reformular el concepto de ciudadanía, ya fuera para reforzar la participación activa de los ciudadanos a través de la adquisición de responsabilidades y de virtudes cívicas o para reconocer la pluralidad y la diversidad cultural de las sociedades modernas. A la par de estos movimientos se desarrollaron nuevas propuestas teóricas enfocadas hacia la justicia social como fue el caso de John Rawls y *La Justicia como Equidad*. El resultado fue que muchos derechos sociales fueron incorporados a legislaciones nacionales e internacionales y se llevaron a cabo estrategias redistributivas para tratar de mitigar las desigualdades económicas. No obstante otros problemas persistieron, pero ejemplo el de la diversidad cultural y la marginación y/o discriminación de las minorías nacionales.

Una de las críticas al liberalismo igualitario de John Rawls fue la de la escuela comunitarista que se enfocó en objetar la concepción liberal de ciudadano y la prioridad de la autonomía individual sobre el bien común, es decir, el derecho de los individuos sobre el de las comunidades. Si bien este fue un primer acercamiento al tema de los derechos culturales, el debate ha cambiado mucho desde entonces, en particular porque lo que al principio enfrentó a liberales y comunitaristas, hoy en día es un debate que ha sido aprehendido principalmente por los teóricos del liberalismo, quienes desde su terreno teórico buscan respuestas a problemas que no han podido ser resueltos garantizando solamente las libertades civiles y políticas o mediante la promoción y protección de los

derechos humanos; por ejemplo: qué lenguas se deben garantizar y promover en un Estado, cómo determinar los contenidos educativos, cómo manejar los conflictos religiosos, cómo lograr la representación justa en un Estado compuesto por minorías culturales, cómo evitar la limpieza étnica, la xenofobia, la persecución religiosa o la inclusión de grupos migrantes, entre otros.

Los *liberales culturalistas* dicen que para terminar con las desigualdades de estatus se requiere de derechos especiales, específicamente derechos de reconocimiento. No obstante para un Estado liberal esto puede implicar varios problemas: ¿cómo se pueden reconocer a las comunidades no liberales que viven dentro de él?, ¿es válido imponer los principios y valores liberales a dichas comunidades?, ¿cómo se establece la relación entre los derechos de los grupos y los derechos individuales?, ¿cómo se puede lograr que los principios liberales y democráticos (como la primacía del individuo, la libertad y la igualdad) sean compatibles con los derechos de reconocimiento?

Entre las propuestas liberales que tratan de dar respuesta a estos cuestionamientos destaca la teoría de la *Ciudadanía multicultural* de Will Kymlicka. A través de este concepto, el filósofo canadiense se propone hacer compatibles las libertades civiles y políticas con los derechos especiales para los grupos; los que además de ser “moralmente justificables” para la filosofía liberal, deben ser viables de aplicar en el ámbito del derecho y en el de las políticas públicas de un Estado democrático.

Cabe mencionar que esta teoría es polémica dentro y fuera del círculo liberal, en especial para los teóricos más ortodoxos quienes piensan que simplemente es imposible el reconocimiento de derechos colectivos cuando se establece a la autonomía individual como el eje filosófico y la guía para el diseño de las instituciones políticas. Si esto es así, entonces debemos pensar que este tipo de reconocimiento sólo podría darse en estados no liberales; pero eso significaría soslayar por un lado que la diversidad cultural presenta desafíos

también (y sobre todo) para los que sí lo son, y por el otro que los estados no democráticos en general demuestran menos interés por este tipo de problemas.

Desde el marco de la teoría multicultural de Will Kymlicka, en este trabajo me propongo analizar el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña e identificar la forma en que se pueden reconocer e instrumentar derechos multiculturales para una minoría nacional dentro de un Estado democrático. En el entendido de que el caso catalán es un ejemplo de multiculturalismo y que la propuesta de la *Ciudadanía multicultural* ofrece soluciones posibles de aplicar para resolver el problema del reconocimiento de derechos culturales, al mismo tiempo que se mantienen las libertades individuales y se protegen los derechos humanos, en este trabajo de investigación analizaré y expondré los siguientes puntos:

1. Que la diversidad cultural no es solamente una característica de la humanidad sino un fenómeno social que recientemente ha expuesto nuevos desafíos a los estados modernos. Si bien la diversidad cultural no es en sí misma un problema, sí lo son las demandas de reconocimiento político y legal que se desencadenan a partir de ella y que pueden llegar a expresarse en la forma de conflictos étnicos.
2. Expondré cinco cuestiones que causan o afectan a este fenómeno de forma importante: 1) la discriminación y/o la restricción de los derechos políticos hacia los miembros de minorías culturales como una causa de conflicto dentro de los estados nacionales. 2) La crítica al liberalismo y al valor que se le da a la libertad individual en los estados modernos, que señala al individualismo como causa de descomposición social y también como un impedimento para reconocer las diferencias culturales en los sistemas político y legal de los estados liberales. 3) La crítica al concepto tradicional de ciudadanía, según la cual la garantía de los derechos civiles y las libertades políticas no son suficientes para reconocer la pluralidad cultural, ni tampoco para hacer efectiva la igualdad entre las personas. 4) El modelo

de integración de los estados nacionales liberales y principios que lo sustentan como el de la neutralidad estatal, la igualdad civil y la identidad nacional. 5) La globalización como un fenómeno que al mismo tiempo que difunde un mismo proyecto político y económico, repercute en los nacionalismos locales, que enaltecen sus diferencias culturales como una defensa de sus propias expectativas políticas.

3. Explicaré el uso del concepto multiculturalismo, y la evolución del debate para aceptar e instrumentar derechos colectivos para las minorías culturales. Para ello retomo el liberalismo igualitario de John Rawls y continúo con la mención de algunos liberales culturalistas, dedicando especial atención a la propuesta teórica de Will Kymlicka y su concepto de *Ciudadanía multicultural*.
4. Finalmente, en los últimos dos capítulos de esta investigación, me dedicaré a analizar el caso catalán como un ejemplo de la forma en que se pueden reconocer e instrumentar derechos de tipo multicultural para las minorías nacionales dentro de un Estado democrático. El análisis incluye, por un lado, el punto de vista del debate político, en el entendido de que el momento histórico influyó en el éxito del proyecto; y por el otro el del contenido de la reforma estatutaria y la forma en que ésta fue enfocada para introducir nuevos derechos definidos a partir de las particularidades de la nación catalana.

Se hace una comparación entre el antiguo Estatuto de Sau, el nuevo Estatuto y las disposiciones constitucionales; abarcando seis puntos de especial importancia: 1) la definición de Cataluña como nación, 2) las nuevas competencias y derechos de autogobierno, 3) las disposiciones sobre la protección de la lengua catalana, 4) la descentralización de la justicia, 5) la ampliación del concepto de ciudadanía y 6) la incorporación de derechos de nueva generación. En este análisis se podrá notar que el

Estatuto mantiene un espíritu liberal (incorporando elementos del liberalismo igualitario) pero que también logra garantizar derechos multiculturales y nuevas competencias que amplían la autonomía de la región de Cataluña dentro de la federación española.

1. La diversidad cultural como un problema

En la década de los noventa, después de la desintegración de la Unión Soviética y de la disolución de la federación de Yugoslavia los conflictos étnicos llamaron la atención de la sociedad internacional. Muchos analistas dirigieron sus estudios hacia ellos y advirtieron de un preocupante incremento en el número de guerras interétnicas y en los fundamentalismos religiosos desde el final de la guerra fría. Uno de los casos más citados es el de Samuel P. Huntington y su propuesta del “choque de civilizaciones”, en la que sostiene que desde el final de la guerra fría, los conflictos y guerras entre culturas y grupos étnicos son la mayor amenaza para la paz mundial.¹ Esta idea fue muy difundida y también ha sido muy controversial; por un lado logró llamar la atención de académicos y políticos a quienes en principio les pareció interesante, pero con el tiempo también fueron apareciendo sus críticos quienes cuestionaron la validez del estudio, especialmente por sus tendencias conservadoras y su falta de rigor histórico. Otros analistas han seguido estudiando el tema dirigiendo su atención hacia las relaciones que existen entre las minorías o los grupos étnicos y culturales con sus respectivos estados nacionales, es decir, con las autoridades gubernamentales, con otros grupos y con la sociedad en general.

En el informe *Peace and Conflict*² se explica que sí hubo un incremento sustancial de conflictos étnicos al final de la guerra fría, pero aclara que la tendencia indica que se han ido incrementando paulatinamente desde 1946. Al final de la segunda guerra mundial los conflictos civiles armados fueron comunes debido principalmente a la descolonización y a las subsecuentes guerras de independencia que en regiones como África se prolongaron en conflictos

¹ Samuel P. Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of World order*. Simon & Schuter, Nueva York, 1998.

² *Peace & Conflict* es un reporte bianual que muestra las tendencias globales en materia de paz y de conflicto, cuyos objetivos son entender, transformar y prevenir los conflictos y ayudar de esta manera a que las sociedades puedan construir un futuro sustentable. Estudian los conflictos relacionados con la seguridad, la justicia distributiva y la identidad en 161 países y dan seguimiento a cada uno de los conflictos registrados y a las tendencias de pacificación desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Monty G. Marshall, Ted Robert Gurr. *Peace and Conflict 2005. A global survey of armed conflicts, self-determination movements and democracy*. Center for International Development and Conflict Management, Department of Government and Politics, University of Maryland, College Park, 2005, 92 pp.

interétnicos enfrentados por el control del poder estatal. Hasta 1950 en el continente africano sólo había cuatro estados reconocidos: Egipto, Etiopía, Liberia y Sudáfrica, el resto eran colonias europeas; pero para 1970 se contaban ya 43 estados independientes.³ Se han dado más cambios en el estatus de los estados como resultado de la disolución de las federaciones socialistas y de la descolonización de los territorios en África, que debido a conflictos separatistas. Sin embargo, una parte de estos conflictos sí han estado relacionados con movimientos de autodeterminación encabezados por minorías; en el mismo informe se dice que desde 1950, 71 grupos étnicos se han levantado en armas para conseguir su independencia o derechos de autonomía, sin contar a las ex-colonias europeas.⁴

Por su parte, el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2004 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁵ indica que hay más de 5 mil grupos étnicos y culturales diferentes en los casi 200 países que conforman el sistema de naciones actualmente, y que en dos de cada tres hay al menos una minoría étnica o religiosa que representa el 10% de la población. La diversidad cultural del mundo no supone un problema en sí misma, pero sí lo son las demandas de reconocimiento político y legal que están haciendo algunos de estos grupos a sus respectivos gobiernos nacionales; exigen derechos especiales según su condición y sus diferencias de grupo respecto del común dominante en el Estado. Son muchos los países⁶ que enfrentan este tipo de demandas y que actualmente ya se plantean cómo resolverlas, pero también temen que el reconocimiento de la diversidad sea un obstáculo para la consecución de otros objetivos como el crecimiento económico, el desarrollo, la democracia, la paz y que afecte a la estabilidad.

³ Monty G. Marshall, "Focus on political instability in Africa". *Idem*, p. 41.

⁴ Deepa Khosla, "Self-determination movements and their outcomes." *Idem*, p. 21.

⁵ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. PNUD, Nueva York, 2005, p. 29.

⁶ Para obtener información sobre los países en los que existen minorías étnicas y culturales véase la base de datos del proyecto "Minorities at Risk" que tiene información de 284 grupos étnicos políticamente activos, organizados por país y por región, y por las características del conflicto. <http://www.cidcm.umd.edu/mar/>

El que ahora los grupos hagan este tipo de demandas se puede explicar por varias razones; por ejemplo, desde el movimiento de los derechos humanos se identifica a la discriminación como una de estas causas, tanto la que se promueve desde los gobiernos como la que se debe también a comportamientos sociales arraigados históricamente. Por otro lado, los críticos del liberalismo señalan al individualismo (específicamente al valor que se le otorga a la libertad individual) y al concepto de ciudadanía como categorías que homogenizan y provocan otro tipo de desigualdades, y por lo tanto como las causas de que hoy en día haya grupos reclamando derechos especiales. En tercer lugar está la crítica al Estado Nacional según la cual las identidades colectivas no coinciden ni con las fronteras políticas, ni con las formas de organización que esta institución representa, ni con las políticas estatales identificadas como neutrales. Finalmente en los últimos años se ha desarrollado una cuarta crítica importante que enfoca su atención en los efectos del fenómeno de la globalización, la que al mismo tiempo que parece unir al mundo en torno a un mismo proyecto político y económico ha producido efectos imprevistos sobre los nacionalismos locales, los que frente al exigencia de “globalizarse” enaltecen sus valores particulares y sus rasgos culturales para diferenciarse y realizar sus propias expectativas políticas. Analizaremos con detenimiento estos cuatro puntos.

1.1 La discriminación y la proliferación de los derechos de los grupos

Actualmente los derechos humanos son considerados como un tema fundamental del derecho internacional y para muchos son elementos indispensables para el desarrollo y la democracia. Para facilitar su estudio y clasificación los derechos humanos han sido divididos en tres generaciones que los agrupan por su aparición cronológica y por sus características: la primera generación de derechos humanos llamados libertades clásicas, garantías individuales o bien derechos civiles y políticos, fueron reconocidos e institucionalizados en la mayoría de las constituciones políticas estatales a lo largo de los últimos dos siglos y se

encuentran incluidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 con su respectivo protocolo. La segunda generación corresponde a los derechos económicos, sociales y culturales, con la particularidad de que son otorgados al individuo; este grupo de derechos se han ido aceptando con el tiempo por los estados, sin embargo aún hay un gran número de naciones que no los reconocen en su totalidad. Finalmente, en la década de los sesenta se desarrollaron múltiples movimientos sociales, especialmente de inmigrantes, que demandaron a los gobiernos de los países receptores políticas más incluyentes y pluralistas -en oposición a las clásicas políticas de asimilación-, que les permitieran a los inmigrantes conservar algunos de sus rasgos étnicos y culturales. Estas manifestaciones dieron lugar a una tercera generación de derechos humanos, los conocidos como derechos de la solidaridad o derechos de los grupos; relacionados con la protección de las minorías nacionales y de los grupos étnicos y culturales contra la discriminación y la intolerancia.

El origen de los derechos de los grupos se encuentra en las aspiraciones colectivas, en las disputas por el trazo de las fronteras, en las políticas de nacionalización, en los reclamos de autonomía local, y en las diferencias de lenguas y de religiones dentro de un mismo Estado que durante la primera mitad del siglo XX ocasionaron numerosos conflictos, algunos de ellos violentos. Mientras no se reconocieran derechos que habían sido negados o limitados en los procesos de asimilación al proyecto nacional, por las restricciones culturales, el resentimiento social, la intolerancia y la ignorancia; la restauración de la paz seguiría siendo un objetivo inaccesible.

Los antecedentes de la protección a los derechos de grupos en el derecho internacional se encuentran en los tratados internacionales de cláusulas protectivas dirigidas principalmente a las minorías religiosas; en este caso citamos al Tratado de Paz de Westfalia en 1648 y a las intervenciones diplomáticas que

mediaron conflictos bajo los principios de la solidaridad internacional, mejor conocidas como las intervenciones humanitarias que se realizaron en el periodo de entreguerras por la Sociedad de Naciones, sin que resultaran en un sistema normativo de protección.⁷ Fue hasta el régimen jurídico desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas cuando se creó formalmente un sistema de protección de minorías; estos derechos se incluyeron en la Declaración Universal⁸ pero fueron ampliados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. Son un grupo de derechos dedicados a las minorías, íntimamente relacionado con los principios de igualdad y no-discriminación, conceptos considerados como componentes esenciales de la democracia moderna y del derecho. Entre ellos se encuentran comprendidos: el derecho de los pueblos a su existencia, a la disposición libre de sus recursos naturales, el derecho del patrimonio natural común de la humanidad, el derecho a la autodeterminación, a la paz y a la seguridad, al progreso social, a la libre determinación, a un medio ambiente sano para futuras generaciones (desarrollo sostenible) y los llamados de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas para defender y mantener su identidad.

Los conceptos de minoría nacional y de grupos vulnerables son muy importantes para el sistema internacional de protección de grupos. Se precisa el concepto de minoría a partir del papel que ejerce dentro de la comunidad política a la que corresponde y su concentración geográfica y regional; con base en el artículo 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos se define a una minoría nacional como un grupo humano cuya concentración poblacional es menor que el resto de la población de la sociedad política a la que pertenece, representante de intereses que no son los dominantes dentro de la formación social y cuyos miembros poseen características culturales diferentes, ya sean lingüísticas, religiosas o de pensamiento; por lo tanto este grupo humano está unido por una identidad, cuentan con normas propias basadas en la costumbre y buscan

⁷ Natan Lerner, *Minorías y grupos en el derecho internacional, derechos y discriminación*. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 12.

⁸ En los artículos 22 al 27.

mantenerlas conforme a sus ideas. En resumen, una minoría debe ser un grupo de proporción numérica menor al total de la población, permanente y no ocasional, su condición debe ser espontánea e identificable y establecer vínculos de pertenencia entre ellos.

Actualmente los organismos internacionales son cuidadosos en el uso de esta categoría porque la palabra minoría también ha sido usada por algunos políticos en sentido peyorativo implicando que los individuos pertenecientes a un determinado grupo social tienen algún tipo de deficiencias respecto de quienes forman parte del resto de la sociedad; es por eso que muchos prefieren hablar de “grupos humanos”, aunque debemos decir que si bien este concepto alternativo puede evitar una mala connotación también pierde la especificidad, ya que grupo humano puede ser cualquier conjunto de personas. Existe otro argumento en contra de utilizar el término minoría y se refiere a que su definición deja mucho espacio a la interpretación, es decir, que la identificación de una minoría nacional puede depender de la subjetividad y de los intereses políticos de un Estado y que bastaría con encontrar una característica que compartiera un determinado número de individuos para ubicarlos como una minoría nacional o viceversa, endurecer los criterios y así evitar que algunos grupos fueran reconocidos como minorías. Estos argumentos reflejan una preocupación legítima pero, como veremos más adelante, la definición del término minoría nacional ha sido más afinada.

Una minoría puede ser a su vez un grupo vulnerable, pero hay grupos vulnerables que no son minorías nacionales. Los grupos vulnerables se caracterizan por encontrarse en circunstancias sociales, políticas o económicas desfavorables para su desarrollo y que, en la mayoría de los casos, no está bajo su control directo transformar dichas eventualidades. Un grupo vulnerable puede comprender a personas que se identifican con una clase social, el género, la orientación sexual, el estado civil, la ideología, una opinión política, la religión, la afiliación institucional o la edad.

Así pues, desde la teoría general de los derechos humanos, la protección de los grupos se propone el objetivo principal de asegurar que las personas pertenecientes a una minoría nacional o a un grupo vulnerable sean colocadas en un plano de “plena correspondencia jurídica”⁹ con el resto de la población y reconocer la diferencia para que la justicia sea efectiva. Según esta teoría, no habrá una verdadera igualdad mientras los miembros de una minoría nacional sean privados de su libertad o sean obligados a renunciar a eso que constituye la esencia de su condición de grupo. Para lograr estos objetivos, los instrumentos internacionales establecen una relación directa entre los derechos de los grupos y la protección contra la discriminación, las políticas contra la segregación racial, contra la intolerancia religiosa, para la protección de la identidad colectiva, la acción afirmativa¹⁰, para mejorar la situación de las poblaciones indígenas y la condición de los trabajadores migrantes y otros temas ligados a la posición de grupos intermedios o comunidades dentro de la sociedad general.

Es importante mencionar que, desde este punto de vista, los fines de plena correspondencia y desarrollo de las minorías no deben afectar la soberanía, la integridad territorial ni la independencia política del Estado. Desde las disposiciones internacionales para la protección de los grupos la autonomía y los usos y costumbres son temas polémicos y difíciles de tratar, sobre todo cuando las tradiciones de los grupos contravienen alguna libertad civil o individual; ¿hasta dónde debe permitirse que los grupos tengan derechos de autogobierno?, y ¿cuáles usos y costumbres pueden dejarse que se sigan practicando y cuáles no? La mayoría de los organismos internacionales están de acuerdo en que los principios generales de los derechos humanos deben ser el límite de la protección de las minorías, es decir que mientras se respeten los derechos fundamentales los

⁹ Se habla de correspondencia jurídica y no de igualdad jurídica porque en esta teoría las especificidades culturales, políticas o económicas de cada uno de los grupos identificados deben ser reconocidas, y dado que esas especificidades se traducen en diferencias, no pueden ser tratados de forma igual.

¹⁰ La acción afirmativa refiere a una acción que pretende establecer políticas que dan a un determinado grupo social que históricamente haya sufrido discriminación, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos bienes y servicios, con el objeto de mejorar su calidad de vida. Asimismo, la acción afirmativa hace referencia a aquellas políticas dirigidas a reducir o eliminar las prácticas discriminatorias en contra de sectores históricamente excluidos como las mujeres o algunos grupos étnicos o raciales.

grupos tendrán libertad de ejercer sus tradiciones culturales y de defender su identidad. Pero esto no salva la contradicción de fondo que aquí apenas se asoma y que tiene que ver con la relación (o contradicción) que se establece entre la garantía de los derechos individuales y la protección de los derechos colectivos.

Will Kymlicka explica en su libro *Ciudadanía multicultural*¹¹ que, en general, las políticas de trato a las minorías previamente oscilaban entre la asimilación forzosa, la segregación física, la discriminación económica o la expulsión masiva o limpieza étnica; actitudes que fueron cambiando gradualmente hasta el periodo que le siguió a la segunda guerra mundial y la creación de la ONU. El énfasis en los derechos humanos prácticamente dio el marco para el paradigma con el que se crearon los nuevos instrumentos jurídicos internacionales y, por lo tanto, las acciones encaminadas a resolver los conflictos, entre ellos los que planteaban las minorías nacionales. Así, el sistema de protección para los grupos se deriva también de la teoría liberal de los derechos humanos; esto significa que, aunque los tratados para las minorías nacionales pretenden proteger directamente a los grupos mediante derechos especiales, los sujetos de esos derechos siguen siendo los individuos y no el colectivo como tal; la diferencia respecto de los derechos sociales radica en que estos derechos se ejercen en el marco de una comunidad. El problema se encuentra en que, una vez más, el énfasis en la protección de los derechos de las minorías fue trasladado del ámbito de la protección de los derechos individuales, o sea que cuando los derechos de alguien son violentados o restringidos como consecuencia de una característica grupal, dicha falta es afrontada sobre una base jurídica referida estrictamente a lo individual.

Un ejemplo de esto es la norma de la “no-discriminación”, que ha permitido la relación entre las costumbres particulares, las diferencias y determinadas circunstancias –que van desde lo físico como es el caso de los discapacitados, hasta las sociales como el caso de las características de género- con los derechos

¹¹ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, Barcelona, 1996, p.15.

humanos universales. Esta norma pretende resolver las dificultades que implica conocer a cada una de las minorías nacionales y de los grupos vulnerables, definirlos y otorgarles derechos especiales de acuerdo a su condición así como también el que quedara alguien fuera de alguna de estas consideraciones provocando igualmente una injusticia. Las especificidades se verían hasta el momento de diseñar las instituciones especiales para dar atención particular a cada uno de estos grupos. El principio de no-discriminación generalmente va acompañado de acciones afirmativas. Una acción afirmativa es una política pública o un diseño institucional especial y temporal a favor de aquellos individuos que se encuentran en una situación de desventaja frente al resto de la sociedad.

Con este tipo de principios y de disposiciones los miembros de los grupos quedan protegidos contra la discriminación y la intolerancia y pueden expresar libremente sus diferencias y su cultura, pero siempre como individuos y cuando esto no interfiera con los derechos de los demás. El problema es que, como dice Kymlicka, sus esfuerzos se quedan en el ámbito de lo privado porque “no le corresponde a organismos públicos conceder identidades o discapacidades legales a la pertenencia cultural o a la identidad étnica. Esta separación del Estado y la etnicidad imposibilita cualquier reconocimiento legal o gubernamental de los grupos étnicos, así como cualquier uso de criterios étnicos en la distribución de derechos, recursos y deberes.”¹²

La protección de los grupos desde la teoría general de los derechos humanos es quizá el enfoque más importante al que se hace referencia cuando se trata de corregir o de eliminar la discriminación y la intolerancia. Pero hay otro punto de vista más reciente que retoma lo que ya ha sido señalado y agrega un método más minucioso para identificar tanto a las minorías y los grupos que deben recibir algún tipo de protección, como para conocer los tipos de discriminación que existen y las consecuencias que pueden llegar a tener estas prácticas y así poder eliminarlas.

¹² W. Kymlicka, *op., cit.* p. 16.

1.2 La discriminación como restricción de derechos y el conflicto

El proyecto *Minorías en riesgo* (MAR)¹³ realizado por el Centro Internacional para el Desarrollo y el Manejo del Conflicto (CIDCM)¹⁴ de la Universidad de Maryland analiza la condición de los grupos étnicos y de las minorías religiosas en todos los países del mundo y ha revelado que la población identificada como minorías en riesgo está entre el 12.5% y el 15% del total de la población mundial; es decir que alrededor de 900 millones de personas se encuentran en esta condición. Según el MAR una minoría en riesgo se define como un grupo étnico-político que por sus características ha experimentado histórica y sistemáticamente un trato discriminatorio por parte de otros grupos de la sociedad y que se organiza o se moviliza para la defensa y la promoción de sus intereses.

Las minorías en riesgo están en todas las regiones del mundo pero su situación se agrava especialmente para aquéllas que se encuentran en países en los que además de la composición culturalmente diversa de su población tienen problemas en sus regímenes de gobierno o deficiencias económicas. Según el PNUD hay 35 países en el mundo en los que la insuficiencia en el desarrollo político, la crisis económica y los bajos niveles de partida impiden que los problemas de pobreza sean siquiera tratados como tales. La mayoría de ellos se encuentran en la región de África subsahariana, tres de ellos son estados árabes, dos se encuentran en la región de Asia oriental y el Pacífico, tres en Europa del

13 El proyecto llamado "Minorities at risk" (MAR) inició en 1986 con Ted Robert Gurr a la cabeza con el fin de monitorear, analizar y documentar en todos los países del mundo la condición de los grupos étnicos y de las minorías religiosas políticamente activas (non-state communal groups) desde 1946. Estos grupos se conforman por una población de al menos 100 mil habitantes o, en su caso, corresponden al 1% de la población total del país en el que se encuentran. Su objetivo es proporcionar información estandarizada que permita entender y resolver conflictos que involucran a este tipo de grupos. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/>

14 *The Center for International Development and Conflict Management* (CIDCM), es un centro interdisciplinario de investigación de la Universidad de Maryland que muestra las tendencias globales en materia de paz y de conflicto, cuyos objetivos son entender, transformar y prevenir los conflictos y ayudar de esta manera a que las sociedades puedan construir un futuro sustentable. Los investigadores del CIDCM han estudiado durante más de veinte años los conflictos relacionados con la seguridad, la justicia distributiva y la identidad, siempre con la convicción de que la construcción de la paz y el desarrollo con justicia son posibles si se realizan de manera conjunta.

este¹⁵ y Haití (Nicaragua y Guatemala se encuentran cerca del límite).¹⁶ Generalmente en estos países el desarrollo de las mujeres, de la población rural y de las minorías étnicas es mucho más lento, si no es que muchas veces inexistente, con respecto al promedio nacional. Pero hay otro tipo de países de los que se habla con menor frecuencia y en los que también existe una acentuada discriminación hacia los grupos que son culturalmente diferentes, en ellos se registran buenas tasas de crecimiento económico e incluso cuentan con instituciones democráticas, pero el nivel de exclusión es muy alto y mantienen notables desigualdades de una zona a otra o entre grupos. En este caso se encuentran a países como Francia con los Corzos y los musulmanes indocumentados que migran de África, mayoritariamente desde Argelia; España con los vascos y los inmigrantes marroquíes; el Reino Unido y los católicos de Irlanda del Norte; Israel y los palestinos; y Estados Unidos y los latinos.¹⁷

Las minorías étnicas y culturales tienen importancia política debido a su tamaño, en primer lugar. El MAR reconoce 337 minorías y grupos políticamente activos en 124 países diferentes, cuya población es de al menos 100 mil miembros por cada uno de ellos; en segundo lugar a la capacidad que tienen de influir en las decisiones políticas de los gobiernos centrales, ya sea porque sus miembros sufren sistemáticamente de discriminación o porque el grupo se ha organizado para la defensa o promoción de sus intereses; y en tercer lugar porque su identidad comunal, que puede estar compuesta por elementos como una lengua común, la religión, el origen étnico o racial, los usos y costumbres, la historia o el

¹⁵ La categoría Europa oriental o del este es usada en los estudios del CIDCM como una clasificación geográfica pero no se refiere en específico a los regímenes socialistas que diferenciaron a esta región de Europa occidental durante la guerra fría.

¹⁶ Para mayor información sobre los países que presentan un Índice de Desarrollo Humano bajo véase PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*.

¹⁷ Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr, *op., cit.* Para analizar el fenómeno de los hispanos y sus relaciones con el "ser estadounidense" se pueden leer textos más recientes de Samuel P. Huntington como: "The Hispanic challenge", en *Foreign policy*, n. 141, marzo-abril 2004; y también *Who we are? The challenges to America's national identity*. Nueva York, Simon & Schuster, 2004. Huntington es representante de una corriente importante de politólogos estadounidenses que consideran a la inmigración hispana como un peligro para la continuidad de los valores estadounidenses porque, desde su punto de vista, pretenden que su cultura sea asimilada por la sociedad y no en sentido contrario como lo dictaría el "melting pot". Se sugiere la lectura de estos artículos para ejemplificar que, aunque el problema hispano en Estados Unidos es más complejo de lo que Huntington sugiere, existe y es parte de una agenda política importante.

arraigo a un territorio, sustenta la idea de que son diferentes del resto de la sociedad y cuestionan el modelo de integración nacional y sus conceptos principales como el de ciudadanía.

Dado que por razones políticas las minorías pueden exagerar su situación; o que los gobiernos pueden ocultar información sobre el trato discriminatorio del que las hacen objeto, el MAR ha creado un código, que incluye indicadores políticos y económicos, que define con claridad cuatro tipos de discriminación: existe la discriminación de tipo correctiva (*remedial discrimination*) que se caracteriza por que los gobiernos empiezan ya a diseñar políticas públicas para corregir la situación de las minorías que implican un trato diferenciado (en este caso se puede incluir a la acción positiva); en segundo lugar se menciona a la discriminación histórica (*historical discrimination*), que como su nombre lo dice ha sido sistemática a través del tiempo y aún no ha sido corregida; luego está la discriminación social (*societal discrimination*) cuya particularidad es que se debe a prácticas sociales arraigadas, generalmente promovidas por los grupos dominantes, y ante las que el Estado ha mantenido una postura “neutral” o cuyas acciones orientadas a corregir la situación de las minorías no han sido efectivas; y finalmente la discriminación gubernamental (*governmental discrimination*) que son políticas públicas que restringen la participación o la representación de los miembros de las minorías, o que reprimen las movilizaciones de dichos grupos.¹⁸

Los investigadores del CIDCM han observado que, por un lado, las minorías pueden ser desatendidas, maltratadas o incluso excluidas del acceso equitativo a las oportunidades, y por el otro que los grupos étnicos compiten frecuentemente con otras organizaciones políticas, especialmente con las autoridades centrales del Estado, por la lealtad y el apoyo de sus miembros. Asimismo -y esto es lo novedoso y lo que más nos interesa- han logrado establecer una relación directa entre la discriminación, principalmente la de tipo político, y la posibilidad de que se genere un conflicto: si en las relaciones entre

¹⁸ *Idem*, p. 30.

las élites dominantes y las minorías hay discriminación, ésta se vuelve un incentivo para que aquéllos que se sienten en una situación de desventaja se movilicen y defiendan sus intereses, incluso recurriendo a formas violentas. En este sentido la diversidad cultural puede ser un riesgo si viene acompañada de un trato sistemático de discriminación y de la restricción de los derechos políticos hacia los miembros de estas minorías.¹⁹

Esto no quiere decir que la discriminación de tipo económico y las desigualdades que produce sean menos importantes o que no sean una causa de conflictos, sino que actualmente, dadas las condiciones estructurales que conocemos, las diferencias cualitativas cobran una importancia especial. John Rawls en su concepción liberal de la justicia ha explicado que para eliminar lo más posible la desigualdad es necesario que se garanticen tanto los derechos y libertades básicas (en donde no puede existir la discriminación), como el acceso equitativo a las oportunidades (en donde se justifica hacer una distribución desigual).²⁰ Esto es importante porque en las teorías marxistas que enfatizan en el tema de la distribución de bienes pocas veces se toma en cuenta que las desigualdades y la discriminación en la distribución de los derechos políticos y civiles es injusta y puede llegar a ser tan problemática como las desigualdades en la distribución de los bienes económicos.

En *Peace and Conflict* se explica que la discriminación política se asocia más con las causas que provocan conflictos violentos que la discriminación de tipo económico; y es en ese sentido que se hace la recomendación de reconocer derechos a las minorías y erradicar la discriminación política para disminuir las probabilidades de que se genere un conflicto violento y para poder construir sociedades realmente incluyentes.²¹ Algunos gobiernos han puesto en práctica

¹⁹ "Theorists have argued that political and economic discrimination in relations between ruling elites and constituent groups generates strong grievances and creates powerful incentives that drive ethnic conflict and, possibly, leads groups to armed conflict." *Idem*, p. 28.

²⁰ John Rawls, *Teoría de la Justicia*. México, FCE, 1979, 530 pp.

²¹ "Most importantly for comparative and quantitative research, political and economic discrimination follow similar trajectories. However, research indicates that political discrimination is more closely associated with political conflict

políticas para alcanzar este objetivo, sin embargo en lo que se refiere a establecer acuerdos que concedan derechos de autonomía todavía existe mucha resistencia; en la opinión de algunos líderes políticos esto sería como la antesala a la balcanización.

Sin embargo, tomando en cuenta el número de grupos involucrados en este tipo de movimientos, los datos nos dicen que la secesión ha ocurrido muy pocas veces; sólo cinco nuevos estados han sido formados (reconocidos internacionalmente) como resultado de un conflicto separatista: Bangladesh en 1971, Eslovenia y Croacia en 1991, Eritrea en 1993 y Timor Oriental en 2002; tres estados se han formado a partir de la unión de otros que antes estaban separados: Vietnam en 1976, Alemania en 1990 y Yemen en 1994; y al menos otros siete grupos han establecido gobiernos de facto dentro de los estados en los que se encuentran geográficamente concentrados, incluyendo al protectorado de Kosovo en Serbia y Montenegro, y a la República de Turquía en el norte de Chipre.²² El riesgo real quizá no se encuentre tanto en la secesión sino en la posibilidad de que por el trato sistemático de discriminación hacia estos grupos, sobrevenga un conflicto armado de duración prolongada que desgaste las instituciones sociales y que acabe con los recursos humanos y materiales del Estado en cuestión.

No todos los movimientos para conseguir derechos de autonomía son de tipo violento, algunos hacen uso de tácticas militantes que pueden incluir algunas acciones violentas pero de forma esporádica y sólo para llamar la atención de la contraparte (en la mayoría de los casos de sus gobiernos), o también buscan el apoyo masivo de simpatizantes, o el apoyo electoral en caso de que decidan

behavior than is economic discrimination. The observed decline in ethnic political discrimination is significant for four major reasons. First, there is abundant evidence that high levels on political discrimination are a key cause of violent ethnic conflict. Second, political empowerment of minorities is a major factor in building civil societies that effectively incorporate all citizens. Third, the decline of political discrimination is of value in its own right as an important improvement in human rights for the minorities concerned. Finally this change, linked as it may be to the spread of procedural democracy, underscores the importance of institutional change in improving human development for previously marginalized groups." Victor Asal and Amy Pate, *The decline of ethnic political discrimination, 1950-2003*, p. 32.

²² Deepa Khosla, *op. cit.*, p. 24.

participar en la competencia política. Otros se desarrollan por medio de negociaciones y deciden hacer uso de las instituciones disponibles en el Estado para poder llegar a acuerdos que favorezcan sus intereses y peticiones de autonomía, este es el caso de los flamencos en Bélgica o de los catalanes en España. En general es más común que deriven en un proceso de negociaciones entre las autoridades estatales y los representantes de estos grupos, sobre todo aquellos que se presentan en estados con instituciones democráticas o donde se garantizan derechos mínimos de expresión y de reunión. El CIDCM ha clasificado cuatro formas principales en las que estos grupos actúan y están organizadas de acuerdo a la intensidad de las acciones: 1) a través de medios convencionales como la negociación política, 2) de las instituciones de participación política creadas expresamente para tratar las demandas de dichos grupos –como es el caso de los québécois en Canadá o los catalanes en España- 3) de tácticas beligerantes como manifestaciones públicas, huelgas o rebeliones que pueden incluir el uso de violencia menor, y 4) aquéllos que evolucionan finalmente en conflictos violentos y armados.²³

A principios de los noventa los conflictos étnicos alcanzaron su mayor número y desde entonces han disminuido, pero las demandas de reconocimiento y de autonomía de las minorías, si bien no son la mayor amenaza para la paz mundial en nuestro tiempo, sí han modificado de forma importante el escenario político en las últimas décadas: aproximadamente dos terceras partes de los países del mundo han sufrido algún conflicto de este tipo entre 1990 y 2005 y la mayor parte de los conflictos étnicos no se quedan en las fronteras de un país sino que impactan en otros países de la región. Actualmente se reconoce la existencia de 25 de ellos distribuidos por todo el mundo –la mayoría se concentra en África y en Asia-; son numerosos, de duración prolongada y muchas veces tienen consecuencias dramáticas: dejan estados débiles institucionalmente, sociedades divididas, economías devastadas, escasez de recursos y poblaciones heridas.²⁴

²³ *Idem*, p. 21-22.

²⁴ *Idem*, p. 21, 24 y 25.

Los niveles de discriminación política varían entre las regiones del mundo, algunos países como Corea, Suecia, Túnez y Japón son prácticamente homogéneos en términos étnicos, pero otros como Rusia, Pakistán, Indonesia y Uganda son extremadamente diversos. Algunos otros países como Estados Unidos tienen una población culturalmente heterogénea pero que no define sus intereses políticos primordialmente por la pertenencia a un grupo étnico sino por otro tipo de valores.²⁵ Las movilizaciones políticas en torno a la identidad que buscan la representación de sus intereses, la reivindicación de derechos especiales o autonomía política se encuentran más en los países menos desarrollados.

También las políticas encaminadas a reducir la discriminación hacia este tipo de grupos difiere entre regiones: las democracias occidentales tienen relativamente pocas minorías en riesgo y desde los años ochenta se ha reducido notablemente la discriminación en general, pero allí mismo algunos grupos como los migrantes y los musulmanes son todavía abiertamente objeto de discriminación política. En el caso del antiguo bloque socialista los gobiernos redujeron considerablemente la discriminación política hacia los grupos minoritarios en la década de los ochenta, pero esta estrategia fue una de las causas que llevaron a la disolución del bloque; muchos de los estados que se formaron a partir de la desintegración de la Unión Soviética han mantenido políticas de inclusión para los grupos minoritarios sobre todo porque existe la promesa de poder pertenecer en algún momento a la Unión Europea. En América Latina y el Caribe los indígenas y los negros son quienes sufren más la exclusión y la restricción de derechos políticos y económicos, pero cabe mencionar que en esta región la discriminación hacia los grupos minoritarios no sólo proviene del gobierno sino también de la sociedad; la discriminación social se debe a prácticas comunes realizadas por los

²⁵ El concepto *melting pot* surgió en 1908 con una puesta en escena del mismo nombre realizada por el escritor judío-británico Israel Zangwill. En ella formuló la disyuntiva del pueblo judío entre desarrollar su propia nacionalidad en un suelo propio, o incorporarse a la nación de residencia y ser asimilado por un pueblo distinto. Después fue retomado en Estados Unidos por académicos para referirse a la forma en que se construye la sociedad estadounidense. Se entiende por *melting pot* un lugar en el que las nacionalidades se desvanecen cuando se fusionan varios de sus elementos para formar una nueva; así pues se dice que en el concierto pluricultural estadounidense lo que se busca es que las ideas y las culturas de varias nacionalidades se asimilen a la sociedad, y no al revés.

miembros de una sociedad, generalmente pertenecientes o identificados con la cultura mayoritaria, que excluyen a los miembros de alguna minoría étnica o cultural por diferir de las características del grupo dominante. En Asia y Medio Oriente se experimentan los mayores niveles de discriminación política; en la década de los ochenta muchas minorías fueron objeto de políticas discriminatorias y la tendencia no ha cambiado mucho desde entonces sobre todo porque allí se encuentran dos de los grupos más discriminados en el mundo: los palestinos que enfrentan la discriminación por parte del gobierno y de la sociedad en Israel, Líbano y Jordania; y los shiitas que han sido constantemente marginados en Bahrein, Líbano, Arabia Saudita e Irak; en estas regiones hay falta de voluntad gubernamental para instrumentar acciones que beneficien a los grupos más excluidos. En el caso de África la conformación estatal ha estado caracterizada por los conflictos entre dos o más grupos étnicos que buscan el poder político, de tal modo que cuando un grupo obtiene el control estatal reduce al mínimo los derechos políticos de los grupos rivales y viceversa.²⁶

El mundo siempre ha sido culturalmente diverso, pero hoy en día las diferencias culturales vuelven a cobrar relevancia entre las personas que reclaman respeto por su identidad y reconocimiento. La diversidad cultural es parte de la riqueza humana, pero acompañada de discriminación puede ser un riesgo que debe ser evitado a través de la construcción de sociedades justas e incluyentes.

1.3 La crítica al liberalismo y a la democracia

La caída del socialismo y los acontecimientos inmediatos dieron pie a distintas interpretaciones de la reconfiguración del nuevo orden mundial. Una de ellas declaró el triunfo de la democracia y de quienes comenzaron una batalla por instaurarla en el mundo desde 1945, así como de las ideas liberales herederas de la Ilustración. Esta versión fue activamente promovida por líderes políticos

²⁶ Victor Asal y Amy Pate, *op. cit.*, p. 34-37.

estadunidenses a partir de la década de los ochenta. Otra postura más pesimista expuso que el orden de la posguerra fría se caracterizaría por el retorno a los nacionalismos, a una etapa similar a la que se vivió en el período de entreguerras cuando éstos fueron la mayor amenaza para la paz mundial.

“Parte del torbellino relacionado con el surgimiento de un nuevo orden mundial resulta de que al menos tres tipos de Estado que se llaman a sí mismos “naciones” están interactuando mientras comparten pocos de los atributos históricos de las naciones-estados. Por una parte están los fragmentos étnicos de imperios que se han desintegrado, como los estados sucesores de Yugoslavia o de la Unión Soviética. Obsesionados por sus agravios históricos y por su antiquísima búsqueda de identidad, se esfuerzan básicamente por prevalecer en antiguas rivalidades étnicas. El objetivo del orden internacional está más allá de sus ámbitos de interés [...] intentan mantener su independencia y aumentar su poder sin pensar siquiera en las consideraciones más cosmopolitas de un orden político internacional.”²⁷

Así como durante la guerra fría la URSS había ayudado a las insurgencias comunistas en distintos países, durante el desenlace del régimen soviético los Estados Unidos hicieron lo mismo: se dedicaron a la promoción activa de la democracia por todo el mundo, recompensando a aquellos países que cumplieran con el objetivo del cambio de régimen y también castigando a los que no lo hicieran. El presidente Reagan pronunció un discurso en 1982 en el que llamaba a *las naciones libres* “[...] a fortalecer la infraestructura de la democracia, el sistema de una prensa libre, sindicatos, partidos políticos y universidades, que permita a un pueblo elegir su propio camino, desarrollar su propia cultura, arreglar sus propias diferencias por medios pacíficos.”²⁸

En la cruzada por la democracia los estadounidenses no sólo presionaron para derrocar a algunos regímenes autoritarios, como fue el caso de dictaduras en América Latina, y ayudaron a otros al cambio de régimen como fue el caso de algunos países de Europa del este, sino que también apoyaron a las contrainsurgencias anticomunistas en los distintos continentes, entre ellos a los

²⁷ Henry Kissinger, *La diplomacia*. México, FCE, 1995, p. 804.

²⁸ Henry Kissinger, *Idem*, p. 768.

fundamentalistas islámicos y a algunos grupos tribales en África que con el tiempo exacerbaron sus nacionalismos y hoy en día en muchos de esos países hay guerras étnicas o conflictos civiles.

Mientras los estadounidenses hacían sus labores para derrocar definitivamente a los regímenes comunistas, también en otros ámbitos pasaban cosas que perfilaban al liberalismo como la ideología y a la democracia como el régimen que perdurarían en el nuevo orden mundial. Desde el final de la segunda guerra mundial empezaron a desarrollarse los primeros tratados sobre derecho humanitario, aunque fue hasta la década de los sesenta cuando los movimientos sociales a favor de los derechos sociales y de los derechos humanos encontraron su momento para esparcirse por todo el mundo. Su aparición respondía en buena medida a la demanda civil de que los estados, independientemente del tipo de gobierno y de la ideología que tuvieran, reconocieran la importancia de principios humanitarios y de protección para los ciudadanos; no sólo en lo referente a garantías laborales o sindicales, sino también para que se les hiciera cumplir con la obligación de proteger a sus poblaciones y no cometer actos violentos como los asesinatos, las torturas y las detenciones arbitrarias.

Estos movimientos y otros eventos como las migraciones internacionales transformaron a las sociedades modernas, ayudaron a desarrollar hacia otros ámbitos la categoría de ciudadano al demandar la ampliación de la estructura jurídica por medio del reconocimiento de las necesidades de los grupos y la inclusión de nuevos derechos.²⁹ Al final de la guerra fría, los derechos humanos y la democracia habían alcanzado una extraordinaria legitimidad como valores políticos. Así fue como en la segunda mitad de la década de los 70 se inició la ola de democratización que fue la guía de uno de los cambios políticos más importantes durante el siglo XX. Muchos países con regímenes autoritarios, liderados por países latinoamericanos y de Europa oriental que pertenecieron al

²⁹ En ese momento los derechos de los grupos se referían principalmente a derechos sociales para grupos como las mujeres, los trabajadores, los niños, los refugiados, los migrantes, etcétera; y no tanto a derechos multiculturales.

bloque socialista, transitaron hacia regímenes democráticos.

Una democracia se caracteriza porque existen instituciones que permiten la participación y la regulación de conflictos a través de la competencia abierta de intereses. Mientras los grupos de interés no violenten los derechos de otros y permanezcan dentro de las reglas del juego, todos tienen derecho de dar a conocer sus preferencias y de esperar que sean representadas políticamente. El sistema democrático implica ciertos valores como la igualdad política, la garantía de los derechos civiles (de reunión, de asociación y expresión por ejemplo), el pluralismo, la tolerancia y la competencia abierta, y estos valores son los que lo relacionan estrechamente con el liberalismo.

Los avances de los procesos de democratización han sido significativos, sobre todo en los ámbitos que se refieren a los procedimientos de elección de autoridades, a la apertura de los medios de información, a la promoción de los derechos civiles, políticos y de los derechos humanos, a la transparencia y la rendición de cuentas. Pero al lado de los éxitos y los avances, las democracias también parecen restringidas, incapaces de generar crecimiento económico, empleos estables y bien remunerados, de proveer seguridad a las personas, de consolidar el estado de derecho, de acabar con la pobreza, la marginación y la exclusión, de garantizar efectivamente los derechos de ciudadanía y de disminuir desigualdad. Las democracias que conocemos actualmente son eficientes en el diseño de instituciones y procedimientos políticos de elección y de representación que funcionen bien y según las reglas de la competencia abierta, pero en general no son sociedades igualitarias ni todos los individuos gozan de plenos derechos, incluso hablando de los de participación, dado que en algunos estados este derecho todavía es restringido para algunos grupos.

Los liberales clásicos habían llegado a la conclusión de que la igualdad y la libertad constituyen los cimientos básicos de toda sociedad democrática, con preeminencia del principio de libertad del individuo en todas las esferas de la vida,

especialmente en la política y la económica. A través de generalizaciones sobre lo justo se logró legitimar teóricamente la idoneidad del sistema democrático de convivencia social, la creencia de que, al menos en las cuestiones que exigen una decisión colectiva, todas las personas son iguales, fue el rumbo a seguir por innumerables teorías cuyo fin consistía en establecer los mínimos requerimientos de una teoría de la justicia. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX esta idea empezó a enfrentarse a un conjunto de críticas dirigidas a los sistemas democráticos y especialmente a las formas de elaboración de la justicia distributiva en diversos países del mundo. La idea de la igualdad, como búsqueda de parámetros universales de la justicia distributiva, fue cuestionada por el modo de asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad, las cuales según Rawls, constituyen por un lado el objeto primordial de análisis de toda teoría de la justicia y por otro definen la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social. En otras palabras, el tema central de la discusión teórica lo constituyeron los fundamentos mismos de la justicia distributiva.

Las personas que se encuentran en una situación de exclusión ponen a prueba cotidianamente su condición de ciudadanos y a la democracia como el lugar en el que se relacionan los iguales. Las desigualdades sociales que han prevalecido en la realidad de numerosos países del mundo muestran los límites del sistema democrático para poder corregir diferencias e injusticias. La democracia convive con las desigualdades: con las de tipo económico que no ha podido corregir porque son parte de una lógica mayor, la del capitalismo; y con la distribución asimétrica del poder político, en el sentido de que no siempre son las mayorías las que eligen, ni las minorías son representadas y a veces ni siquiera protegidas.

“Cuando una minoría está oprimida, la libertad de voto no la saca necesariamente de su opresión, e incluso es posible que agrave su situación. Hay que ser muy ingenuo para sostener que al dejar el poder a una facción mayoritaria, se reducen los sufrimientos de las minorías. Se estima que en Ruanda los hutus representan alrededor del noventa por

ciento de la población, y el diez por ciento los tutsis. Unas elecciones “libres” serían hoy lo mismo que un censo étnico, y si se tratara de aplicar la ley de la mayoría sin ninguna cautela, se llegaría inevitablemente a una matanza, o a una dictadura [...] Para que se pueda hablar de democracia es preciso que el debate ideológico pueda desarrollarse en un clima de relativa serenidad; y para que unas elecciones tengan sentido, es necesario que el voto fundamentado, el único que puede considerarse una expresión libre, haya sustituido al voto automático, al voto fanático, al voto por la identidad. Cuando se sitúa en una lógica comunitarista, o racista, o totalitaria, el papel de los demócratas, en todas partes del mundo, ya no consiste en hacer prevalecer las preferencias de la mayoría, sino en hacer respetar los derechos de los oprimidos, si es necesario contra la ley de los números.”³⁰

Aún así, el PNUD promueve la democracia como el régimen más deseable porque es en el que los conflictos sociales tienen menos probabilidades de escalar a disputas violentas. Siete países experimentaron conflictos armados durante su transición democrática: Argentina, Chile, República Dominicana, Indonesia, Kenya, Senegal y Tailandia; seis países han logrado instituir regímenes democráticos como resultado de un acuerdo de paz para terminar con un conflicto societal (*societal war*)³¹ de mayor escala: Colombia, El Salvador, Guatemala, Mozambique, Nicaragua y Sudáfrica; cuatro más lo han hecho excluyendo a los grupos que declararon la guerra contra el Estado: Croacia, Georgia, Filipinas y Serbia-Montenegro; finalmente 50 países democráticos se han mantenido sin mayores conflictos (*sociales*). Si bien es cierto que los países democráticos tienen más capacidad de manejar los conflictos por medio de prácticas políticas convencionales que aquéllos que no lo son, porque permiten la libertad de expresión, la tolerancia, la participación política y la negociación, esto no implica que en ellos exista desarrollo económico o justicia distributiva aunque la falta de éstos sea el origen o una de las causas del conflicto, o que el activismo militar o guerrillero haya cesado en la era democrática. Además cuando las democracias fallan y el conflicto escala, son países que se transforman inevitablemente en regímenes autoritarios y en donde la violencia política puede persistir por mucho

³⁰ Amin Maalouf, *Identidades asesinas*, Madrid, Alianza, 2004, p. 162-164.

³¹ El concepto de *cultura societal* es definido por Will Kymlicka como un concepto político más que sociológico, que considera la relación que se establece entre los individuos y su cultura, y a los elementos que hacen valiosa la vida y las relaciones entre los grupos y la sociedad. Este concepto será discutido más ampliamente en el segundo capítulo.

tiempo.³²

La democracia es vista como una “comunidad de ciudadanos”, como una sociedad de hombres y mujeres libres e iguales a quienes se les garantizan los mismos derechos dentro de un determinado Estado, el proyecto de igualdad en los estados liberales se desarrolló paralelamente a la construcción de los Estados nacionales y su proceso particular de homogenización social, la ciudadanía es la categoría que reconoce derechos y determina responsabilidades, y que establece también criterios de pertenencia a un Estado nacional. La ciudadanía es una parte esencial de la democracia porque es la categoría sobre la que se sostiene la idea de una sociedad igualitaria, y este es precisamente el punto más cuestionado de este sistema. Si el sentido de la democracia es la ciudadanía y evoca a una sociedad igualitaria, ¿cuál es el valor real de un Estado democrático que acepta la existencia de ciudadanos que de hecho no pueden disfrutar completamente de los bienes ni ejercer todos los derechos que le son atribuidos según su condición? O bien, ¿de qué tipo de igualdad se está hablando?

1.4 Críticas a la Ciudadanía

Las discusiones sobre la eficacia del sistema democrático siempre llevan a la cuestión de la ciudadanía, porque al hablar de ciudadanía en términos de democracia, es indispensable agrupar a todas las personas bajo una misma categoría legal que les garantice la igualdad de derechos; pero si se hace referencia a la ciudadanía en términos de justicia, se vuelve una condición establecer las diferencias que existen entre los que llevan este título. Para entender estas apreciaciones es necesario revisar la forma en que se constituyó la ciudadanía en las teorías liberales de la posguerra y cómo ésta se definió desde

³² “While democracy is strongly associated with peace and the capacity for peace building, what is not clear is democracy’s role in establishing peace and prosperity. It is not clear how much democracy actually fosters peace and facilitates peace-building and how much democracy is the culmination of economic performance, societal development and peace-building efforts.” Monty G. Marshall, “Global trends in democratization”, en *Peace and Conflict*, p. 20.

entonces principalmente en términos de un estatus legal de los individuos en una sociedad determinada.

En esta concepción la esencia de la ciudadanía es el asegurar que todos los individuos sean tratados como libres e iguales en la sociedad y la manera de lograr eso es a través de la garantía y protección de derechos civiles, políticos y sociales (especialmente los que tienen que ver con la educación, la salud y el trabajo). Este cambio es importante porque en las concepciones liberales clásicas, los derechos de la ciudadanía eran limitados principalmente a los propietarios; con esta nueva idea esos derechos se extienden en contenido y a todos los individuos que pertenezcan a un determinado Estado sin importar el sexo, la clase social, las creencias religiosas o el origen étnico o racial. Aunado a la extensión de derechos, los teóricos de la posguerra pensaron que el tipo ideal de Estado para garantizar plenamente los derechos de la ciudadanía era un Estado liberal y democrático. Si bien esta concepción de ciudadanía registró un avance importante, mantuvo su atención en la justificación de los derechos y de las instituciones necesarias para garantizarlos y dejó de lado la cuestión de las responsabilidades de los ciudadanos y, por obvias razones, de las diferencias entre ellos. El liberalismo siempre ha ido de la mano de una ciudadanía pasiva, su perspectiva pone el acento en la protección de la vida privada de los individuos y deja que lo público se regule solo, por las fuerzas del mercado; esta idea de ciudadanía ha sido fuertemente criticada desde finales del siglo XX.

Kymlicka ubica dos objeciones principales, la que pide que se integren demandas de justicia y la que pide el reconocimiento de la pertenencia a un grupo o a una comunidad que se diferencia del resto de la sociedad. Ambas se relacionan entre sí cuando cuestionan la pasividad del concepto de ciudadanía de la posguerra, ya que el receptor de los derechos no tiene obligaciones explícitas de participar en la vida pública por lo que piensan que es necesaria la promoción de la participación política desde distintos ámbitos; pero la segunda postura, que es especialmente importante para nosotros, cree necesario además repensar a la

ciudadanía para que reconozca el pluralismo social y cultural de las sociedades modernas y de esa manera poder incluir a aquéllos que históricamente han sido excluidos a pesar de contar con la garantía de la igualdad ante la ley como individuos.³³

Ambas posturas coinciden en que es necesario realizar un cambio en la concepción de ciudadanía para lograr que las democracias modernas se mantengan y para que sean estables; ya sea en el sentido de que se promuevan en los ciudadanos, no sólo el ejercicio pleno de sus derechos sino también la adquisición de obligaciones como la participación política, la promoción del bien común, pugnar por la rendición de cuentas por parte de sus gobernantes y representantes, el ejercicio de la responsabilidad en las actividades económicas y respecto del medio ambiente; o bien la tolerancia y el reconocimiento de la pluralidad y de que dentro de un mismo Estado conviven diversas formas de identidad que también requieren de atención y de un trato diferente.

Las propuestas sobre cómo hacer que la ciudadanía sea una condición activa de los individuos, para encontrar el equilibrio entre derechos y responsabilidades o para el reconocimiento de la pluralidad, se han hecho desde diversas posturas políticas y teorías académicas, Kymlicka menciona en el artículo antes citado las propuestas de quienes se encuentran en el espectro político de la derecha y de la izquierda, a las propuestas del republicanismo, de los teóricos de la sociedad civil y de los liberales igualitarios. Kymlicka concluye en la revisión de estos debates que de acuerdo con la teoría política que se ha hecho desde el final de la segunda guerra mundial, hay dos conceptos normativos fundamentales para tomar en cuenta en la nueva concepción de ciudadanía: la democracia (como un sistema que evalúa procedimientos) y la justicia (que evalúa los resultados); la ciudadanía deriva necesariamente de estos dos conceptos, un ciudadano es aquel que tiene derechos democráticos y que expresa demandas de justicia.

³³ Will Kymlicka y Wayne Norman. "Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory" en Ronald Beiner (editor), *Theorizing citizenship*. Suny press, 1995, p. 286.

Dentro de la teoría liberal, el concepto de democracia ha sido más ampliamente discutido durante el siglo XX que el de la justicia social, del cual se ha hablado con más énfasis desde la obra de John Rawls en la década de los setenta, quien buscó dar desde el liberalismo una base moral más apropiada a las sociedades democráticas, estabilidad y dos principios para diseñar instituciones para reducir las desigualdades al mínimo posible: el de las libertades y los derechos básicos, y el principio que justifica las desigualdades sociales y políticas, el cual se divide en dos partes, la igualdad equitativa de oportunidades y el principio de la diferencia.

“La concepción de la justicia como equidad siempre ha procedido en dos pasos: en primer lugar se ofrece el argumento moral a favor de los principios de justicia y, en segundo paso, se argumenta que tales principios pueden ordenar una sociedad de manera estable. Los principios de justicia como equidad son los siguientes:

a) Todas las personas son iguales en punto de exigir un esquema adecuado de derechos y libertades básicos iguales, esquema que es compatible con el mismo esquema para todos; y en ese esquema se garantiza su valor equitativo a las libertades políticas iguales y sólo a esas libertades.

b) Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: primero, deben estar vinculadas a posiciones y cargos abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y segundo, deben promover el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad.”³⁴

Desde la primera edición del libro *Teoría de la Justicia* de John Rawls, la filosofía y la teoría política se han sumergido en un amplio debate sobre la forma y el contenido de la justicia social. Desde entonces han sido publicados muchos análisis y críticas a la teoría de *la justicia como equidad*. Es indudable la influencia que Rawls ha ejercido tanto en el ámbito académico como en el político. El nuevo enfoque en los programas internacionales para el desarrollo, de los que hablaba hace un momento, son resultado de estos debates.

Hablando de justicia social, Rawls ofrece una teoría que incluye tanto los

³⁴ Faviola Rivera Castro, “La justicia como equidad, políticamente revisada”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 22, diciembre 2003, México, UAM y Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, p. 164.

principios liberales y la protección de los derechos civiles como las críticas marxistas al liberalismo. Define e instrumenta la justicia en el nivel de la *estructura básica*³⁵ y los puntos de partida sociales; Rawls piensa que el objeto primario de la justicia es la forma en que las instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y en que determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Desde este punto de vista, las instituciones son una fuente primaria de desigualdad porque establecen posiciones iniciales que favorecen a algunas personas sobre otras influyendo en la perspectiva de vida individual. Si las desigualdades se encuentran en el punto de partida, entonces son profundas y difíciles de superar por aquéllos que se encuentran en situaciones de desventaja. Si la institución es injusta y no garantiza igualdad en las oportunidades a todos los individuos, cualquiera de sus realizaciones lo será, y reproducirá la desigualdad y la pobreza irremediablemente.

Según la concepción general de la justicia, para que una sociedad sea justa los bienes primarios³⁶ deben ser distribuidos de manera equitativa (*fair*)³⁷, especialmente las libertades básicas en las que no puede haber desigualdad ni discriminación; los mismos derechos deben ser garantizados para todos. “Cada persona ha de tener derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema de libertades semejantes para los demás”³⁸ Este principio es básico y bastaría para cualquier liberal, pero Rawls es un liberal igualitario, razón por la que agrega un precepto llamado *principio liberal de la igualdad equitativa de oportunidades* en el que se enuncia que las instituciones de

³⁵ Por *estructura básica de la sociedad* debe entenderse el conjunto de instituciones encargadas de distribuir los derechos y deberes fundamentales, que determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social, y que son el objeto de la justicia. Las instituciones que conforman a la estructura básica son: la Constitución política, las estructuras económicas y políticas del Estado y el sistema legal o de derechos.

³⁶ Los bienes sociales primarios son: 1) los derechos y libertades básicas, 2) los campos y oportunidades, 3) el ingreso y la riqueza y 4) los bienes sociales de la autoestima. Están ordenados jerárquicamente y todos son necesarios para la realización del bien y para el ejercicio de los dos poderes morales de los individuos: la capacidad para la concepción del bien y el sentido de la justicia.

³⁷ Rawls utiliza el concepto “fair” para referirse a aquello que puede ser el objeto de un acuerdo voluntario, en español no existe una palabra que defina exactamente esta idea, el concepto más cercano y comúnmente usado es el de “equidad”. “La idea central de la justicia como equidad (justice as fairness) es que los principios de justicia serían el objeto de un acuerdo equitativo voluntario (fair). La función de la posición original es representar las condiciones que garantizan la equidad o limpieza (fairness) del acuerdo.” Faviola Rivera Castro, *op. cit.*, p. 168.

³⁸ John Rawls, *op. cit.*, p. 67.

la estructura básica deben garantizar también los recursos necesarios para que todos tengan las mismas oportunidades de acceso a cargos y posiciones sociales. Si bien en la distribución del ingreso y la riqueza se permite la desigualdad, ésta debe ser ventajosa para todos; la igualdad de oportunidades no puede ser meramente formal y tampoco puede ser sólo el resultado de un cálculo de utilidad: “Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos.”³⁹ Los principios de la teoría general de la justicia parten de una idea central: los bienes primarios (derechos y libertades, campos y oportunidades, ingreso y riqueza y bienes sociales de la autoestima) han de ser distribuidos de manera igualitaria a menos que una distribución desigual beneficie a aquéllos que se encuentran en una situación de mayor desventaja.

La novedad de esta teoría se encuentra en la premisa de que los individuos no pueden ser tratados como iguales queriendo evitar todas las desigualdades, lo que se debe de hacer es eliminar solamente aquéllas que implican desventajas importantes para los que se encuentran en posiciones de por sí menos beneficiadas; en otras palabras, Rawls admite cierto grado de desigualdad si es benéfica para los desaventajados. La forma de lograr esto es siguiendo los principios de justicia en el orden que han sido expuestos: primero se requiere de garantizar los mismos derechos y libertades básicas para todos, pero para que la igualdad no sea meramente formal se requiere de que el Estado garantice los recursos necesarios para que todos puedan acceder equitativamente a las oportunidades. Enseguida, que todas las desigualdades o diferencias económicas que resulten de los talentos individuales deben considerarse como “moralmente arbitrarias” de tal modo que si alguien ha de beneficiarse de sus talentos, tiene que favorecer a todos y principalmente a los más desaventajados. En resumen, las desigualdades son aceptables si ayudan a la distribución equitativa de bienes

³⁹ *Idem*, p. 68.

pero son inaceptables si afectan los derechos básicos de las personas.⁴⁰

Una de las críticas más importantes a la teoría de la justicia fue hecha por la escuela comunitarista, un movimiento intelectual que apareció en Estados Unidos a principios de los años ochenta como una manifestación en contra de lo que llamaron “las consecuencias negativas del liberalismo” refiriéndose por ejemplo a la carencia de valores, al individualismo y a la desintegración social. El centro de sus críticas lo ocupó el valor supremo que el liberalismo otorga a la libertad individual entendida como la capacidad que tienen los individuos de elegir la forma de vida que desean llevar según sus propias concepciones del bien porque, desde su punto de vista, esto es un obstáculo para alcanzar el bien común, en tanto que los individuos sólo pueden guiarse por la búsqueda de sus propios intereses y desconocen cualquier obligación que limite el ejercicio de su libertad individual, por ejemplo a la comunidad.⁴¹ “El comunitarismo político tiende a ver en el cultivo y afirmación de la pertenencia colectiva a una identidad nacional una forma de vida más completa y próxima a las raíces ontológicas de la individuación y de la sociabilidad que la preservación liberal de la autonomía del individuo frente a sus contextos de aculturación moral.”⁴²

Según Kymlicka los primeros postulados del comunitarismo se encuentran en los teóricos de la sociedad civil, una de las corrientes críticas de la ciudadanía.⁴³ Ellos pensaron que para lograr que la democracia fuera un sistema sano y estable se necesitaba que los ciudadanos adquirieran algunos valores y virtudes como el dominio de sus deseos individuales a favor del bien común. Los teóricos de la sociedad civil se separan de los otros críticos de la ciudadanía en un punto importante: creen que la participación política no es suficiente para que los

⁴⁰ *Idem*, p. 68.

⁴¹ Desde la filosofía liberal se reconocen tantas concepciones del bien como sujetos existan, y éstas tienen prioridad sobre el deber. Las concepciones individuales del bien pueden coincidir, pero no necesariamente resultan en el bien común.

⁴² Francisco Colom González, “El nacionalismo y la quimera de la homogeneidad”, en Francisco Colom González (Ed.), *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. México-Barcelona, Anthropos - UAM, 2001, p. 19.

⁴³ W. Kymlicka y W. Norman, *op. cit.*, p. 294. Kymlicka refiere como representantes de esta corriente a Michael Walzer y a Mary Ann Glendon.

ciudadanos sean virtuosos y responsables. Con sus respectivas diferencias tanto la postura de la ciudadanía social (favorecida por los simpatizantes de la derecha) y de la democracia participativa (reconocida por tener simpatizantes de la izquierda) pusieron énfasis en los derechos de participación, ya fuera como una precondition o como la vía por la que se adquirirían las responsabilidades. En cambio, los teóricos de la sociedad civil observaron que era en organizaciones como las familias, las iglesias o los grupos que se reunían voluntariamente donde se establecían lazos de obligación mutua y las personas ponían en primer lugar a la comunidad, por lo que sus acciones parecían ser más responsables dado que de lo contrario la desaprobación provendría de sus familias, sus amigos o sus colegas y no de una institución impersonal.

No obstante, Kymlicka observó que esta propuesta tiene dos puntos cuestionables, el primero es que la expectativa que los teóricos de la sociedad civil tienen en las asociaciones voluntarias quizá es exagerado, si bien son asociaciones que promueven valores, generalmente éstos no tienen mucho que ver con a promoción de la virtud cívica. El segundo es un poco más complejo porque en su intención de fortalecer las asociaciones civiles pero proteger los derechos democráticos, estos críticos propusieron que el gobierno pudiera intervenir en ellas, lo cual a la larga terminaría por minar su carácter voluntario y por afectar de algún modo sus valores particulares.

Los filósofos liberales han discutido poco sobre la importancia de las comunidades o el lugar que deberían tener en la construcción de la ciudadanía, y si se dice algo sobre ellas casi siempre es a través de los conceptos de libertad, igualdad o equidad. Por ejemplo, para los liberales la mayor parte de las diferencias culturales de los estados nacionales pueden ser adecuadas con la protección de los derechos civiles y políticos de los individuos, la comunidad no constituye un principio independiente que requiera de protección especial. Por eso es que Rawls diseñó el principio de la diferencia pensando en la forma de lograr que un Estado liberal democrático reconociera la pluralidad, en que sus

instituciones dieran un trato más justo y equitativo a todos y que nadie pudiera ser discriminado por cuestiones de raza, sexo, o por su origen étnico; de tal forma que la vida de las personas sea determinada sólo por sus elecciones y no por sus circunstancias sociales; pero nunca pensó en la diversidad étnica y cultural como un problema de derechos colectivos, sólo reconoció la existencia de un sinnúmero de concepciones del bien y de doctrinas comprensivas, es decir, de sistemas articulados de valores que tienen implicaciones sobre la forma en que se organiza la sociedad. No obstante no reconoció a la pertenencia cultural como una fuente de conflicto entre los ciudadanos.

Los comunitaristas sí reivindican la prioridad del vínculo comunitario en la formación de la identidad y la definición de los derechos y las libertades de las personas, para ellos el bien común define los fines a los que los individuos deben de dirigir sus acciones, y ese bien común lo establece la comunidad.⁴⁴ Algunos grupos religiosos o étnicos ortodoxos y preocupados por mantener la unidad de sus comunidades y por la posibilidad de que los individuos las abandonen, hallan muy adecuada para sus fines a la teoría comunitarista; sin embargo cabe preguntarse qué tan válido es que se limite la capacidad de los individuos para cuestionar, cambiar o rechazar prácticas instituidas en la comunidad, las tradiciones o los valores cuando éstos no satisfacen, oprimen o demeritan las expectativas de la vida individual. Por ejemplo, cuando en nombre del bien común se limitan algunos derechos como los religiosos, el acceso a la seguridad social, el derecho de divorcio, los derechos políticos de las mujeres, de los niños o de los homosexuales, y se promuevan otros como el matrimonio entre miembros de la comunidad y el control en la educación a través de los contenidos de los planes de estudio por parte de los líderes de la comunidad en cuestión.

Charles Taylor, uno de los representantes más contemporáneos de la corriente comunitarista, ha tomado en cuenta esta cuestión y piensa que en efecto

⁴⁴ Will Kymlicka, *Contemporary political philosophy, an introduction*. Oxford, University Press, segunda edición, 2002, p. 220.

las comunidades deben dar un margen a la libertad y a la elección individual siempre que se conserve como prioridad el “destino común” y los objetivos de la comunidad en las instituciones sociales, al mismo tiempo que se genera un sentido ético en los individuos, parecido a lo que los teóricos de la sociedad civil llamaron virtudes ciudadanas y dominio de sí mismo.⁴⁵ Taylor parte del reconocimiento de que las sociedades actuales son multiculturales, multiétnicas y multirraciales y que los individuos deben tener el derecho de elegir a cuál de ellas desean pertenecer. Dado que las instituciones sociales que conocemos, incluso las de los estados democráticos, no han podido manejar tal diversidad, propone fortalecer los lazos de solidaridad y los vínculos comunitarios para contrapesarla y poder integrarla o reacomodarla en lugar de restringirla. La democracia debe ser perfeccionada para que permita deliberar abiertamente en torno a las diferencias culturales.⁴⁶

Como hemos visto, la ciudadanía tiene dos dimensiones importantes que aunque el concepto tradicional desarrollado en la posguerra no hizo explícito, a través de las críticas que hemos revisado se notan mucho mejor. El proyecto de igualdad de los estados liberales fue de la mano de la construcción de los estados nacionales, un proceso que por un lado hizo que todos los individuos fueran considerados como iguales ante la ley, pero por otro implicó la homogenización social. Para lograr la unidad de la nación se limitó la pertenencia de los individuos a un Estado y se les dio (o impuso) una identidad nacional. En términos generales, el Estado nacional se concibió como una comunidad política unida, con un mismo sentido histórico y un destino colectivo; fines que se sintetizan en el modelo tradicional de ciudadanía.

Cuando surgió la concepción igualitaria de ciudadanos formales las desigualdades de los estados aristocráticos desaparecieron y esto fue un logro muy importante para las sociedades modernas. Sin embargo, con el paso del

⁴⁵ *Civic virtues and Self-restraint*, W. Kymlicka y W. Norman, *op. cit.*

⁴⁶ Charles Taylor, *Multiculturalism and the Politics of Recognition: An Essay*. Edición de Amy Gutmann, Princeton, University Press, 1992.

tiempo las sociedades resultantes fueron en su mayoría injustas, la constante lucha por la igualdad ante la ley ignoró la diversidad y la contuvo bajo un modelo de ciudadano que se creó a partir de un ideal, muy loable en su tiempo. En principio se tendría que considerar la forma en que muchas minorías fueron integradas a los estados nacionales, la mayoría de las veces mediante la asimilación forzosa y la imposición de la cultura mayoritaria -América Latina y las antiguas colonias son un ejemplo de ello-, o a través de tratados y pactos políticos que incluyeron derechos de autogobierno o de representación para las minorías que en la mayoría de los casos no se cumplieron a cabalidad.

Durante la segunda mitad del siglo XX se emprendieron muchas luchas sociales para conseguir derechos para los grupos y construir sociedades más justas, los derechos laborales y los de género son los más representativos en su tipo. Sin embargo hoy en día todavía hay otra clase de grupos -como las minorías nacionales, religiosas y los grupos étnicos- que se sienten excluidas a pesar de contar con los derechos de la ciudadanía o derechos sociales y de participación. La exclusión que sienten las personas que pertenecen a estos grupos no sólo puede provenir de diferencias socioeconómicas, sino del estatus sociocultural, en otras palabras, debido a sus diferencias culturales.

Algunos representantes de la escuela comunitarista, como Michael Walzer,⁴⁷ han seguido desarrollando ideas sobre el problema de que la ciudadanía no sólo se trata de una cuestión de derechos y de responsabilidades, sino de cuáles derechos y de cómo se adquieren esas responsabilidades. Su reflexión apunta a que los individuos no sólo son miembros de un Estado, sino que también definen su vida y sus valores a partir de la pertenencia a grupos o comunidades diferentes del resto de la sociedad. En otras palabras, que la ciudadanía también es (o debe ser) la expresión de la pertenencia a una comunidad y de los criterios de identidad; los problemas que también dejaron en claro las propuestas del

⁴⁷ Véase Michael Walzer, *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México, FCE, segunda edición, 2001.

comunitarismo es qué identidades y cuáles intereses deben de ser promovidos por el Estado, y cómo se podrían defender los derechos individuales al interior de las comunidades sin que la intervención estatal llegara a minar nuevamente sus derechos como grupo. Actualmente hay más propuestas sobre cómo resolver estos problemas que parten desde otros paradigmas filosóficos y desde el mismo liberalismo; pero eso lo analizaremos con detalle más adelante.

1.5 La crisis del Estado nacional

A finales de la década de los ochenta, además de las políticas de liberalización económica, todavía no se veían con claridad todos los elementos que conformarían el nuevo orden mundial. Muchos teóricos de las Relaciones Internacionales se dedicaron a analizar las implicaciones de la caída del socialismo y a hacer hipótesis sobre las formas que podría adoptar la nueva etapa en la organización mundial y cómo se definiría el equilibrio de poderes. Aunque las propuestas fueron de matices variados y partieron desde puntos de vista teóricos distintos, la mayoría de ellas abordaron el tema del Estado nacional, ya fuera para confirmar su supremacía en las relaciones internacionales o para declararlo en crisis.

El realismo político fue una de las corrientes que hablaron del resurgimiento de los nacionalismos: “La desaparición de una sola amenaza unificadora y el desplome ideológico del comunismo, junto con la mayor distribución de la fuerza económica han impuesto al orden internacional la necesidad de equilibrar con mayor sutileza los intereses nacionales y los regionales. El comunismo se desplomó como lo habían predicho Kennan, Acheson y Dulles, y sin embargo al final de ese camino no se encontró un mundo de idealismo wilsoniano, sino una forma virulenta de ese mismo nacionalismo que Wilson y sus discípulos habían considerado anticuado.”⁴⁸ Según Kissinger, Wilson consideró que el mundo debía

⁴⁸ Henry Kissinger, *op. cit.*, p. 609.

posicionar sus intereses más allá de los estados nacionales y que había que “liberar al viejo mundo de sus locuras”, es decir, de los nacionalismos. Pero no sólo los teóricos del realismo político previeron el resurgimiento de esta calamidad, desde diversos enfoques y reflexiones distintas, también los llamados posmodernos y algunos seguidores de la teoría de Habermas hablaron sobre el “regreso de las tribus” (Michel Maffesoli), o de la “pérdida del universalismo” frente a las “nuevas reclamaciones nacionalistas e identitarias” (Zaki Laïdi).

Las corrientes críticas o neomarxistas, por ejemplo, coincidieron en que a partir de las políticas de liberalización de mercancías, dinero y capitales, de la internacionalización de la producción y de la aceleración de las redes de comunicación, la forma tradicional del Estado nacional se trastocó limitando su margen de intervención económica y se volvió necesario hacer una revisión de los conceptos políticos y normativos relacionados con él; pero advirtieron sobre caer en una postura reduccionista que declarara su fin o su desaparición como el actor privilegiado de las relaciones internacionales.

Según este punto de vista, el Estado nacional transforma su carácter de un Estado regulador e interventor a uno que compite por crear las condiciones óptimas de reproducción y acumulación para el capital internacional; esto a costa de la capacidad para garantizar condiciones sociales y económicas óptimas para el desarrollo homogéneo dentro de sus fronteras, pero no de su desaparición. La supervivencia de los estados nacionales está garantizada por la misma existencia del capitalismo, dado que surgieron como la forma política de organización de este modo de producción, sustentado sobre una base nacional y coordinado internacionalmente, cuestión que todavía tiene vigencia.

“El espacio nacional-estatal delimitado desde fuera y controlado centralmente creó las condiciones no sólo para el surgimiento de economías capitalistas cerradas y fuertes, también configuró el terreno en el que la lucha por la democracia y el Estado de derecho podía desarrollarse y ser relativamente exitosa [...] Que la estructura política del capitalismo global es determinada por la existencia de estados competidores no es sólo un hecho empírico. Existen suficientes motivos

para suponer que esta relación –independientemente de la configuración del sistema estatal- constituye una de sus condiciones de existencia y reproducción fundamentales [...] La pluralidad de los estados individuales es por lo tanto la expresión de la competencia, la lucha de clases y constituye en esa medida un rasgo estructural fundamental del capitalismo.⁴⁹

Siguiendo este razonamiento sobre el tema de la diversidad cultural, el cambio de carácter de los estados nacionales en el que pierden mucha capacidad de regulación ha dado pie a la disolución de sus sociedades en grupos, pueblos o comunidades que establecen sus diferencias a partir de sus propias definiciones políticas o de su cultura, descomponiendo una de las características principales de las naciones que es la homogeneidad.

En contraste, los teóricos de la integración que aparecieron después de la segunda guerra mundial y que se dedicaron a analizar la formación de comunidades políticas por la suma de dos o más de ellas, centraron su atención en los procesos de integración regional de los países de Europa occidental.⁵⁰ Frente a los postulados clásicos del realismo político estos autores rechazaron la idea de que fueran los intereses de los estados nacionales los únicos que prevalecieran en un marco global, y propusieron alternativas de cooperación y por supuesto de integración. En el fondo de estas propuestas se encontraba la idea de la crisis de los estados nacionales como las unidades de organización política. Algunos otros autores se han referido a la posibilidad de que los estados nacionales dejaran de ser la unidad política en la que se organiza el mundo, unos de formas muy polémicas sobre su inminente fin como Francis Fukuyama⁵¹ o a través de un análisis básicamente económico como Kenichi Ohmae.⁵²

⁴⁹ Joachim Hirsch, *Globalización, capital y Estado*. México, UAM, 1996, pp. 40,41.

⁵⁰ Véase Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*. México, Tecnos, 1996, pp. 259-272.

⁵¹ Fukuyama es conocido sobre todo por haber escrito el controvertido libro *El fin de la Historia* en el que defiende que la historia humana como lucha entre ideologías ha concluido y que ha dado inicio a un mundo basado en la política y economía liberales, que se han impuesto a las utopías tras el fin de la guerra fría. Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*. Nueva York, Free, 1992.

⁵² Kenichi Ohmae es uno de los estrategas de negocios y corporativos más destacados en Estados Unidos Unidos y en Japón, autor de más de 100 libros, actualmente dirige diversas compañías fundadas por él, es Chancellor's Professor de Política Pública en la UCLA. Kenichi Ohmae, *El fin del Estado Nación*. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

¿Es posible o no hablar de una crisis del Estado nacional como la unidad política principal en la que se ha organizado el mundo? La desarticulación de la URSS y de Yugoslavia, o la reunificación de Alemania ¿fueron un indicio del fin de las naciones o por el contrario del resurgimiento de los nacionalismos?

En su libro *El fin de la democracia*,⁵³ Jean-Marie Guéhenno sostiene que 1989 no clausuró la época que diera inicio en al final de la segunda guerra mundial ni tampoco la que se inaugurara con la revolución de octubre en 1917, sino una muy anterior, la que fue institucionalizada en 1789: la era de los estados nacionales. Guéhenno explica que una nación es un territorio definido con un derecho común, y aunque nunca se hizo explícito que su población debería ser homogénea en términos genealógicos, en la práctica sí fue un elemento que ayudó a su consolidación. Al final de la guerra fría las circunstancias económicas, sociales y culturales cambiaron radicalmente respecto de aquel contexto que permitió la formación de los estados nacionales en el siglo XIX y este desfase ha sido el principal obstáculo para su continuidad.

La idea de la escasez del espacio fue el fundamento del derecho nacional, las naciones europeas del siglo XIX se construyeron de esta manera, vinculando la ley al territorio, después de muchas guerras trazaron fronteras que definieron el campo de los distintos derechos europeos. En estas naciones, la relación entre el espacio y la diversidad de los hombres también fue definitiva para el éxito de la empresa, la definición genealógica o racial permitió el afianzamiento nacional más rápido, usaron el lenguaje de la cultura común como un marco de seguridad; mientras más diversas fueron las sociedades, más rigurosa tuvo que ser la definición del espacio y del derecho. Estas fueron las primeras naciones, los países que formaron el concierto de Europa hasta la primera guerra mundial. Pero este no fue el mismo proceso que siguieron otras sociedades, por ejemplo todos los territorios colonizados que no tuvieron la misma oportunidad de pactar los

⁵³ Jean Marie Guéhenno, *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego*. Barcelona, Paidós, 1995.

términos en los que se desarrollarían sus sociedades. En algunos territorios como en América del Norte los colonizadores consolidaron sus naciones sin pasar por años de guerras como las europeas, pero tuvieron que “renovar” casi por completo a la población exterminando a los antiguos habitantes. Después, ante la fragilidad de los contratos sociales y/o la inseguridad territorial, las naciones de este tipo crearon mitos fundadores, señalaron enemigos comunes y escribieron su historia haciendo uso de elementos como el origen étnico, la raza, la religión o la ideología.

Este modelo ha funcionado durante mucho tiempo, hasta finales del siglo pasado los estados nacionales confiaban en su capacidad para determinar soberanamente cuáles eran sus intereses, quiénes eran sus ciudadanos y quiénes no, y para identificar hasta donde llegaban sus fronteras. Pero esos puntos flacos que vienen desde su formación hoy en día están provocando problemas y preguntas como si el interés nacional es realmente representativo porque, en muchos casos, el número de personas a las que se atiende o se protege equivalen a una minoría, y se descubre también que bajo el mito nacional se ha escondido un universo social más complejo y diverso.

Según Guéhenno hay cuatro elementos que cuestionan seriamente la continuidad de los estados nacionales: el primero es el territorio, atacado por nuevas formas económicas que ya no requieren de la proximidad espacial, como antes sí lo necesitaban la agricultura o la industria, actividades que todavía son muy importantes pero cuyo porcentaje de participación en la economía es decreciente. Esto tiene que ver con el incremento en los flujos de capitales internacionales y con que la inversión ya no se limita a un área geográfica sino que se rige de acuerdo a la lógica de la mejor oportunidad; según Kenichi Ohmae antes la industria se encontraba más ligada a los intereses nacionales y se mantenía cercana a sus gobiernos para pactar acuerdos y mantener privilegios en el mercado local, pero ahora las estrategias corporativas se determinan por la “necesidad” de atender a los mercados más atractivos donde sea que éstos se

encuentren.

El segundo elemento son las facultades fiscales de los estados como una expresión de la institucionalización del poder; para asegurar condiciones más competitivas en esta nueva etapa de internacionalización del capital, los estados generalmente les ofrecen exenciones en el pago de impuestos a las empresas extranjeras, a los inversionistas y a las industrias. Esto tiene varios efectos, por ejemplo que un Estado no pueda decidir de forma soberana gravar las nuevas formas de creación de la riqueza sin entrar en una competencia con el resto de los estados por la inversión y el capital. Asimismo, al no poder recaudar lo suficiente dejan de financiar algunas prestaciones colectivas o aumenta la presión fiscal sobre los ciudadanos, sobre aquellos que no se pueden librar de los condicionamientos territoriales.

Esto nos lleva al tercer elemento que es la creciente desconfianza en las instituciones nacionales; cuando una nación es incapaz de hacerse de recursos suficientes para su población, se dificulta la administración del gasto público y puede que también el control político. Según el autor, esta desconfianza en las instituciones nacionales puede provocar que se pierdan lazos de solidaridad en la sociedad: “El espacio común de la política ha perdido legitimidad, arrastrando en su crisis la noción de solidaridad nacional, sin que se sepa si esta pérdida de legitimidad se debe a los fracasos del Estado nacional o a una duda más profunda acerca de la comunidad nacional que pretende gestionar”⁵⁴

Finalmente, la pérdida de lazos de solidaridad y la preocupación por un control eficaz hace que la gente prefiera la proximidad, es decir una entidad gestionada localmente con más competencias políticas y económicas para representar sus intereses. Este regreso a lo local va más allá de lo que una propuesta administrativa como el federalismo puede abarcar, porque los estados federales se crearon con el objetivo de organizar las relaciones sociales y de

⁵⁴ *Idem*, p. 28.

gobierno según criterios territoriales, es decir, basados en una lógica geográfica de organización del poder, y como se ha explicado, los criterios territoriales ya no tienen el mismo significado que cuando se formaron las naciones, actualmente el espacio es un concepto más relativo.

Aunque Guéhenno no se refiere directamente al tema de la diversidad en los estados nacionales, estos dos últimos elementos se relacionan directamente con él. Como hemos mencionado antes, para los primeros estados nacionales la afinidad genealógica fue un elemento importante para lograr la unidad, y las estructuras políticas y económicas nacionales fueron diseñadas bajo esa consideración; pero también hemos explicado que en la práctica no funcionó de la misma manera en todos los casos, como pudo haber sido en los primeros estados europeos del siglo XIX, más aún, en algunos la homogeneidad sólo fue posible después de la depuración étnica o de la asimilación forzosa. Fueron varias las razones que permitieron que la diversidad fuera contenida durante mucho tiempo en los estados nacionales, por ejemplo la construcción de un mito nacional, la creación de símbolos de identidad, la seguridad que dio la delimitación territorial y la del derecho, en el caso de los estados socialistas la realización de un ideal de igualdad, y en los estados liberales los derechos de ciudadanía y la igualdad formal de las personas, etcétera.

Tanto Guéhenno como los representantes de la teoría crítica coinciden en que en esta nueva etapa el Estado se ha transformado y en este proceso se ha reducido su capacidad de regulación, de intervencionismo, de control político y de proveer a sus ciudadanos las condiciones necesarias para el desarrollo. Sin embargo, esto no significa que vaya a desaparecer o que vaya a ser relegado a una posición secundaria frente a nuevas instituciones políticas más eficientes. La desaparición de los estados nacionales es una hipótesis que está lejos de comprobarse; hasta el día de hoy no hay ninguna corporación, institución internacional, actor o grupo social que pudiera asumir el control gubernamental, administrativo y militar que siguen teniendo los estados.

“Si bien en el terreno económico en Estado-nación está experimentando una rápida erosión, hay otros ámbitos en los que constituye una especie de “refugio” de poder político reservado para contender contra el ascenso de las facciones hegemónicas del capitalismo que son crecientemente tradicionales [...] El Estado-nación continúa siendo una entidad política y, como tal, recoge una serie de atributos y capacidades que sólo él puede realizar en los ámbitos político y militar.”⁵⁵

Lo que sí es observable es la intensidad de la crisis en la que se ha encontrado desde, por lo menos, el final de la guerra fría, cuando comenzó la etapa neoliberal de internacionalización del capital. Pero retomando el punto de vista crítico y la teoría de los ciclos largos del capital⁵⁶, la crisis es sólo un estadio en el que se reorganizan las cosas para eventualmente llegar a una recuperación del ciclo de acumulación que llegará con nuevas reglas y la recuperación de las instituciones que le permitirán al capital seguir reproduciéndose. Además, por contradictorio que parezca, es justamente en etapas de crisis en las que se vuelve más necesario contar con la institucionalización del poder político (con el Estado) para garantizar condiciones de recuperación y de continuidad.

Sobre el tema particular de la diversidad cultural, la nueva etapa de internacionalización del capital, la generalización de modelos de consumo, la falta de recursos o la ineficiencia en su administración frente al aumento de cargas fiscales y la pérdida del control político nacional han permitido que las personas se vuelvan a identificar con sus comunidades. En el caso de los catalanes, de los québécois, algunos grupos indígenas latinoamericanos y de muchas minorías

⁵⁵ María Cristina Rosas, *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*. México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1997, p. 61.

⁵⁶ Los ciclos económicos pueden definirse de forma general como la oscilación de la expansión a la contracción de la economía que ocurre entre crisis sucesivas. Desde el siglo XIX los estudiosos de la economía se dieron cuenta que cada cierto tiempo y de forma regular se registraban caídas considerables en la actividad económica. La teoría de los ciclos largos del capital demuestra estadísticamente y a través del análisis de fenómenos históricos que las crisis no son fenómenos aislados sino parte de la fluctuación cíclica de la acumulación del capital y que los períodos de prosperidad y crisis se siguen unos a otros. Desde perspectivas distintas, tanto la economía marxista como la escuela austriaca son especialmente notorias por su avance sobre el estudio de las causas estructurales del ciclo económico y las crisis. Nikolái Kondrátiev fue quien formuló la teoría del ciclo económico largo, cuya duración fluctúa entre 48 y 60 años: durante la expansión los ascensos son prolongados y más fuertes, las crisis son suaves y las recesiones cortas; durante la depresión los ascensos son débiles y cortos, las crisis muy fuertes y las recesiones prolongadas hasta alcanzar el grado de depresiones económicas generales.

nacionales, se parte del hecho de que dada su identificación cultural y por los valores que se comparten también sería posible reorganizar eficazmente el control político y reconstruir los lazos de solidaridad, así como administrar mejor los recursos; por eso hacen demandas de reconocimiento y piden mayores competencias y derechos especiales dado su condición de grupo. ¿Es posible que los estados nacionales otorguen derechos especiales a los grupos?

El reconocimiento de derechos colectivos implicaría más cambios en la estructura de los estados y eso provoca inquietudes acerca de las oportunidades que habría para mantener la unidad nacional, sobre la organización jurídica y sobre las competencias económicas. Este es un tema que se ha discutido ampliamente, sobre todo en el caso de los estados liberales-democráticos cuyos postulados filosóficos los comprometen particularmente a la tolerancia y al reconocimiento de la pluralidad social. Pero por otro lado, para el liberalismo el compromiso con la autonomía individual es primordial y éste, llevado a ámbitos más amplios, implica la construcción de un Estado neutral que pueda manejar la pluralidad, que no promueva ni justifique sus acciones con base en concepciones particulares del bien y que no pretenda influenciar en sus ciudadanos deliberadamente sobre la superioridad o inferioridad de dichas concepciones. El objetivo de la neutralidad estatal es respetar a los individuos por igual y proteger su capacidad de juzgar y de elegir por sí mismos la mejor forma para vivir su vida, es decir, lo que le da valor y significado. Desde este punto de vista, si el Estado promoviera una concepción particular del bien, esa actitud derivaría en la discriminación de todos aquéllos que no la compartieran y por lo tanto implicaría una violación al principio de igualdad ciudadana o, en palabras de Rawls, al principio de equidad.

¿Puede un Estado (liberal) realmente ser neutral?, ¿qué significa tratar a los individuos como iguales? Ronald Dworkin hizo estas preguntas y dijo que existen dos respuestas posibles, la primera supone que un Estado debe ser neutral respecto de las concepciones del bien o de la vida buena; pero la segunda

supone que un Estado no puede ser neutral porque no se puede tratar a los individuos como iguales sin una preconcepción teórica de los que eso significa, es decir, sin tener ya un conjunto de categorías y definiciones de lo que debe ser un ser humano, un ciudadano y de lo que se trata la equidad.⁵⁷

De este punto parte una de las críticas más importantes a la teoría liberal sobre la neutralidad del Estado. Según Rawls, cuya teoría fue diseñada en principio para los estados liberales y democráticos, las sociedades deben de fundarse sobre los principios de justicia, los que han de ser puestos en un lugar independiente y superior a cualquier otro valor social. Esto quiere decir que la justicia no puede ser tratada como una más de las concepciones del bien que pueden ser contingentes; sino que debe estar por encima de todas ellas porque cuenta con validez moral ya que resulta de un acuerdo universalmente válido. Es evidente (y comprensible) que en el desarrollo de su teoría Rawls no ha podido desprenderse de sus concepciones particulares del bien, de lo que debe ser una sociedad y la definición liberal de un individuo (ser humano).

Los comunitaristas también han objetado la teoría de la neutralidad del Estado porque parte de la idea de que todas las personas aceptan la autonomía individual. Para los liberales un individuo, o mejor dicho un ciudadano, es una persona autónoma que cuenta con un sentido de la justicia, con una concepción del bien y es un miembro cooperativo en la sociedad; un sujeto solamente puede alcanzar su realización en la vida si puede dirigirla de acuerdo con sus propios valores y no por aquéllos que le pudieran ser impuestos externamente. Los comunitaristas objetan la neutralidad estatal porque no promueve el “bien común”, dicho de otro modo, porque las concepciones individuales del bien pueden coincidir socialmente pero eso no implica que la suma de ellas resulte en lo mejor para el grupo como un todo; el bien común no se ajusta a las preferencias individuales, sino que constituye un patrón a través del que éstas son evaluadas.

⁵⁷ Citado en: Damian Barnat, *Can we criticize the idea of state neutrality?*
<http://www.tilburguniversity.nl/faculties/fww/democracyandknowledge/papers/barnat.pdf>

Los comunitaristas proponen que la neutralidad estatal sea sustituida por una política que promueva una concepción sustantiva del bien, definida por la comunidad y que no se ajuste a las preferencias individuales sino que constituya un patrón a través del que éstas deben ser evaluadas y que se oriente hacia el “bien común”. La importancia que las preferencias individuales puedan tener en este tipo de Estado depende de qué tanto se ajusten a los valores comunitarios, siendo así se entiende que la comunidad incluso puede influir en los juicios de las personas para que adopten las concepciones que conforman las prácticas y las tradiciones culturales o religiosas, y los valores compartidos de la comunidad, así como rechazar aquéllas que entren en conflicto con sus fines.

Esta opción es muy cuestionada porque hace que los criterios de justicia dependan de los valores comunitarios, lo que puede resultar en una postura relativista que compromete el contenido y la validez de dichos principios a la diversidad. Esto la define como una doctrina conservadora que limita la capacidad de los individuos para rechazar o cambiar las prácticas sociales instituidas, las tradiciones o los valores incluso si éstas demeritan, oprimen o no satisfacen la visión de vida individual, y limitar algunos derechos, como por ejemplo, restringir el divorcio, promover el matrimonio entre miembros de la comunidad, controlar los derechos de propiedad y los contenidos y las formas en las que se debe impartir la educación. Las comunidades culturales, religiosas o étnicas más tradicionales o esencialistas hallan muy atractiva esta postura porque facilita mantener la unidad de la comunidad y evitar que los sujetos la abandonen.

Por estas razones, la idea de un Estado neutral es muy lógica y deseable, pero en la práctica ha sido un concepto problemático de llevar a cabo porque al estar basado en una concepción particular del bien omite el hecho de que dentro de un mismo Estado existen muchas más concepciones morales de lo que debe ser la vida y de cómo se conciben a las personas. Las críticas demuestran que el Estado neutral quizá se esfuerza por no promover ninguna concepción particular

del bien, por ajustarse a proteger los derechos individuales y a regular la distribución de la riqueza de forma imparcial, pero en la realidad sí promueve los valores liberales sin reconocerlo, y esto se refleja en la elección de políticas públicas, en la educación y en la concepción de la justicia. El problema es que la promoción de ciertas políticas necesariamente implica que se hará en detrimento de otras; en conclusión, según la neutralidad liberal el Estado nacional, a pesar de ser una entidad plural y diversa socialmente, no puede promover formalmente derechos especiales para los grupos porque eso sería, en términos estrictos, dejar de ser imparcial y porque entraría en contradicción con la autonomía individual.

1.6 La globalización

Las políticas de liberalización comercial puestas en práctica en la década de los ochenta, fueron la guía del cambio en el orden mundial de la posguerra fría; el paso hacia la globalización fue una combinación de la lógica expansionista del capitalismo con un desarrollo impresionante de las tecnologías de la comunicación y de la información, y la generalización de los valores del liberalismo y de la democracia en el ámbito político. La globalización⁵⁸ es un fenómeno que ha impactado profundamente todos los ámbitos de la organización de los estados nacionales, en el ámbito exterior de las relaciones entre ellos, y en el ámbito

⁵⁸ Ciertos autores consideran más adecuado para el idioma español usar el término *mundialización*, derivado de la palabra francesa "mondialisation", en lugar de *globalización*, anglicismo procedente del inglés "globalization", puesto que en español "global" no equivale a "mundial", como sí ocurre en inglés. Sin embargo, el Diccionario de la Real Academia Española registra la entrada *globalización* entendida como la "tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales" (Diccionario de la Real Academia Española 2006, 23ª edición), mientras que la palabra *mundialización* aún no ha sido incluida. La *mundialización* es un término que utilizó Georges Modelsky en 1972 para referirse al proceso de expansión europeo en el que su objetivo era lograr el control y la anexión de nuevas comunidades para integrar un sistema comercial mundial. También se refiere a la multiplicidad de los lazos e interconexiones que existen entre los Estados que construyen el sistema mundial actual, es un proceso en el que los lazos de interdependencia e interconexión económica se hacen visibles y más complejos de tal forma que las decisiones y las actividades (económicas) en algún lugar del mundo repercuten en el resto de él; en este caso la mundialización no implica necesariamente la unión política ni la homogeneidad cultural. (Véase Ricardo Petrella. "Mundialización e Internacionalización. La dinámica del orden emergente." *Viento del Sur*, No. 10, Verano 1997, p 44.) Otros autores consideran que el concepto de mundialización es más amplio dado que la globalización se refiere esencialmente a lo económico mientras que la mundialización tendría que ver con categorías no estrictamente económicas sino políticas, religiosas, tecnológicas y culturales; aunque en general ambos términos llegan a ser equiparados.

interno en la articulación social y las relaciones culturales.

La fragmentación de la URSS y de Yugoslavia, y los conflictos que se siguieron en Chechenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Kosovo, por mencionar algunos de ellos, no han sido analizados sólo como una secuela del fin de un régimen político-económico, sino como una consecuencia de la globalización. La globalización no sólo supuso que los nuevos estados nacionales surgidos a partir de la caída del comunismo tuvieran que “insertarse” en una lógica de mercado global, sino que desencadenó violentamente fuerzas nacionalistas que habían sido contenidas durante mucho tiempo, revelando las divisiones étnicas y culturales de las federaciones comunistas y dando paso a lo que algunos académicos han llamado “las nuevas guerras de la globalización” o las guerras étnicas.⁵⁹

Según Mary Kaldor la causa de las nuevas guerras se encuentra en el proceso de globalización, son la respuesta a la intensificación de las interrelaciones políticas, económicas, militares y culturales a escala mundial, un proceso que ha implicado integración por un lado, pero fragmentación por el otro; homogeneización y diversificación. En el marco de la globalización, las divisiones ideológicas del pasado se han ido sustituyendo por una nueva que contrapone el cosmopolitismo, basado en valores incluyentes y universalistas, a la política de las identidades particularistas, ya sea nacional, de clan, religiosa o lingüística.

Para explicar el impacto de la globalización en las relaciones culturales hay dos argumentos principales que han predominado en los discursos políticos: el primero es el que describe optimistamente a este nuevo estadio mundial como un momento de integración, en el que las diferencias culturales se desvanecen como consecuencia de la generalización de prácticas de consumo y del desarrollo de las tecnologías de la información; un escenario que no es necesariamente malo porque de alguna manera supone progreso y desarrollo. El segundo (que ejemplifica la interpretación de Mary Kaldor) es el que sostiene que la

⁵⁹ Mary Kaldor, *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. México, Tusquets, 2001.

globalización es un proceso en el que los valores y los ideales del mundo occidental están siendo generalizados por la fuerza y cuyo objetivo es la homogenización, pasando por encima de las minorías culturales que reaccionan, a veces de formas violentas, dando pie a los conflictos étnicos y a un escenario de fragmentación y de riesgo. Desde este punto de vista, la destrucción de los valores y de las identidades locales ha tenido consecuencias terribles como la profundización de las desigualdades económicas entre los estados y entre las personas, cuyos efectos devastadores han perjudicado sobre todo a las culturas más pobres y de por sí marginadas que terminan por ser excluidas.

En este mismo tenor, el sociólogo alemán Ulrich Beck⁶⁰ ha explicado la relación entre la globalización y la creciente exclusión. Según su análisis, en la globalización ha aumentado el número de personas en una situación de desesperación porque ya no son necesarios ni para la economía –que crece sin su contribución-, ni para la política –que elige a los gobernantes sin su participación-; en cambio sí son un factor de gasto, un sector de la sociedad que provoca conflictos, inseguridad y problemas que “asustan a los ciudadanos” y posibilitan a los políticos de derecha acceder al poder con sus políticas conservadoras y de mano dura como las que restringen derechos migratorios para evitar que ingresen a los países personas con usos y costumbres diferentes, que hablan otra lengua o que piden derechos para estudiar o trabajar en el país receptor.

Las observaciones de académicos como Kaldor y Beck tienen amplia aceptación entre los críticos de la globalización, quienes en sus puntos de vista más radicales suelen verla como la nueva y quizá más feroz etapa de la expansión imperialista occidental que se caracteriza por la pérdida de la diversidad cultural y que afecta especialmente los grupos y comunidades que se encuentran en los países en desarrollo. Ya que muchos de los excluidos son también miembros de minorías nacionales se demuestran las contradicciones entre las nuevas políticas de integración y/o asimilación cultural frente a la marginación y la exclusión social.

⁶⁰ Ulrich Beck, “La revuelta de los superfluos” en *El País*, 27 de noviembre de 2005, p. 13.

No puede negarse la razón que tienen estos argumentos, pero existe un tercer punto de vista que analiza al fenómeno de defensa de la identidad no como un resultado no deseado de la globalización sino como un producto esperado de ella. El sociólogo Manuel Castells⁶¹ dice que los movimientos étnicos y culturales son una importante expresión colectiva de las fuerzas que se oponen a la globalización con el fin de proteger su identidad y mantener el control de sus vidas. Este punto de vista se separa de los dos que describimos anteriormente porque deja de ver a las minorías como víctimas frágiles de la globalización para ubicarlas como un poder que emerge en el nuevo orden mundial: “el poder de la identidad”, que se presenta de formas diversas, muchas veces desorganizadas y en ocasiones reaccionariamente, pero que resiste a las fuerzas centrífugas de la más reciente etapa de expansión del capitalismo.

Desde esta perspectiva crítica y clarificadora, podemos explicar la dualidad entre la globalización y el resurgimiento de nacionalismos locales:

- La identidad es un lazo que une a las personas alrededor de tradiciones y concepciones comunes, y también es una dimensión institucional de la vida social;⁶² como resultado de la globalización, de la creciente interconexión y del aumento en los flujos migratorios, algunas formas de identidad desaparecen y otras que estuvieron en silencio durante mucho tiempo se manifiestan y hacen demandas de reconocimiento y de autonomía a los estados.
- La globalización es un proceso dialéctico que se despliega entre proposiciones contrarias y que lejos de destruir la diversidad cultural es una fuerza que la recrea y que permite su proliferación. Su supuesto más notable, el de la integración, muestra la otra cara de la moneda, la exclusión; ambas fuerzas coexisten al unísono suscitando un repliegue

⁶¹ Manuel Castells, *La era de la información volumen 2: El poder de la identidad*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.

⁶² Por ejemplo, la nación ha sido la forma que ha predominado en la modernidad para organizar a las sociedades a través de sus instituciones políticas, legales y educativas, y ha sido también una expresión de “una sola identidad”.

hacia lo local y un rechazo a la homogeneidad entre los grupos culturales y las minorías nacionales.⁶³

- La vulnerabilidad económica en la que se encuentran muchos estados y localidades en la globalización es asumida en automático como vulnerabilidad en la esfera cultural, pero esto no es siempre así. En casos como los de los indígenas en América Latina es cierto porque para los pueblos indígenas la defensa de la identidad pasa necesariamente por la de la tierra y los recursos naturales, cuyo uso y explotación no les ha sido reconocido por los gobiernos centrales de sus estados. Sin embargo, cabe mencionar que la inestabilidad económica, la discriminación y la mala calidad de vida de estos pueblos es una situación estructural, más que coyuntural. En ejemplos como los de Québec y Cataluña las demandas de autonomía no responden primordialmente a una urgencia económica, aunque sí está presente la idea de tener más competencias en la explotación de algunos recursos.
- Las minorías nacionales no son las únicas que se ven expuestas por la globalización, también los estados nacionales se ven comprometidos en su capacidad de mantener la exclusividad de los lazos de identidad. En este momento, la constitución multicultural de muchos estados se transforma en una situación compleja y de mucha tensión generada por los movimientos de grupos y pueblos en pro de sus identidades particulares.
- Como se ha podido observar en las últimas décadas y según estudios como *Peace and Conflict* y *Minorías en Riesgo*, ninguna de las situaciones expuestas por la globalización implica un escenario en el que se esté destruyendo la diversidad cultural; por el contrario, ha sido precisamente en

⁶³ Un ejemplo de cómo se desenvuelven estas dos características al mismo tiempo son los acuerdos de cooperación económica: la economía de los últimos veinte años se ha caracterizado por la intensificación de las relaciones entre los países de las tres regiones más fuertes y la reducción gradual de los intercambios entre éstos y el resto del mundo. La mayor parte de los países de África, los países de la ex Unión Soviética y de América Latina participan del mundo global en dirección opuesta ya que cada vez se ven más apartados de él.

este proceso en el que las identidades culturales han experimentado una transformación, por un lado han proliferado como fuerzas sociales y por otro se han ampliado sus significados y sus efectos hacia ámbitos más políticos.

2. El debate liberal sobre los derechos de las minorías

A lo largo del siglo XX y especialmente después de la segunda guerra mundial, las luchas por acabar con la discriminación racial, por la equidad entre géneros y por el reconocimiento de derechos sociales fueron el reflejo de una necesidad más importante, la de reformular el concepto de ciudadanía; ya fuera para reforzar la participación activa de los ciudadanos a través de la adquisición de responsabilidades y de virtudes cívicas o para reconocer la pluralidad y la diversidad cultural de las sociedades modernas. Estos movimientos sociales evidenciaron problemas que antes no ocupaban un lugar preponderante en las agendas de los gobiernos y dieron pie al desarrollo de nuevos enfoques teóricos que se propusieron dar respuestas a los desafíos planteados a la ciudadanía, a la igualdad formal del liberalismo y a los problemas derivados de las políticas de homogenización de los estados nacionales.

El modelo tradicional de ciudadanía se propuso garantizar derechos, responsabilidades y el mismo estatus legal a todos los individuos de un Estado así como dotarles de una membresía y de una identidad nacional. Después vinieron los derechos sociales como una extensión del modelo original; según el sociólogo T.H. Marshall el papel de estos nuevos derechos fue el de ayudar a que el sentido de pertenencia común y la identidad nacional se difundieran y se reforzaran en todos los ciudadanos.⁶⁴ Pero a pesar de que muchos de derechos sociales han sido integrados a la lista de derechos básicos de los ciudadanos, todavía existen grupos que se sienten marginados o excluidos, no sólo porque sufren de desigualdades económicas sino debido a su estatus socio-político, a su identidad o sus diferencias culturales.

Los problemas sobre qué lenguas se deben garantizar y promover en un Estado –sobre todo en la procuración de justicia, en los cuerpos legislativos y burocráticos; en las señalizaciones viales, en las cátedras y en los medios de

⁶⁴ Will Kymlicka, *Contemporary political philosophy*, p. 328.

comunicación-, cómo determinar los contenidos educativos, cómo manejar los conflictos religiosos, cómo lograr la representación justa en un Estado donde existen intereses de grupos contrapuestos o minorías que en algunos países juntas constituyen una mayoría poblacional, cómo evitar la limpieza étnica, la xenofobia o la persecución religiosa o la inclusión de grupos migrantes; no han podido ser resueltos solamente garantizando los derechos humanos o reconociendo el derecho de que cada quién para mantener filiaciones particulares en el ámbito privado.

Hoy en día, numerosos grupos a lo largo del mundo han demandado una concepción más inclusiva de ciudadanía para evitar ser estigmatizados o excluidos debido a sus diferencias y a su deseo de mantener su identidad colectiva, y otros incluso han rechazado abiertamente el modelo del Estado liberal. Los miembros de algunos de estos grupos rechazan la idea de formar parte de una “cultura nacional” porque se ven a sí mismos como pequeñas naciones que podrían autogobernarse y mantener su cultura y su lengua a través de instituciones propias; otros buscan ser integrados a la sociedad y adquirir derechos políticos pero no sólo como individuos sino como grupo, es decir a través de derechos especiales que dependerían en parte de sus propias comunidades. En ambos casos, la teoría de Marshall para integrar a todos los individuos dentro de un Estado nacional a partir de la garantía de derechos de tipo social o redistributivo no es suficiente.

Aunque en la vida real la pobreza y la discriminación se relacionan de forma cercana, es importante hacer una distinción analítica entre las desigualdades que resultan de una jerarquía económica y de aquéllas que son consecuencia de un estatus socio-político. Las primeras son tratadas mediante políticas redistributivas que pueden incluir arreglos laborales, fiscales, de reestructuración económica y para el acceso equitativo a las oportunidades; el segundo tipo son las diferencias cualitativas dentro de una sociedad en donde se considera mejor ser blanco que negro, católico que musulmán, protestante que judío, hombre que mujer o

heterosexual que homosexual, etcétera. Como una prueba de que la neutralidad estatal es difícil de realizar, la existencia de este “ranking” social ha determinado qué características definen a las mejores personas y permitió que fueran aprobadas leyes discriminatorias o que simplemente se ignorara la existencia de los que pertenecen a los grupos de menor estatus. Según las nuevas teorías, este tipo de desigualdades sólo pueden ser tratadas si se instrumentan “políticas de reconocimiento”⁶⁵ que se concentran en combatir las “injusticias culturales”, es decir a los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación que provocan o que tienen como fin la dominación cultural, la falta de reconocimiento y la falta de respeto hacia estos grupos.

En muchos casos las políticas redistributivas han ayudado a disminuir la discriminación, pero además es necesario que se instrumenten políticas de reconocimiento independientemente de si ya se están tomando medidas económicas. Existen minorías nacionales que gozan de un nivel socioeconómico igual o incluso mejor que el promedio del país al que pertenecen, como es el caso de los vascos, los québécois o los catalanes, y que aún así se quejan de ser o haber sido objeto de discriminación debido a su condición e identidad de grupo y porque su lengua o su cultura es vista como inferior. En resumen, la equidad requiere que las desigualdades económicas y las de estatus social sean tratadas de forma paralela.

El problema es que para terminar con las desigualdades de estatus se requiere de derechos especiales, específicamente derechos de reconocimiento; y para un Estado liberal esto puede implicar varios problemas. De acuerdo a los principios liberales todos los individuos tienen garantizado un trato igualitario, independientemente de si pertenecen o no a algún grupo; por lo tanto no pueden exigir legítimamente ningún tipo de derecho colectivo para la conservación de sus comunidades. Un Estado liberal no puede intervenir en el ámbito privado de las

⁶⁵ Kymlicka cita a la politóloga estadounidense Nancy Fraser y retoma sus postulados para hacer esta clasificación de las políticas de reconocimiento. Véase: Nancy Fraser, *The radical imagination: between redistribution and recognition*, 2003. Will Kymlicka, *Idem*, p. 332.

personas más que garantizando la libertad de conciencia, es decir el derecho de que todos se puedan desarrollar libremente siempre que eso no interfiriera con los derechos de los demás; pero en lo que se refiere al ámbito público el Estado debe seguir el principio de la neutralidad y no promover ninguna de las concepciones particulares del bien y respetando la autonomía individual, porque solamente mediante una política neutral se puede evitar que algunos sean favorecidos por sobre otros y regresar así a una situación parecida a la de los privilegios aristocráticos contra los que los liberales se rebelaron en el siglo XVIII.

Los liberales han reconocido la existencia de grupos con formas de vida no liberales dentro de sus estados nacionales, pero el principio de la autonomía individual sigue siendo su preocupación principal. ¿Cómo puede un Estado liberal reconocer a las comunidades no liberales que viven dentro de él?, ¿tienen derecho los liberales de imponer sus principios y valores a dichas comunidades?, ¿hasta dónde puede permitir un Estado liberal que estos grupos traten de imponer sus valores, ya sea a otros grupos o a los individuos que pertenecen a él?, ¿cómo lograr que los principios liberales y democráticos como la primacía del individuo, la libertad y la igualdad sean compatibles con los derechos de reconocimiento? El multiculturalismo liberal es una propuesta teórico-filosófica que trata de responder desde los mismos postulados liberales a estos cuestionamientos.

2.1 Los derechos colectivos

El debate filosófico sobre los derechos culturales y de las minorías nacionales, también llamado multicultural, ha cambiado mucho respecto de la forma en que se empezó a tratar en la década de los ochenta cuando se asumía que la discusión enfrentaba a los comunitaristas, quienes defendían la primacía del bien común, con los liberales, quienes insistían en la importancia de que los individuos decidieran libremente sus concepciones sobre la vida buena. En los últimos años se ha observado que la división entre estas posturas teóricas no es tan rígida;

comunitaristas como Charles Taylor han aceptado (quizá parcialmente) la importancia de la autonomía individual, y filósofos liberales también se han dado cuenta de la importancia de la diversidad cultural, como es el caso de John Rawls en la reformulación del liberalismo político, de Yael Tamir y su teoría sobre el nacionalismo liberal y Will Kymlicka con su ciudadanía multicultural, por sólo mencionar algunos ejemplos.

El multiculturalismo es un concepto vago que se presta a distintas interpretaciones, sin embargo, a pesar de ser confuso y general se pueden hacer algunas acotaciones que ayuden a entender de qué se trata este fenómeno. A principios de la década de los noventa en Canadá se denominó como multiculturalismo a la variante democrática de las disposiciones legales y políticas públicas que se instrumentaron para la integración de las minorías nacionales,⁶⁶ y a partir de ese hecho el término comenzó a ser usado tanto en el ámbito político como en el académico. La definición más general pero de uso común es la que dice que el multiculturalismo se refiere a la convivencia de varias culturas en una misma sociedad; no obstante en el primer capítulo de este trabajo se explicó que es distinto el fenómeno de la diversidad cultural, cuya existencia es anterior a la formación de los estados modernos, y los problemas y demandas que surgen de ella hoy en día. Otra definición usual del término es la de académicos que describen fenómenos y problemas sociales que inmiscuyen a grupos culturales - no necesariamente étnicos- que han sido marginados o excluidos de la sociedad, por ejemplo los conflictos nacionalistas, la asimilación y el exterminio ocurridos durante guerras étnicas, las migraciones, los exiliados, los refugiados y los desplazados, y hasta movimientos religiosos o sociales como el feminista y el de la diversidad sexual; en este caso pareciera que el único criterio es que sean expresiones de grupos que hagan demandas de reconocimiento, aunque tampoco se dice en la mayoría de los casos qué tipo de derechos son los adecuados para darles respuesta ni cómo se instrumentarían en los estados.⁶⁷ Otros ven al

⁶⁶ Francisco Colom, *Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política*. España, Anthropos, 1998, p. 13.

⁶⁷ Véase Francisco Colom González (Ed.), *El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo*. México, UAM-I, 2001.

multiculturalismo más que como un concepto, como una categoría “paraguas” que permite que todo lo que tenga que ver con la cultura y la identidad caiga dentro de su competencia, esta postura es quizá una de las más confusas porque no establece ningún criterio para diferenciar qué sí sería un problema multicultural, y qué es simplemente un problema social con implicaciones culturales.

Pero más exactamente, el multiculturalismo es una corriente de la filosofía política que estudia a las minorías nacionales y a los grupos étnicos o culturales que se ubican dentro de una sociedad mayor, argumenta en torno a la tolerancia y al reconocimiento que el Estado les debe otorgar y sobre la posibilidad de instituir derechos colectivos -de reconocimiento y de autogobierno-; describe una serie de problemas teóricos derivados de la observación de los fenómenos de la diversidad cultural, por ejemplo la cuestión de la autonomía individual frente a las aspiraciones colectivas de las personas, la cuestión de la neutralidad estatal o los problemas de justicia y de instrumentación de políticas que permitan terminar con tratos inequitativos. La etapa más reciente de este debate lo ubica dentro de los límites de la filosofía liberal y los teóricos adscritos se preguntan si problemas como el atomismo social o la exclusión derivada de la pertenencia a un grupo étnico o cultural se pueden resolver desde los principios liberales.

Esta evolución se debe a la observación misma del fenómeno multicultural, estudios como *Peace and Conflict* y *Minorías en Riesgo* han revelado que no todos los grupos rechazan al liberalismo ni tampoco desean construir una sociedad comunitarista; por el contrario, muchos pugnan por su reconocimiento para que se les permita participar plenamente en sus sociedades liberales, y los que buscan derechos de autonomía o incluso la secesión piensan en formar su propio Estado bajo los principios de la democracia y del liberalismo. La realidad atrajo e involucró a los teóricos liberales quienes aprehendieron la discusión y la llevaron hacia sus terrenos; lo que al principio enfrentó al comunitarismo con el liberalismo, hoy en día sea un tema que se discute principalmente entre liberales. El objetivo de las teorías multiculturales liberales es hacer compatibles a los

derechos colectivos con la autonomía individual, que los estados reconozcan a estos grupos sin que los derechos civiles y las libertades básicas se pierdan o se hagan depender de criterios comunitarios, pero que este razonamiento tampoco permanezca insensible a las aspiraciones colectivas y a la existencia de la diversidad étnica y cultural de las sociedades modernas.

Las primeras respuestas las dio John Rawls en la revisión que hizo de su teoría de la justicia.⁶⁸ Partiendo del valor de la tolerancia Rawls quiso demostrar que en su concepción de la justicia como equidad (entendida como una concepción política y no como una doctrina moral comprensiva⁶⁹) no sólo se toma en cuenta el valor de la autonomía individual sino que de hecho hay otros valores con los que también podrían estar de acuerdo grupos no liberales, por ejemplo la igualdad, la estabilidad, la tolerancia, el diálogo, la razón, el sentido de lo justo, la imparcialidad y el juego limpio; y que cuando éstos se difunden como virtudes por la sociedad, los conflictos pueden ser superados y obtener en su lugar un acuerdo de cooperación, a esto lo llama “consenso traslapado”.⁷⁰ Este concepto trata de explicar la forma en que distintas doctrinas comprensivas – religiosas, ideológicas o morales- pueden acordar en una misma concepción política -estatal, democrática y liberal por ejemplo-, en este caso en la concepción de la justicia como equidad.

⁶⁸ John Rawls, *Justice as fairness: A Restatement*, editado por Erin Kelly, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2001.

⁶⁹ Según John Rawls, “Una doctrina moral es comprensiva cuando contiene valores morales para guiar la vida humana en varios aspectos, tales como las relaciones interpersonales, la formación del carácter individual, la vida familiar, las relaciones políticas, entre otros, así como también alguna tesis sobre la justificación y el orden de importancia de tales valores. Ejemplos de doctrinas comprensivas son la doctrina moral cristiana, la filosofía moral kantiana y el utilitarismo. Una concepción política de la justicia, en cambio, contiene valores políticos únicamente, y su único objeto es la estructura básica de la sociedad, la cual comprende las principales instituciones políticas, económicas y sociales, entre las que Rawls menciona la constitución política, las formas legalmente reconocidas de la propiedad, la estructura de la economía y la familia.” Faviola Rivera Castro, “La justicia como equidad, políticamente revisada”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 22, diciembre 2003, México, UAM y Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, p. 163.

⁷⁰ “The overlapping consensus refers to how supporters of different comprehensive doctrines can agree on a specific form of political organization. It depends, in effect, on there being a morally significant core of commitments common to the ‘reasonable’ fragment of each of the main comprehensive doctrines in the community. The commitments as applied to a liberal society, for example, would be basic human rights and freedoms such as that of expression and religion, as well as abiding by notions of democracy and the rule of law.” Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2003.

Este tipo de acuerdo va más allá de un convenio estratégico entre los grupos liberales y los no-liberales, requiere de la legitimidad moral de ciertos principios que guíen el ejercicio del poder político y que desde su razón humana los ciudadanos puedan afirmarlos como convenientes para todos; como por ejemplo la libertad de conciencia, entendida como la obligación del Estado de no imponer ningún tipo de vida en la sociedad, de reconocer la pluralidad y permitir el ejercicio de las distintas concepciones del bien. En cuanto a la cuestión de la autonomía individual Rawls dio un giro radical respecto de sus primeros postulados, creyó que las diferencias entre comunitaristas y liberales se resolverían si se garantizaba a los individuos ejercer su autonomía sólo en esferas públicas y llevar su vida privada según otros valores que podrían estar sujetos a concepciones no-liberales del bien.⁷¹

Sin embargo, para los comunitaristas en general no es aceptable que los individuos cuestionen o mucho menos que rechacen los valores de sus comunidades, ni están de acuerdo con la idea de que se les tuviera que garantizar a sus miembros el ejercicio de las libertades básicas en una esfera pública, supuestamente separada de la vida privada. Kymlicka puntualizó que el liberalismo político no tiene mucho que ofrecer al comunitarismo, porque el único modo de que los comunitaristas aceptaran una propuesta de este tipo, sería restringiendo las libertades individuales de sus miembros a favor de la comunidad, es decir, que el Estado no se opusiera a que dentro de las comunidades se pidiera a los individuos ajustar su vida al bien común y nunca que la comunidad se

⁷¹ Las modificaciones que hizo Rawls a su teoría fueron muy criticadas. Will Kymlicka opina que los esfuerzos del liberalismo político por tratar de conciliar las críticas comunitaristas con la teoría liberal han complicado los puntos de conflicto más que resolverlos, y explica que lo que distingue a la tolerancia liberal es su relación estrecha con la autonomía individual. Los comunitaristas y los liberales podrían estar de acuerdo en que ningún grupo puede imponer sus valores sobre otro, pero los liberales además defenderían el derecho individual de cuestionar o rechazar las concepciones que les fueran heredadas y de salir de sus comunidades si así lo creyeran conveniente para su vida. Para el liberalismo el valor de la tolerancia es nodal y toma la forma específica de la *libertad de conciencia*. Cuando Rawls dice que ambas posturas podrían ponerse de acuerdo en la importancia de garantizar las libertades básicas está dando por hecho que los comunitaristas entienden por tolerancia y por libertad de pensamiento lo mismo que los liberales, cuando no necesariamente es así. La segunda objeción tiene que ver con que los individuos deberían concebirse como sujetos autónomos en la vida pública y no-autónomos en la privada, lo que desde el punto de vista de Kymlicka sería una división de la personalidad muy difícil de lograr que eventualmente pudiera derivar en esquizofrenia. Will Kymlicka, *Contemporary political philosophy*, p. 228-244.

ajustara a las concepciones individuales.

Pero otras propuestas liberales para dar soluciones al problema multicultural han sido expuestas por filósofos como Yael Tamir, Joseph Raz y Avishai Margalit, por mencionar algunos. Joseph Raz es judío nacido en Israel, filósofo del derecho y defensor del iuspositivismo. Sus propuestas se orientan al reconocimiento de derechos colectivos pero enfatiza en la conservación de la autonomía individual y la tolerancia liberal. Es claro que su interés por tratar de conciliar ambas posturas proviene de la necesidad de encontrar caminos para resolver los problemas que afectan a su región natal. Desde su punto de vista, la defensa de la cultura y de la identidad colectiva es importante porque la comunidad es constitutiva de las personas, quienes se desarrollan en su contexto y por lo tanto, sus valores y su vida son en gran medida determinados por ella; piensa que el liberalismo sí es capaz reconocer derechos especiales para los grupos y de responder a sus peticiones si se replantean los conceptos de “vida buena” (*well-being*), el significado de la dignidad de las personas, y si se conciben a las sociedades modernas no como un conjunto de minorías no-liberales enfrentadas a una mayoría liberal, sino como una pluralidad de grupos y culturas. Para lograr esto Raz cree que es necesario romper con la idea de que a un Estado le corresponde una sola nación, así como con ideologías nacionalistas que pretenden ser un símbolo de unidad cuando en realidad son responsables de muchos actos de opresión; y finalmente considerar que la tolerancia liberal no es un concepto suficiente para garantizar la convivencia.⁷²

Raz propone algunas políticas de reconocimiento que podrían ayudar a alcanzar este propósito: 1) que se permita que los niños sean educados de acuerdo a su propias tradiciones culturales, siempre que también conozcan la historia general de las otras culturas del país al que pertenecen; 2) que algunas de las tradiciones y costumbres de estos grupos sean reconocidas en las leyes, guardando los límites de la tolerancia; 3) que se rompa la relación entre pobreza,

⁷² Joseph Raz, “Multiculturalism”, *Ratio Juris*. Vol. 11, No. 3, septiembre 1998, pp. 193-205.

la falta de educación y la etnicidad; 4) que se brinde apoyo a las instituciones culturales voluntarias y autónomas de la sociedad; y 5) que los espacios públicos sean adecuados a las necesidades de los grupos. También establece límites como no permitir que las comunidades culturales tengan el derecho de reprimir a sus miembros o a discriminar a quienes nos forman parte de ella, y establece como condición del multiculturalismo que se debe garantizar a los individuos el derecho de dejar de pertenecer a su grupo cuando lo deseen, de expresión y de participación al interior y en la vida pública del Estado. Como se puede ver Raz hace mucho énfasis en que los individuos conserven su capacidad de elegir y en la tolerancia entre grupos, pero al igual que en el liberalismo político de Rawls, no está claro que siguiendo sus recomendaciones se resuelva el problema de cómo conciliar a la autonomía individual con los valores de las comunidades y tampoco qué hacer con el tema de la neutralidad del Estado.⁷³

Yael Tamir es autora de artículos que tratan los temas del nacionalismo, los derechos y la educación, entre ellos se encuentra el libro *Liberal Nationalism*⁷⁴ en el que aborda la discusión multicultural desde el análisis del resurgimiento de movimientos nacionalistas minoritarios. Tamir ha participado en organizaciones para la defensa de los derechos civiles y de los migrantes, es miembro fundador del movimiento pacifista israelí *Peace Now* y ha militado en el Partido Laborista. Su preocupación principal es ayudar a la pacificación del Medio Oriente, especialmente de Israel, y a diferencia de Raz busca conciliar el respeto a los individuos y sus derechos con las aspiraciones nacionalistas de los movimientos étnicos y culturales, por eso a su teoría se le llama nacionalismo liberal.

Como hemos mencionado antes, originalmente la construcción de los estados nacionales fue un proceso que se combinó con la institucionalización de los valores del liberalismo, las sociedades se definieron en términos del Estado nación, y la gran mayoría de las teorías políticas fueron desarrolladas pensando

⁷³ *Idem*, pp. 198 y 199.

⁷⁴ Yael Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, 1993.

en esa estructura.

“La mayoría de los politólogos han dado por sentado que las teorías que desarrollan deben operar dentro de los límites del Estado-nación. Cuando desarrollan principios de justicia para evaluar sistemas económicos, se centran en las economías nacionales; cuando desarrollan principios jurídicos para evaluar constituciones, se centran en constituciones nacionales, cuando desarrollan un conjunto de virtudes apropiadas e identidades requeridas para una ciudadanía democrática, se preguntan lo que significa ser un buen ciudadano en un Estado-nación; cuando discuten lo que puede o debe significar ‘comunidad política’, están indagando en qué sentido los Estados-nación pueden verse como comunidades políticas [...] La presunción de que las normas políticas se aplican en el marco de los Estados-nación, concebidos como simples ‘sociedades’ integradas, está tan asumida que muchos teóricos ni siquiera ven la necesidad de explicitarla.”⁷⁵

Sin embargo recientemente las críticas a esta institución y la experiencia que dejaron las guerras del siglo XX han promovido en ciertos sectores académicos y políticos la idea de que el liberalismo democrático y los nacionalismos son incompatibles. Se piensa que tanto los nacionalismos estatales como los de las minorías deben ser combatidos porque han servido como una pantalla ideológica para cometer crímenes injustificables y porque son un sinónimo de violencia. Sin olvidar el espíritu crítico del temor a los nacionalismos Yael Tamir desea reconciliarlos con el liberalismo, explicando que no todos ellos son movimientos desalmados, que algunos de ellos son correctos, que hacen reclamaciones justas y que es importante diferenciarlos de los que no lo son.

Según los nacionalistas liberales como Tamir, en determinadas circunstancias los valores del liberalismo y de la democracia no sólo pueden ser compatibles con el nacionalismo sino que su combinación resulta en una perspectiva más justa. Por un lado, el liberalismo ayuda a contener el potencial dañino de la retórica nacionalista y refuerza el valor del individuo dentro de las comunidades, y por el otro el nacionalismo aporta nuevos valores a la visión liberal

⁷⁵ Will Kymlicka y Christine Straehle, “Cosmopolitismo, Estados-nación y nacionalismo de las minorías: un análisis crítico de la literatura reciente.” *European Journal of Philosophy*, Mar. 99, Vol. 7, p. 65. Traducción al español de Neus Torbisco y Karla Pérez Portilla, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

dándole realismo y sensibilizándola ante la diversidad cultural; para lograr que esta combinación sea exitosa es necesario que los liberales reconsideren en qué sentido importan las aspiraciones nacionalistas de las minorías, cómo afectan en los valores de los individuos y en su comportamiento, cómo influyen en las normas sociales y en las nociones de justicia y cómo se deben rediseñar las instituciones y las políticas públicas para adaptarlas al mundo real. Esto significa también aceptar que puede haber tensiones entre algunos valores nacionalistas y los postulados liberales pero cuya importancia para la vida de las personas requiere de llegar a un compromiso razonable para ambas posturas.

En principio el Estado nación no debe ser visto como una cultura homogénea sino como una pluralidad de ellas, como una variedad de concepciones del bien dinámicas y cambiantes que también establecen diversas opciones normativas entre las que los individuos pueden elegir pertenecer o participar de ellas; y debe respetar esa diversidad y defender el valor de perseguir fines colectivos pero también el derecho de todos aquellos que no se identifiquen con ningún nacionalismo porque los derechos culturales no se encuentran más allá de la elección individual. Para Tamir el derecho a la cultura es el que permite a los individuos vivir en el grupo o comunidad de su elección, decidir sobre sus filiaciones sociales, recrear las tradiciones de la comunidad a la que pertenece y contar con un espacio público en el que los individuos puedan vivir plenamente su vida y sus aspiraciones nacionalistas, compartir un lenguaje común, una historia común y desarrollar su identidad sin represalias.⁷⁶

Por su parte, Avishai Margalit, profesor de filosofía en la Universidad Hebrea de Jerusalén, miembro fundador de *Peace Now* y de la organización de derechos humanos *Betselem*, ha destacado el papel de la ética en la construcción de una nación. En cuanto al conflicto con Palestina él cree que la constitución de un Estado palestino, a partir de las fronteras de 1948, contribuiría a solucionar el conflicto de Oriente próximo pero también está preocupado por lo que llama “la

⁷⁶ Yael Tamir, *op. cit.*, p. 8.

crucifixión de Israel”, es decir, la percepción de que en términos morales los judíos tienen que justificar más cosas que los árabes en general.

Margalit comienza su artículo *El liberalismo y el derecho a la cultura*⁷⁷ estableciendo que todos los seres humanos tienen derecho a la cultura, pero no a cualquiera sino a la propia, y este es un punto destacado para él. El ejercicio de este derecho y su protección plantean un problema importante al Estado porque generalmente los grupos que requieren de asistencia practican normas y valores colectivos que no coinciden con los de las sociedades liberales, esto quiere decir que en principio el Estado tendría que hacer uso de medios no liberales y abandonar su política de neutralidad para ello. Pero después explica que el derecho a la cultura no contradice a la política de neutralidad estatal porque en la práctica no interferiría en los espacios de la cultura dominante mayoritaria (asume que sería la cultura liberal) ya que ésta puede hacerse cargo de sí misma; sólo en el caso de las culturas minoritarias que estuvieran en peligro, el Estado las asistiría con privilegios especiales para que sus miembros puedan conservar su identidad.

El profesor se detiene a definir qué concepto de cultura es el que envuelve este tipo de derecho y explica por qué no puede ser garantizado a individuos sino a grupos. Este concepto distingue las “formas de vida” que sólo pueden existir en una comunidad del “estilo de vida” que caracteriza a los individuos y la forma en que se conducen en lo particular; el derecho a la cultura sería garantizado a todos los individuos pero en tanto que lo que se protege son las formas de vida, su ejercicio sólo podría realizarse en el marco de un grupo. El objeto de este derecho es reconocer las actividades, las ocupaciones, las relaciones comunitarias y los valores de grupos étnicos, religiosos o de minorías nacionales y consta de tres niveles: el primero de ellos es el derecho a mantener una forma de vida dentro de la sociedad mayoritaria sin interferencias y sólo con el límite de no dañar a otros

⁷⁷ Avishai Margalit y Moshe Halbertal, “Liberalism and the right to culture”, *Social research*, Vol. 61, No. 3, 1994, pp. 491-510.

grupos, el segundo nivel incluye el reconocimiento de la comunidad por parte de la sociedad en general, y el tercero el reconocimiento institucional por parte del Estado.

Finalmente Margalit justifica el reconocimiento de derechos colectivos de la siguiente manera: dice que la cultura juega un papel muy importante en la formación de la personalidad individual, no se refiere sólo a la posibilidad de identificarse con un grupo sino a la capacidad de asegurar la identidad, es decir que los individuos se encuentran muy interesados en preservar los atributos que son centrales en la definición de su vida y la de los miembros de su grupo. El derecho a la cultura debe contribuir al ejercicio de los derechos básicos individuales y por eso es de la mayor importancia que el Estado evite que bajo el argumento de la preservación se imponga alguna de ellas sobre otros grupos, y que dentro de las comunidades se reconozca el derecho de sus miembros para salir de la comunidad si piensan que esto es lo mejor para sus vidas. Una minoría cultural no puede tener control sobre la salida de sus miembros.

Como se puede observar, la inserción del debate multicultural dentro de la teoría liberal es muy controversial y existen propuestas distintas para concertar de forma exitosa la garantía de los derechos básicos de los individuos con el reconocimiento de los derechos para las minorías. En general los liberales que asisten a este debate, llamados “liberales culturalistas”, aceptan que la cultura es importante para los individuos porque enmarca su personalidad, es definitiva en la elección de las concepciones del bien y para la realización de su vida. Es más, han descubierto que existen una serie de intereses relacionados con el derecho a la cultura y a la conservación de la identidad que son completamente consistentes con los principios de la libertad y la equidad y que justifican el reconocimiento de derechos especiales. Sin embargo, quedan algunos puntos sobre la autonomía liberal y la neutralidad estatal que no han sido aclarados y que implican problemas importantes en la instrumentación de este derecho. En el primer caso, el reconocimiento de algunos derechos culturales podrían minar más que favorecer a

la autonomía individual; aunque los liberales culturalistas mencionan que el Estado debe garantizar el derecho de los individuos para salir de sus grupos, ninguno establece un mecanismo efectivo para lograrlo y esto deja abierta la opción de que algunas minorías demanden el derecho de restringir libertades sobre sus propios miembros. En el segundo caso sigue siendo necesario saber si es posible que el gobierno diseñe políticas que respondan a la diversidad y a la existencia de más de una cultura dentro de un mismo Estado sin que esto signifique dar privilegios que pudieran resultar en injusticias. A estos problemas Will Kymlicka ofrece una alternativa en su teoría sobre la ciudadanía multicultural.

2.2 La Ciudadanía Multicultural

Will Kymlicka parte de la premisa de que la diversidad cultural y étnica de las sociedades contemporáneas presenta problemas importantes y potencialmente divisivos a los estados nacionales (liberales), y que encontrar respuestas que sean justificables moralmente y viables políticamente es el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad. En el libro *Ciudadanía multicultural*⁷⁸ estudia estos problemas desde dos dimensiones: el multiculturalismo como un problema teórico para el liberalismo, y las opciones para instrumentar derechos culturales para los grupos. En su análisis, mucho más político que sociológico, considera la relación que se establece entre los individuos y la cultura, las relaciones entre los grupos y la sociedad, el significado de la libertad y de la elección de los elementos que hacen valiosa a la vida de los seres humanos y el tipo de derechos colectivos que un Estado liberal podría garantizar a los grupos culturales.

⁷⁸ Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural*. Paidós, Barcelona, 1996.

2.2.1 La defensa de la cultura

La explicación que da sobre la importancia de preservar y defender a las culturas y a la identidad colectiva (y en esto concuerda con la opinión de los “liberales culturalistas”) es que la comunidad es constitutiva de las personas, ayuda a la trascendencia y realización de los individuos como seres sociales y, lo más importante desde su punto de vista, es que a través de ella se protege la libertad de los individuos. En otras palabras, la preservación de la libertad individual presupone que la autonomía y la capacidad para elegir una concepción del bien se ejercen en el marco de la pertenencia cultural.

El término de “cultura” se presta a amplias discusiones de tipo antropológico, sociológico y político; y es por eso que para hacer operativa su teoría, Kymlicka emplea una definición muy concreta de cultura que excluye a los distintos estilos de vida grupales, asociaciones voluntarias o movimientos sociales.⁷⁹ En la teoría de la ciudadanía multicultural se usa el término de “cultura” como sinónimo de nación o de pueblo, para referirse a las comunidades cuya existencia se ha mantenido a través del tiempo (intergeneracionales), que han creado y mantenido un orden institucional propio, que han ocupado un territorio determinado (o una patria en su caso) y que comparten elementos importantes para la definición de la identidad personal y de la vida política, como la lengua o la historia. A esta definición la llama *cultura societal*.

“[...] una cultura *societal* [es la que] proporciona a sus miembros

⁷⁹ Es muy importante resaltar que Kymlicka hace una distinción en su teoría respecto del término “cultura”. En *Ciudadanía multicultural* refiere dos definiciones de este término: el primer sentido es el que describe costumbres, hábitos y formas de ver la vida de un grupo o una asociación voluntaria, por ejemplo cuando en un sentido amplio nos referimos a la *cultura underground*, a la *cultura gay*, o a la *cultura del rock*, por mencionar algunos ejemplos; según esta definición, si la cultura alude a diversos estilos de vida, entonces incluso los estados más homogéneos podrían ser multiculturales. El segundo sentido es más amplio y comprehensivo y alude a la existencia de una civilización, como el conjunto de los actos humanos en una comunidad dada, ya sean éstos prácticas económicas, artísticas o científicas. Según Kymlicka, si la cultura alude a la civilización de un pueblo, entonces todas las sociedades modernas serían susceptibles de compartir una misma cultura, incluso en países donde la población es muy heterogénea en términos étnicos o de minorías nacionales; entonces España, Australia o Canadá, no serían en extremo multiculturales dado que los diversos grupos nacionales y étnicos estarían participando de una vida social moderna e industrializada. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, pp. 35,36.

formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada. Estas culturas tienden a concentrarse territorialmente, y se basan en una lengua compartida. Las he denominado “culturas societales” para resaltar que no sólo comprenden memorias o valores compartidos, sino también instituciones y prácticas comunes [...] el que una cultura se exprese en la vida social significa que debe tener una expresión institucional, en las escuelas, en los medios de comunicación, la economía, el gobierno, etcétera.”⁸⁰

Este concepto le permite a Kymlicka, por un lado, apartarse de discusiones infinitas sobre el significado o la extensión del concepto de cultura, y por el otro distinguirse de los comunitaristas y su concepto de comunidad; porque lo *societal* no sólo incluye tradiciones, prácticas comunes o valores políticos compartidos, sino también –y esto es de gran importancia- elementos institucionales. Según Kymlicka, la creación de las culturas societales está muy relacionada con el proceso de modernización, cuya característica principal es que la cultura común de una sociedad se expresa en las instituciones sociales, económicas, políticas y educativas, y que trasciende a las esferas pública y privada de la vida de las personas. Siguiendo este razonamiento, para que una cultura sobreviva y se desarrolle bajo las condiciones actuales del mundo es necesario que sea una cultura societal, porque sus instituciones son lo que la protegen de ser cada vez más marginada por las culturas dominantes. Dado lo anterior, las culturas societales se caracterizan por ser pueblos o naciones, en otras palabras, tienden a ser culturas nacionales (en muchos casos, minoritarias o preexistentes, incorporadas a un Estado mayor).⁸¹

Para Kymlicka la difusión de una cultura común es imprescindible para hacer efectiva la igualdad de oportunidades y el ejercicio de la libertad individual. Con la transferencia de una identidad y pertenencia común, a través de la lengua y de la historia por ejemplo, se crean lazos de solidaridad que favorecen la

⁸⁰ *Idem*, p. 112.

⁸¹ Aunque Kymlicka no considera a los grupos de migrantes como culturas societales, sí forman parte de su estudio y también son sujetos de derechos especiales, no de autogobierno pero sí poliétnicos, como se verá más adelante.

existencia de dicha cultura,⁸² además de que una cultura societal brinda un marco de opciones y un conjunto de prácticas sociales que son importantes para los individuos que forman parte de ella porque las consideran valiosas y significativas para su vida. En este sentido si una cultura es discriminada, marginada o está en un proceso de desaparición, las opciones y oportunidades significativas para sus miembros se reducirían o se perderían, y su libertad se vería afectada. Así, la garantía de derechos culturales que ayuden a asegurar el acceso a una cultura societal puede contribuir a la libertad individual.

“Este argumento acerca de la conexión entre elección individual y cultura es el primer paso hacia una defensa específicamente liberal de determinados derechos en función del grupo. Para que una elección individual significativa sea posible, los individuos no sólo necesitan acceso a la información, sino también capacidad de evaluarla reflexivamente y libertad de expresión y asociación. También necesitan acceder a una cultura societal. Por consiguiente, las medidas diferenciadas en función del grupo que aseguren y fomentan dicho acceso pueden tener un legítimo papel a jugar en una teoría liberal de la justicia.”⁸³

Hay grupos que han sido históricamente excluidos, social y gubernamentalmente, y marginados a una situación que incluso ha impedido el acceso equitativo a las oportunidades económicas, como es el caso de los indígenas en América Latina. Sin embargo, hablamos de grupos indígenas y no de uno sólo; es decir que la diversidad de grupos puede llegar a ser tal que incluso entre aquéllos que en general presentan características similares (como la identidad indígena), existen diferencias y particularidades (como la lengua y los usos y costumbres).

Tanto en el informe del PNUD como en el proyecto de Minorías en Riesgo se han definido a estos grupos como “minorías nacionales”, que son grupos que coexisten dentro de las fronteras de un Estado aunque no necesariamente se limitan a ellas, que cuentan con antecedentes históricos de organización política o de ejercicio de la autonomía y que actualmente constituyen una minoría en el

⁸² *Idem*, p. 113.

⁸³ *Idem*, p. 122.

Estado en el que residen. Esta definición de minoría, por cuestiones estadísticas, hace énfasis en la densidad poblacional aunque también reconoce la existencia de un bagaje histórico que define la identidad del grupo, al menos en términos políticos.

A partir de la definición de cultura societal, Kymlicka hace una distinción analítica más concreta respecto de estos grupos y los clasifica en dos tipos, las minorías nacionales y los grupos étnicos. Las primeras se constituyen por grupos que previamente a la incorporación voluntaria (a través de tratados federales por ejemplo) o involuntaria (a través de colonizaciones) al Estado nacional, estaban concentradas en un territorio y contaban con instituciones de gobierno; estas minorías hacen explícito su deseo por mantenerse como una comunidad distinta o diferenciada respecto de la cultura mayoritaria y es por esta intención que demandan formas de autonomía o de autogobierno. Los grupos étnicos son aquéllos que se forman a partir de las migraciones, generalmente desean integrarse a la sociedad y ser aceptados en ella como miembros de pleno derecho, pero también quieren que se reconozca su identidad y que algunas instituciones y leyes se modifiquen para evitar ser discriminados por sus diferencias culturales.

Para que un problema sea considerado como multicultural es necesario que se trate de comunidades intergeneracionales, con instituciones propias, que ocupe un territorio o una patria determinada y comparta un lenguaje y una historia específica; un Estado es multicultural cuando se compone de naciones diferentes o de diversas culturas que hayan migrado a él, a los primeros Kymlicka los llama estados multinacionales y a los segundos estados poliétnicos.⁸⁴ En este sentido las mujeres, los homosexuales, los discapacitados, los niños, los trabajadores y cualquier grupo de este tipo no forman parte de las colectividades a las que el Estado garantizaría derechos especiales como grupos culturales porque, aunque sí mantienen una identidad grupal y promueven intereses específicos, son grupos

⁸⁴ *Idem*, p. 36.

que atraviesan las fronteras étnicas y nacionales, que se encuentran en cada uno de los niveles sociales y en todas las sociedades del mundo y que no necesariamente en todos lados se hallan en una situación de desventaja. No se deben confundir los movimientos multiculturales con los movimientos sociales y tampoco se debe entender que las minorías nacionales corresponden con grupos raciales o ancestrales, sobre todo porque estos términos tienen connotaciones negativas y se prestan a injusticias.

2.2.2 La neutralidad estatal y la omisión benigna

El reconocimiento de derechos especiales para las minorías nacionales y los grupos étnicos se enfrenta a un primer problema que es quizá uno de los más importantes de la teoría multicultural. Como habíamos mencionado antes, los estados liberales siguen el principio de la neutralidad con el fin de no promover ninguna concepción particular del bien, respetando la autonomía individual y evitando favorecer a unos sobre otros; además, los derechos les corresponden a los individuos, que son reconocidos como ciudadanos independientemente de sus filiaciones colectivas. Pues bien, desde el punto de vista del multiculturalismo liberal esto no es suficiente, Kymlicka sugiere que una posición liberal, consecuente con los valores sobre los que se erige una sociedad democrática moderna, debe hacer frente a los temas que tienen que ver con la forma en que sus ciudadanos se conciben a sí mismos y a sus relaciones grupales.

La propuesta liberal de Kymlicka parte de la convicción de que la experiencia ha demostrado que desde una concepción basada exclusivamente en los derechos humanos, las minorías culturales siguen siendo vulnerables a injusticias y a la discriminación, que la existencia de un pluralismo razonable, el cual puede subsistir sobre el respeto de las libertades básicas planteadas por Rawls, no es garantía para el tratamiento diferencial que requieren dichas minorías. Los derechos culturales no se pueden subsumir en la categoría de derechos humanos, pues éstos no pueden responder a los conflictos

multiculturales que en la actualidad padecen las democracias occidentales y el mundo en general relacionados con la lengua, el territorio, la representatividad, las tradiciones etcétera. Según Kymlicka, es necesario complementar los principios tradicionales de los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías que sea compatible con la defensa de las libertades básicas, a éstos los denomina *derechos diferenciados en función del grupo*.

En otras palabras, al sugerir el reconocimiento de derechos diferenciados, Kymlicka refleja la idea de que los estados liberales no pueden ser neutrales en lo que respecta a las culturas que los conforman, y más aún, dice que de hecho no lo son dado que todos sin excepción promueven al menos una cultura, sus valores y las concepciones del bien que se derivan de ella, y esta cultura generalmente corresponde a la de la mayoría o a la del grupo dominante en la sociedad.⁸⁵ Si el Estado en los hechos no puede ser neutral respecto de la cultura (como históricamente lo ha sido respecto de la religión), entonces no debería tratar de serlo tampoco; es decir que para actuar justamente no debería dejar que las opciones culturales de los individuos compitan en un “mercado cultural” abierto a la elección individual (como suele suceder con otras opciones en los estados liberales) en una actitud que Kymlicka ha llamado “omisión benigna” (*benign neglect*). La crítica de Kymlicka a la omisión benigna proviene de la forma en que ha sido entendida la neutralidad estatal.

La neutralidad del Estado constituye una de las ideas fundamentales de la filosofía liberal y se relaciona históricamente con el fuerte compromiso que los liberales han mantenido para separar a la Iglesia del Estado, y que las instituciones públicas no apoyaran a ningún grupo religioso en particular. No obstante también es una de las más controversiales, sus críticos han dicho que los liberales se equivocan al pensar que el Estado podría ser neutral respecto de promover algunos valores morales sobre otros dado que de hecho sí lo hace con

⁸⁵ En este caso podemos mencionar la promoción de valores y símbolos nacionales, a las lenguas reconocidas, las festividades, la elección del currículum educativo, etcétera.

los valores de la doctrina liberal. Rawls, sin embargo, analizó y distinguió cuatro nociones de neutralidad distintas, e hizo la precisión de que si bien el liberalismo se fundamenta en ciertas ideas sobre lo que es bueno para los ciudadanos, es neutral frente a las diferentes doctrinas comprensivas de la sociedad (y a las concepciones del bien asociadas a ellas)⁸⁶ sólo en un sentido en particular, en aquél que se refiere a la noción de ser neutral en los propósitos.⁸⁷

La primera forma de neutralidad que discute Rawls se llama Neutralidad de Procedimiento (*neutrality of procedure*) y como su nombre lo indica se refiere a un procedimiento que puede justificarse o legitimarse sin hacer referencia a ningún valor moral, sino a valores neutrales o principios generales que trasciendan los casos particulares y pueden ser aplicados a todos los casos relacionados; Rawls menciona al principio de la imparcialidad como ejemplo.⁸⁸ No obstante, desde su punto de vista este tipo de neutralidad es imposible de realizar porque el liberalismo no es neutral en este sentido. La concepción de la “justicia como equidad” (*justice as fairness*) no sólo promueve procedimientos sino también valores substantivos, es decir que tienen contenido moral, y se desarrollan en la idea de que la sociedad debe ser un sistema equitativo de cooperación entre personas *libres e iguales*.

La segunda forma de definir la neutralidad es en términos de los objetivos que se planteen las instituciones y las políticas públicas respecto de las diferentes doctrinas comprensivas de la sociedad (y las concepciones del bien asociadas con ellas). Rawls dice que este tipo de neutralidad se presenta de tres maneras distintas, pero que sólo la última de ellas es la que articula verdaderamente lo que

⁸⁶ Como ya se mencionó antes, una doctrina moral es comprensiva cuando contiene valores morales que guían la vida humana en el aspecto social, en el individual, en el político y en el familiar; mientras que una concepción del bien es un plan o estilo de vida que se construye a partir de lo que un individuo piensa que es bueno para él y que le da sentido a su existencia. Véase: Faviola Rivera Castro, “La justicia como equidad, políticamente revisada”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 22, diciembre 2003, México, UAM y Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, p. 163.

⁸⁷ Véase John Rawls, “Conferencia V”, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995, pp. 171-203.

⁸⁸ *Idem*, p. 186.

él llama “la neutralidad de propósito” (*neutrality of aim*):⁸⁹

- a) El Estado debe asegurar para todos los ciudadanos igualdad de oportunidades para realizar cualquier concepción del bien que apoyen libremente, cualquiera que esta sea.
- b) El Estado no debe hacer nada para favorecer que los individuos acepten una concepción particular del bien sobre otra, a menos que esta acción se lleve a cabo para cancelar o compensar los efectos de políticas públicas que lo hayan hecho.
- c) El Estado no hará nada con el propósito de favorecer o promover ninguna doctrina comprensiva en particular sobre otras, o dar mayor asistencia a aquéllos que la apoyen.

Según el primer significado, en un acto de “absoluta neutralidad”, el Estado permitiría la realización de todos los planes de vida posibles y por lo tanto no debería tener ninguna idea preconcebida sobre lo que sería bueno para sus ciudadanos. Esta postura no es posible de sostener porque, en primer lugar se requeriría de una gran cantidad de recursos para que el Estado pudiera garantizar la igualdad de oportunidades a todas las concepciones particulares del bien; y en segundo lugar no es compatible con el liberalismo político dado que en él sólo se podrían aceptar aquéllas concepciones del bien que fueran consistentes, o al menos razonables, con los principios de la justicia; esto es lo que Rawls llama “la prioridad de lo correcto sobre lo bueno” (*the priority of right over the good*).

El segundo significado dice que el Estado no debe influenciar las preferencias de las personas sobre qué concepciones del bien deben adoptar para sus vidas. A esta forma de neutralidad Rawls la llama “neutralidad en los efectos”

⁸⁹ *Idem*, p. 187 y 188. Para una mejor comprensión de las cuatro formas de neutralidad véase John Rawls, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, pp. 192 y 193.

(*neutrality of effect or influence*)⁹⁰ porque se encuentra relacionada precisamente con las consecuencias que tienen o podrían tener las decisiones y las políticas públicas en las distintas doctrinas comprensivas de la sociedad: en un Estado liberal se verían siempre más beneficiadas las doctrinas compatibles con el liberalismo, y menos aquéllas que no lo son; por lo que de hecho en ciertos momentos el Estado tendría que apoyar una o más doctrinas para ser neutral. Por eso Rawls la descarta como una forma posible de neutralidad en tanto que todas las decisiones públicas siempre afectan de una u otra manera las preferencias de las personas y a sus formas de vida, y sería muy difícil (si no es que imposible) estar al tanto de todos los efectos y tratar de compensarlos.

Así pues, Rawls sostiene que la única forma de neutralidad compatible con el liberalismo político es la neutralidad de propósito que se explica en el tercer significado, según el cual el Estado no debe apoyar o desalentar *deliberadamente* ninguna doctrina comprensiva (y sus concepciones del bien asociadas), sino que todas las decisiones públicas deben tomarse según los principios de justicia y dirigirse a la estructura básica; por lo que los efectos que éstas pudieran tener sobre las doctrinas comprensivas o las distintas concepciones del bien no serían premeditados. En otras palabras, Rawls piensa que las instituciones y las políticas públicas no pueden ser diseñadas pensando en cuál doctrina afectarían o cuál de ellas se vería favorecida, sino guiadas por la concepción de la justicia como equidad.

A la neutralidad de propósito Kymlicka la llama “neutralidad en la justificación” (*neutrality of justification*) dado que las decisiones públicas son neutrales cuando justifican no tener la intención de favorecer a ninguna doctrina sobre otra, a pesar del hecho de que todas las decisiones tienen consecuencias en las preferencias de las personas. A partir de este principio los liberales secularizaron el Estado y mantuvieron la estabilidad a través de la tolerancia religiosa, porque los individuos pudieron elegir y expresar libremente sus opciones

⁹⁰ Kymlicka la llama “neutralidad en las consecuencias” (*neutrality in consequences*).

religiosas sin que el Estado apoyara a ninguna de ellas en particular; según Kymlicka, más que neutralidad, cuando el Estado *rechaza* favorecer a alguna religión sigue el principio de la omisión benigna. Más adelante esta misma postura se quiso extender al ámbito de la cultura argumentando que se actúa de manera justa cuando se deja que los individuos elijan libremente sus opciones culturales según las fuerzas del mercado, es decir que de la misma manera que el Estado no debe apoyar ninguna religión en particular, tampoco debería reconocer, ayudar o favorecer a ningún grupo cultural o identidad específica; pero esa analogía no funciona en la realidad.

“Muchos liberales de posguerra han considerado que la tolerancia religiosa basada en la separación de la Iglesia y el Estado proporciona un modelo para abordar las diferencias etnoculturales. Desde esta perspectiva, la identidad étnica, como la religión, es algo que la gente debería poder expresar libremente en su vida privada, pero que no concierne al Estado. El estado no se opone a la libertad de las personas para expresar su filiación cultural concreta, pero no abona tales expresiones; más bien, el Estado se comporta con “desatención benigna”.⁹¹

Kymlicka dice que la omisión benigna se empezó a usar en el ámbito de la cultura recientemente en el siglo XX, porque durante el XIX no se pensaba que ocuparse de las minorías nacionales y sus derechos fuera una desviación de la práctica liberal;⁹² esto se debió a factores contingentes como la denigración de las culturas no europeas, la segregación racial en Estados Unidos y el miedo de que los nacionalismos pusieran en peligro la paz y la estabilidad internacionales ante el fracaso de los planes para la protección de las minorías de la Sociedad de Naciones.⁹³

En el ámbito de la cultura el Estado no puede ser neutral ni actuar con omisión benigna, porque de esta manera se encubre el hecho de que sí se favorece a una cultura mayoritaria o dominante, y que los miembros de las

⁹¹ Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, p. 16.

⁹² Por ejemplo, en el caso de los imperios multinacionales europeos, los liberales buscaron conceder derechos políticos a las naciones que integraban cada imperio con el fin de evitar que se tratara de manera injusta a las minorías nacionales.

⁹³ *Idem*, p. 78.

minorías nacionales se enfrentan a desventajas que no afectan a los de la mayoría.⁹⁴ La noción de omisión benigna es incoherente y no toma en cuenta que en un Estado resulta inevitable apoyar a una cultura societal sobre otras, o bien tomar decisiones respecto de la lengua, la educación y la inmigración, o sobre qué grupos quedarían incluidos en las unidades políticas que controlan tales decisiones. Un ejemplo claro de este problema es la elección de una lengua oficial en la que se imparte la enseñanza y que se habla en las instituciones públicas, esto determina en gran medida el destino de grupos que no hablan dicha lengua y que por eso son marginados o condenados a que su cultura societal (que enmarca su forma de vida) desaparezca.

El Estado sólo actuará con justicia y con equidad cuando reconozca que todos los grupos culturales tienen el derecho de mantener sus diferencias, o dicho de otro modo, que todos los individuos tienen derecho a tener y proteger su cultura societal. La cultura mayoritaria, cuyos valores son promovidos desde las instituciones gubernamentales, no necesita de protección especial, pero la supervivencia de las culturas minoritarias depende de que el Estado intervenga a su favor garantizando derechos multiculturales.

“Un Estado multinacional que concede derechos individuales universales a todos sus ciudadanos, con independencia del grupo al que pertenezcan, puede parecer “neutral” entre los diversos grupos nacionales. Pero, de hecho, este Estado puede (y a menudo lo hace) privilegiar sistemáticamente a la nación mayoritaria en diversos aspectos fundamentales; por ejemplo, en el trazo de las fronteras internas; en la lengua que se usa en las escuelas, en los tribunales y en los servicios gubernamentales; en la elección de festividades públicas y en la división del poder legislativo entre los gobiernos centrales y locales. Todas esas decisiones pueden reducir espectacularmente el poder político y la viabilidad cultural de una minoría nacional, al tiempo que refuerzan los de la cultura mayoritaria. Los derechos específicos en función del grupo referentes a la enseñanza, la autonomía local y la lengua contribuyen a asegurar que las minorías nacionales no sufran ningún perjuicio derivado de estas decisiones, permitiendo que la

⁹⁴ El multiculturalismo liberal pugna por la protección de las culturas societales, que no son concepciones del bien, sino cuerpos políticos que pueden albergar varias concepciones del bien y que proveen de un marco institucional a sus miembros para la formación de su identidad, para la creación de lazos de solidaridad y en el que se establecen sus derechos y deberes.

minoría –al igual que la mayoría- mantenga una vida propia. Tenemos aquí dos premisas principales que subyacen a una defensa liberal de los derechos de las minorías: que la libertad está profundamente vinculada con la pertenencia al propio grupo nacional, y que los derechos específicos en función del grupo pueden fomentar la igualdad entre la minoría y la mayoría.”⁹⁵

En conclusión, que el Estado actúe según la omisión benigna respecto de la religión es posible y deseable, pero respecto de la cultura hace falta que participe activamente para corregir las desventajas que han vivido las minorías nacionales y así garantizar la igualdad y el ejercicio efectivo de la libertad individual que, para Kymlicka incluye aspectos como elegir, modificar o cambiar el estilo de vida, y para ello tener acceso a una gama de opciones distintas que comprendan también el acceso a las culturas en las que las personas forman también su identidad individual.

2.2.3 Los tipos de derechos culturales

Ante el acuerdo de que el Estado debe reconocer la diversidad de sus sociedades y garantizar derechos colectivos, se debe primero establecer qué tipo de derechos son los que las comunidades demandan. Kymlicka los ha clasificado en tres grupos: los primeros son los *derechos de autogobierno*, los segundos se llaman *derechos poliétnicos* y finalmente están los *derechos de representación*.

El derecho al autogobierno es quizá el más difícil de aceptar y de garantizar por los estados porque, como hemos mencionado en el primer capítulo, se ve como una amenaza a la unidad nacional (y con cierta razón); sin embargo, como también explicamos antes, la restricción de derechos políticos hacia este tipo de grupos puede ser un acto más riesgoso y una causa de conflictos internos. El derecho de autodeterminación está reconocido en la Carta de las Naciones Unidas pero no se establecen claramente sus límites ni tampoco se define bien a sus beneficiarios, las Naciones Unidas, guiadas por la doctrina de los derechos

⁹⁵ *Idem*, p. 80.

humanos, no hicieron mención de las minorías en la Declaración Universal. En este tipo de instrumentos internacionales los miembros de los grupos étnicos están protegidos contra la discriminación por aspectos que se refieren a su identidad grupal siempre que esto no interfiera con los derechos de los demás entendiendo por esto igualmente el derecho de la nación.

Es verdad que los derechos de autogobierno representan un desafío para la función integradora de la ciudadanía y que cuestionan la autoridad política del Estado en el que se encuentran integrados los grupos que los reclaman; pero aunque parece improbable que la concesión de derechos de autogobierno pueda mantener integrada a la sociedad, se debe tomar en cuenta que el problema de mantener una ciudadanía limitada es que los nacionalismos se pueden incrementar, y que rechazar las reivindicaciones de autogobierno en muchos de los casos aumentaría el deseo de secesión.

“[...] la reivindicación básica que subyace a los derechos de autogobierno [...] es que hay más de una comunidad política, y que la autoridad del Estado en su conjunto no debe prevalecer sobre la autoridad de las comunidades nacionales que lo constituyen. Si la democracia es el gobierno “del pueblo”, las minorías nacionales afirman que hay más de un pueblo, cada uno de los cuales tiene el derecho a gobernarse por sí mismo. Por consiguiente los derechos de autogobierno son el caso más claro y completo de ciudadanía diferenciada, puesto que divide a las personas en dos “pueblos” separados, cada uno de los cuales tiene sus propios derechos históricos, sus territorios y sus competencias de autogobierno y, por consiguiente, su propia comunidad política.”⁹⁶

Como se puede ver, este derecho le corresponde a las minorías nacionales, que básicamente son culturas societales cuya existencia se remonta a antes de la incorporación al Estado del que forman parte en la actualidad, y se caracterizan por querer mantener sus diferencias respecto de la cultura mayoritaria o predominante. En los estados multinacionales pueden existir una o varias minorías nacionales que se conciben como pueblos separados y diferentes del resto de la sociedad, y que consideran que podrían tener el derecho de autogobernarse

⁹⁶ *Idem*, p. 249.

dadas sus particularidades culturales. Las minorías nacionales son proclives a reivindicar en alguna medida autonomía política o jurisdicción territorial para asegurar la consecución de sus intereses, en casos extremos pueden reclamar la secesión.

“Las reivindicaciones de autogobierno suelen adoptar la forma de transferencia de competencias a una unidad política básicamente controlada por los miembros de una minoría nacional, que fundamentalmente se circunscriben a su patria o territorio histórico. Conviene señalar que estas concesiones no se consideran una medida temporal ni tampoco un remedio para una forma de opresión [...] por el contrario, estos derechos a menudo se describen como derechos “intrínsecos” y, por lo tanto, permanentes, lo que constituye una de las razones de que las minorías nacionales aspiren a ser contempladas en la Constitución.”⁹⁷

Los derechos de autogobierno tienen el objetivo de que una minoría nacional, como una unidad política más pequeña dentro del Estado, no pueda ser desestimada o sobrestimada por las decisiones de la mayoría, que pudieran afectarla o que fueran de particular importancia como sería el caso de la educación, el desarrollo de recursos, el derecho familiar, etcétera.⁹⁸ No obstante, este tipo de derechos efectivamente limita la autoridad del gobierno federal sobre la minoría nacional y estos límites pueden ser asimétricos, por lo que las relaciones, la distribución de competencias y los ámbitos de influencia pueden ser complicados.⁹⁹

El segundo tipo de derechos es el que llama poliétnicos, se garantizan de manera permanente a los grupos étnicos para evitar o erradicar la discriminación y los prejuicios contra las minorías a través de apoyo financiero y de protección

⁹⁷ *Idem*, p. 51-52. Como veremos en el capítulo siguiente, el caso de Cataluña se ajusta a la descripción que hace Kymlicka de las demandas de una minoría nacional para obtener derechos de autogobierno. Los catalanes argumentan que sus reivindicaciones tienen un fundamento histórico y demuestran que han sido una cultura societal desde antes de la formación del Estado español, que han contado con instituciones políticas, sociales y culturales que los han distinguido del resto de las regiones que fueron incorporadas al Estado, e incluso hacen uso del término “derecho intrínseco” para autogobernarse.

⁹⁸ *Idem*, p. 61.

⁹⁹ Este fue el caso del Estatuto de Cataluña que analizaremos en el siguiente capítulo. Las fuerzas políticas de España discutieron ampliamente sobre la pertinencia de dar mayores competencias de autonomía a Cataluña y sobre cómo iba a afectar esto a la federación.

jurídica. Estos derechos aportan la base para que el Estado respalde iniciativas que puedan proteger determinadas prácticas culturales que no serían sostenibles si se dejaran expuestas sólo a las fuerzas del mercado o que se encuentran en desventaja en la legislación vigente.

Según la teoría multicultural, la segunda causa importante de la diversidad cultural, después de las minorías nacionales, es la migración.¹⁰⁰ Los grupos de migrantes generalmente desean integrarse a la sociedad que los acoge y que sean aceptados como miembros de pleno derecho, no pretenden formar una nación separada o exigir derechos de autogobierno, sino que les sean reconocidas sus particularidades étnicas (su identidad) y que sean modificadas las instituciones políticas y legales de dicha sociedad para hacer más viable su incorporación. La especificidad de estos grupos radica en que establecen lazos familiares o asociaciones voluntarias de compatriotas en el país receptor y que desean participar en las instituciones públicas.

A diferencia de los derechos de autogobierno, el objetivo de los derechos poliétnicos es fomentar la integración, o sea, ayudar a los grupos étnicos y a las minorías religiosas a que expresen sus particularidades culturales sin que eso interfiera su participación en las instituciones estatales. Como las diferencias culturales no se pretenden eliminar sino ser integradas a la sociedad, los derechos poliétnicos no son temporales y requieren que los gobiernos hagan esfuerzos contundentes para erradicar la discriminación y combatir los prejuicios raciales o xenófobos. Entre las acciones que se pueden instrumentar están los cambios en el currículo educativo (en términos de integración lingüística por ejemplo), el apoyo financiero, la apertura de espacios de expresión cultural en los medios de comunicación y en algunos casos derechos de participación política. La mayoría de estos grupos buscan asegurar que tendrán condiciones propicias para su supervivencia en la nueva sociedad, es decir que contarán con protecciones

¹⁰⁰ Kymlicka llama *grupos étnicos* a las asociaciones que surgen de las migraciones, individuales o familiares, y que suelen ser poco rígidas o evanescentes. Véase *Ciudadanía multicultural*, pp. 25 y 26.

externas. Para Kymlicka muchas de las políticas derivadas de la garantía de este segundo tipo de derechos aseguran básicamente el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos de los miembros de los grupos étnicos por lo que no son inconsistentes con las garantías de una constitución liberal.¹⁰¹

Finalmente, así como los derechos de autogobierno apelan a argumentos de justicia basados en acuerdos históricos y en la igualdad para fundamentar su existencia, los derechos poliétnicos hallan su explicación en el valor de la diversidad. Se dice que la diversidad cultural es valiosa en términos estéticos, por ejemplo, porque las formas de organización ancestrales y ciertas tradiciones se conservan contrastando con las condiciones modernas enriqueciéndolas; pero este no es en realidad el punto más importante para la teoría multicultural que más bien hace énfasis en que la diversidad crea y amplía el ámbito de elección de los individuos, tanto de los miembros de los grupos étnicos como de la mayoría de la sociedad. Esto contrasta con algunos miedos mostrados en sociedades como la estadounidense o por grupos conservadores que creen que los inmigrantes son una amenaza a la unidad o a la estabilidad nacional:

“Algunas personas temen que los derechos poliétnicos impidan la integración de los inmigrantes, creándoles una desconcertante situación a medio camino entre su antigua nación y la ciudadanía nueva, en la que los inmigrantes “tengan más presentes sus distintos orígenes que sus símbolos, sus sociedad y su futuro compartidos”. Pero en la práctica estas preocupaciones parecen infundadas. Hasta la fecha la experiencia indica que la primera y la segunda generación de inmigrantes que se enorgullecen de su herencia se encuentran también entre los ciudadanos más patriotas de sus nuevos países. Además su profunda filiación con su nuevo país parece basarse en gran medida en su voluntad, no sólo de tolerar, sino de aceptar, la diferencia cultural. De hecho resulta sorprendente la falta de evidencias que demuestren que los inmigrantes plantean algún tipo de amenaza a la unidad o a la estabilidad de un país [...] Ciertamente están a favor de la reforma de las principales instituciones de la sociedad, para que éstas puedan acomodar sus diferencias culturales y reconocer el valor de su herencia cultural. Pero el deseo de estos derechos poliétnicos es un deseo de inclusión coherente con la participación en, y con el compromiso con, las principales instituciones que

¹⁰¹ No obstante, tanto los derechos de autogobierno como los derechos poliétnicos pueden ser usados para limitar los derechos civiles y políticos de sus miembros bajo determinadas circunstancias. Esto lo explicaremos más adelante cuando se vea la distinción entre *protecciones externas* y *restricciones internas*.

fundamentan la unidad social.”¹⁰²

El tercer grupo de derechos son los de representación; ante la preocupación de que la democracia no es representativa de la heterogeneidad social y, más aún, que la representación de los grupos históricamente desfavorecidos ha sido escasa o nula, se piensa que se pueden instrumentar derechos a través de la acción afirmativa y dar incentivos a las instituciones políticas para que sean más incluyentes. Otra medida se refiere a reorganizar el diseño institucional de los estados con base en el principio de la representación, adoptando la proporcionalidad en los congresos y parlamentos, el federalismo como forma de organización territorial, la efectiva participación de las localidades en el Senado y la promoción de nuevas candidaturas, entre otras. Desde este punto de vista, la representación también implica terminar con las barreras sistemáticas en los procesos políticos que impiden que las opiniones e intereses de los grupos se conozcan.¹⁰³

Los derechos de representación se plantean como una solución para eliminar las desventajas o las barreras que impiden la representación política efectiva de la diversidad social y cultural de un Estado. Son medidas temporales porque se supone que sólo son necesarias mientras se logran erradicar la opresión y las carencias, y se alcanza un estado de justicia óptimo para todos los miembros de una sociedad. No obstante estos derechos también pueden ser un

¹⁰² *Idem*, p. 245. La garantía de los derechos poliétnicos debe ser efectiva y, como se mencionó, los gobiernos deben llevar a cabo acciones firmes para erradicar la discriminación; de otra manera la integración se realiza parcialmente y los grupos étnicos (los migrantes) siguen estando en una situación de desventaja, lo que a la larga puede ocasionar conflictos. En el caso de los incendios en París en 2005, que fueron provocados por jóvenes en su mayoría negros y de ascendencia africana, se demuestra que no han sido integrados realmente, mostrando las contradicciones entre la asimilación cultural y la marginación social de la que son objeto estos jóvenes; quienes a pesar de ser franceses (son la segunda generación, los hijos de los inmigrantes) son marginados a los guetos de la periferia de las ciudades. La explicación de este comportamiento de protesta se buscó en las culturas originarias que, se dijo, “deben tener algo que incita a la violencia”. Pero esta apreciación es equivocada porque se puede ver con claridad que los padres inmigrantes africanos, quienes siguen de alguna manera vinculados a sus culturas de origen, aceptan “mejor” su condición de marginados que sus hijos, quienes en su mayoría han perdido el contacto con África. En el fondo este problema es de reconocimiento cultural y de integración real, porque se les sigue llamando inmigrantes a quienes en realidad ya son nacionales dado que nacieron en el país receptor (en este caso Francia). Las contradicciones se han originado en la forma en que han sido asimilados y la sublevación fue una manifestación a favor del derecho de ser iguales y diferentes. Véase: Ulrich Beck, “La revuelta de los superfluos”, *El País*, 27 noviembre 2005, p. 13.

¹⁰³ *Idem*, pp. 22, 53-55.

complemento a los derechos de autogobierno y no sólo una medida contra la discriminación o la exclusión; es decir que si las garantías de representación son parte del proceso de autogobierno, entonces serían medidas permanentes que garantizarían el acceso de todos los miembros de las comunidades autónomas a las oportunidades.

El problema de la falta de representación no es exclusivo de las minorías nacionales o de los grupos étnicos, también es algo que afecta a grupos sociales con características específicas como las mujeres, los discapacitados, o de las personas que se encuentran en los niveles más bajos de ingreso; y en consecuencia muchas personas creen que la democracia y los procesos legislativos son poco representativos en tanto que no reflejan la diversidad de intereses y necesidades de la sociedad. Los derechos de representación dentro de la teoría multicultural tienen como objetivo evitar que cualquier persona o grupo sea ignorado en el proceso de toma de decisiones importantes para el Estado. Es verdad que todo se complica un poco más cuando se deben representar los intereses de un grupo,¹⁰⁴ porque esto implica llevar a cabo cambios importantes

¹⁰⁴ Como la demanda que ha hecho Cataluña para que se reforme el Senado y sea un órgano más representativo de los intereses regionales. La mayoría de los presidentes de las comunidades autónomas opinan que el Senado sólo ha cumplido en los hechos la función de ser una cámara legislativa de segunda lectura, que no ha ejercido un papel preponderante en el debate sobre las políticas territoriales, y que tampoco ha servido como un foro de interlocución efectiva entre ambos niveles administrativos. Lo más importante para ellos es la voluntad política de darle su justo valor al Senado y no reducirlo a la aprobación mecánica de los acuerdos del Congreso. En este sentido y dado que el Senado es la cámara que tiene la atribución de la representación territorial, se han realizado algunas propuestas: 1) que el Senado debe adecuar sus funciones a las necesidades de los estados autonómicos y modificar su composición para dar mayor presencia a senadores que sean elegidos o designados por las instituciones autonómicas. En otras palabras, la reforma es necesaria para que el Senado represente efectivamente a las comunidades autónomas; 2) que el Senado debe configurarse como un foro de encuentro y colaboración entre los territorios autónomos y el gobierno central; 3) equiparar el número de senadores por comunidad y no por provincias, con la flexibilidad de añadir escaños de acuerdo al incremento de la población en cada una de ellas; y 4) que los senadores sean elegidos por vía indirecta, a través de de las asambleas o los gobiernos autonómicos, con la finalidad de fortalecer su carácter territorial. Los miembros del Senado deben abandonar su carácter de representantes provinciales para convertirse en representantes de las comunidades, por ello es coherente que surjan de las instituciones autonómicas en representación de los territorios. La postura contraria a la reforma del Senado argumenta que cualquier cambio o modificación generaría fuertes tensiones políticas por el hecho de que implica hacer reformas "innecesarias" a la Constitución, dado que actualmente hay senadores que son elegidos directamente por los ciudadanos y otros por los gobiernos autonómicos, lo que en su opinión resulta en una representación territorial adecuada. Por otro lado, se argumenta que el Senado ha funcionado bien los últimos 27 años y que tanto el PP como el PSOE habían decidido hasta antes de reabrir el debate sobre la reforma de los estatutos autonómicos que no había razones suficientes que valieran realizar tal reforma. El modelo Bundesrat está siendo revisado también en Alemania y, de acuerdo con las nuevas propuestas, la representación ya no sería por medio de senadores electos sino a través de gobiernos autónomos.

en el diseño institucional de los estados democráticos.

“El argumento de la representación especial de las regiones en el Senado da por supuesto que la notable diversidad económica y cultural entre las regiones origina intereses diferentes y a menudo conflictivos; que los intereses de las regiones más pequeñas o más pobres podrían no estar bien representados en un sistema regido exclusivamente por la regla de la mayoría; y que ésta es sólo legítima si existe “un conjunto de estructuras gubernamentales que aseguren que las preocupaciones de las minorías serán debidamente atendidas”. Así las cosas varios son los grupos que podrían suscribir cada una de estas reivindicaciones: hombres y mujeres, anglófonos e hispanos, blancos y negros, inmigrantes y población autóctona, las personas más sanas y las que padecen alguna discapacidad física, o ricos y pobres, ya que viven situaciones y experiencias diferentes que a su vez originan intereses diferentes y a veces conflictivos [...]”¹⁰⁵

Si bien la representación de grupo puede ser importante y para muchos deseable (con límites adecuados) en una democracia representativa, se enfrenta a cuestiones que son difíciles de resolver como qué tipo de grupos son los que deberían ser representados o cómo evaluar que la representación de grupo es realmente efectiva y responde a los intereses de quienes dice representar, o cuántos escaños deberían de cederse a la representación de grupo. Respecto de la primera cuestión Kymlicka propone dos criterios que, no obstante, no dejan de ser difíciles de aplicar: el de si los miembros del grupo están sometidos a algún tipo de desventajas sistémicas en el proceso político, y si el grupo tiene derechos de autogobierno. En cuanto a las otras dos preguntas las respuestas dependen más de otros elementos como el tamaño del grupo, la condición o desventaja en la que se encuentre y de los sistemas electorales en particular, etcétera.¹⁰⁶

2.2.4 Protecciones externas y restricciones internas

En un Estado democrático las autonomías influyen y pueden moldear la concepción social, pero cabe preguntarse si sus demandas tienen tanta legitimidad como para cambiar un modelo de Estado en sí. Desde el punto de vista

¹⁰⁵ *Idem*, p. 191.

¹⁰⁶ Para más detalles acerca de este tema véase *Ciudadanía multicultural*, capítulo 7, apartado 3, pp.200-209.

de algunos académicos y líderes políticos, el peligro jurídico, y también político, de que un Estado que reconozca a las autonomías puede ser que las minorías estatales pueden llegar a ser mayorías desde una perspectiva que les permite actuar, a veces sin tener tal condición de representatividad, como partidos mayoritarios y así sus intereses particulares podrían ser los que se impusieran a toda la sociedad en un momento dado. Es decir que del hecho incuestionable de que existe la necesidad de que se reconozcan los derechos de las colectividades y de que en las comunidades se protege un sentimiento de identidad diferenciada respecto de los ciudadanos en general, se pretenden deducir facultades políticas y competencias legislativas autónomas, y los derechos que esas afirmaciones conllevan. Para algunos otros existe un peligro aún mayor que se expresa en la negación de la nación por las nacionalidades, y por supuesto la destrucción del Estado por la eliminación de uno de sus elementos necesarios, la unidad.

Si en los estados es necesario rediseñar las instituciones para reconocer la diferencia, la pregunta es –al menos en los estados con constituciones liberales– cómo evitar que esto provoque una asimetría más grande que la que había antes cuando todos eran tratados como iguales, cómo conciliar los derechos de los individuos y garantizar su efectiva realización si al mismo tiempo se otorgan derechos especiales a los grupos y la posibilidad de que sean ellos, a través de competencias autónomas, los que determinen qué sí y que no es bueno para su comunidad. Para dar respuesta a estas inquietudes Kymlicka hizo una tercera distinción en su teoría que es crucial para los liberales defensores del multiculturalismo y es la de separar los derechos para las minorías que implican restricciones a los derechos individuales, de los derechos que si pueden ser garantizados en un Estado liberal porque complementan los derechos de la ciudadanía y las libertades básicas. Los primeros son llamados *restricciones internas* y tienen como objetivo privilegiar el derecho del grupo sobre el de sus miembros; el segundo tipo se llama *protecciones externas* y se refieren a la defensa del derecho de los grupos frente al Estado. Se puede considerar que ambas reivindicaciones protegen la estabilidad de minorías nacionales y grupos

étnicos pero responden a distintas fuentes de inestabilidad.

Las restricciones internas organizan las relaciones dentro de la comunidad, son impuestas por las autoridades grupales y deben ser cumplidas por todos los que pertenecen a ese grupo, su objetivo es protegerlo del impacto desestabilizador del disenso interno, en este caso es posible que dichas autoridades apelen al apoyo estatal para limitar los derechos de los individuos en nombre del bien común o de la solidaridad de grupo so pena de que quien no cumpla con estas disposiciones puede ser expulsado de la comunidad. Las restricciones internas son claramente un problema para la libertad individual, en este tipo de disposiciones no se les reconoce a los individuos el derecho de libre asociación, uno de los más importantes dentro de las libertades civiles, y se restringe la libertad más de lo que requiere el ejercicio de la autoridad política. Este tipo de restricciones existen en prácticamente todos los estados pluriculturales e incluso en los que son considerados homogéneos. En cambio las protecciones externas regulan las relaciones entre grupos, su objetivo es preservar la existencia y la identidad de las comunidades limitando el impacto de las decisiones que se toman en el ámbito estatal, como en la instrumentación de ciertas políticas económicas o políticas públicas que pudieran resultar en injusticias o discriminación en el trato hacia estos grupos o distinciones nocivas entre ellos. Este tipo de protecciones pueden evitar la dominación entre grupos y reducir la desigualdad, respetan plenamente los derechos humanos de sus miembros e incluso los fomentan, según Kymlicka sólo pueden surgir en Estados multinacionales o poliétnicos.

Dependiendo del punto de partida para el diseño de los derechos de las minorías, ya sea desde la protección del grupo frente a la sociedad o la protección del grupo frente a sus miembros, el resultado será compatible o no con los valores del liberalismo y de la democracia. Desde el punto de vista del autor para promover la equidad entre los grupos, los liberales deben postular protecciones externas y rechazar las restricciones internas que limitan el derecho de libre

asociación y la autonomía individual.

Los derechos de autogobierno, poliétnicos y de representación pueden convertirse en protecciones externas: en el primer caso se trataría de dar poderes y competencias a unidades políticas más pequeñas de tal manera que la minoría nacional no pudiera ser desestimada por las decisiones que se tomaran en el seno de la sociedad mayoritaria, y de esta manera pudiera diseñar, instrumentar y decidir de manera autónoma sobre las políticas que convienen más a los intereses de la comunidad que defiende. En el caso de los derechos poliétnicos el objetivo sería proteger algunas prácticas culturales o religiosas que pudieran no ser apoyadas adecuadamente por las políticas estatales o que se encontraran en desventaja en las legislaciones vigentes. Finalmente en el caso de la representación la protección implicaría evitar que una minoría nacional o étnica fuera ignorada en las decisiones que afectan a todo el Estado.

No siempre resulta sencillo distinguir las protecciones externas de las restricciones internas, en algunas ocasiones las protecciones se pueden volver restricciones en el seno de una comunidad si son usadas para limitar las libertades de los miembros del grupo. Se teme que el multiculturalismo llevado al extremo pueda justificar que los grupos y las minorías étnicas impongan tradiciones que violenten los derechos humanos, práctica que suele ser común en algunas comunidades religiosas. Muchas veces este tipo de políticas se justifican aludiendo a la protección de la influencia de la sociedad dominante, y que esto vuelve más difícil para los miembros mantener su forma de vida tradicional. Pero en realidad están forzando a las personas a quedarse en la comunidad aun cuando no opten por ella voluntariamente y le parezcan más atractivas otras formas de vida. Los liberales insisten en que los gobiernos o cualquier grupo que ejerza poder político dentro de una comunidad debe respetar los derechos civiles y políticos de sus miembros así como cualquier intento de imponer restricciones internas, sin embargo en ocasiones es complicado evitar que algunas protecciones externas como por ejemplo algunas políticas lingüísticas, restrinjan

las posibilidades de quienes no hablan esa lengua como es el caso de los anglófonos que habitan en Québec, y este es un punto que todavía queda pendiente de resolver.

3. El debate territorial en España: las reformas autonómicas.

En España los debates sobre las reformas autonómicas se discutieron de manera importante desde 1998, y llegaron a formar parte de la agenda nacional de manera oficial en el año 2005 cuando el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) retomó el gobierno nacional; José Luis Rodríguez Zapatero abrió el proceso para reformar los estatutos de autonomía de las comunidades que así lo desearan, siempre que se hicieran con respeto a la Constitución española y a través de un diálogo que incluyera a la pluralidad de las fuerzas políticas. Después de Bélgica, donde las regiones tienen tales competencias que Bruselas es capaz de firmar un tratado comercial directamente con la Unión Soviética, actualmente el sistema español es uno de los más descentralizados de Europa, por ejemplo a principios de los ochenta el presupuesto federal se distribuía así: 87% para la administración central, 10% para la local y 3% para los gobiernos autonómicos; pero para el año 2000 esto cambió y el presupuesto se destinó así: el 54% para la administración central, el 13% para la local y el 33% para las regiones autónomas.¹⁰⁷ Estos datos son confirmados por los gobiernos autónomos, según diarios locales de Cataluña efectivamente en los últimos años los recursos públicos del Estado se han destinado en su mayor parte para beneficio del ámbito local y regional: 30% es para el gobierno central, 50% para los gobiernos autónomos y 20% para el sector local como los ayuntamientos y las diputaciones.

La reorganización territorial y política del Estado de las autonomías ha permitido en España que las relaciones entre los distintos niveles de gobierno sean más dinámicas y que los intereses y la participación de las regiones autónomas determinen en gran medida escenarios de conflicto o de cooperación política; actualmente estas regiones han adquirido un protagonismo institucional sin igual en la historia moderna de España; buscan afianzar su lugar en el Estado e incrementar su legitimidad institucional para involucrarse en las decisiones económicas y políticas. Por otro lado en un ámbito más amplio, los procesos de

¹⁰⁷ Ministerio de Administraciones Públicas de España, www.map.es

regionalización europeos y la globalización han influido también en dicho protagonismo, por ejemplo a través de las políticas de atracción de capital y de ofertas institucionales para el asentamiento de nuevas industrias y programas de promoción regional y de desarrollo. En este sentido es inapropiado hablar de una articulación lineal entre un gobierno central y los estados federados, hoy en día los gobiernos locales como los regionales se pueden relacionar directamente con los demás niveles y entre ellos.

Sin embargo, los ritmos de innovación institucional y de gestión no han sido los mismos en todos los casos de las regiones autónomas de España; Cataluña y el País Vasco, por ejemplo, han basado en sus diferencias como nacionalidades buena parte de su empuje por el autogobierno, y asumieron la iniciativa constitucional en la captación de recursos y poderes desde el inicio del proceso de descentralización; las restantes comunidades autónomas los han tenido como referente en sus reivindicaciones y capacidades de administración. Así, las distintas comunidades autónomas están al tanto de las negociaciones y acuerdos realizados que podrían significar obtener un privilegio para sí mismas, siguen los pasos de las que están en un proceso más avanzado y también deciden lo que para ellas es más conveniente.

A principios de 2006 mientras se discutía en las Cortes Generales el proyecto del Estatuto de Cataluña, el diario *El País* realizó entrevistas a algunos presidentes de las comunidades autonómicas para saber su postura respecto de la necesidad de que se hiciera una reforma estatutaria en sus regiones; ocho presidentes respondieron -4 provenientes del Partido Socialista, 3 del Partido Popular y uno de la Coalición Canaria- y coincidieron en que el debate territorial en España estaba siendo impulsado principalmente por representantes políticos provenientes de la tradición de izquierda. Ninguno de los tres presidentes del Partido Popular estuvo de acuerdo con llevar a cabo reformas a favor de las autonomías y uno de ellos ni siquiera estuvo de acuerdo con participar en el debate por considerarlo una discusión exclusiva y bilateral entre la Generalitat y el

Gobierno de Zapatero; el resto de los presidentes se expresaron a favor del debate y expusieron sus puntos de vista en cuanto a la posibilidad de que la reforma de las autonomías se acompañara de una reforma al Senado con el fin de que se le otorgaran nuevas y mejores competencias a la cámara territorial para que, en concordancia con las reformas estatutarias, pudiera proponer y aprobar leyes de interés para las comunidades autónomas.¹⁰⁸

Lo cierto es que desde la convocatoria hecha por el presidente Zapatero, las comunidades autónomas volvieron a plantear sus reivindicaciones y, aunque las reacciones han sido diferentes en cada una de ellas, prácticamente todas han estado debatiendo la pertinencia de una reforma y algunas ya han encontrado la forma de llevarla a cabo.¹⁰⁹ En España existen 17 estados autonómicos reconocidos en la Constitución política¹¹⁰, algunos de ellos ya han emprendido el proceso de reformar su estatuto de autonomía, otros como Extremadura, Galicia y Murcia esperan alguna condición previa para hacerlo y otros más como las Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León y La Rioja, si bien no renuncian a la idea, no lo han considerado un tema de actualidad o de primera necesidad; en su caso estas regiones sólo han pensado en negociar algunas competencias discutidas previamente con el gobierno central pero no necesariamente una reforma total de sus estatutos. Estas son en términos generales algunas de las propuestas más importantes de los gobiernos autonómicos:¹¹¹

- **Andalucía.** La reforma del Estatuto de Andalucía fue dada a conocer por el presidente Manuel Chaves en el parlamento autónomo en junio de 2001. Todos los partidos políticos, exceptuando al Partido Popular (PP),

¹⁰⁸ *Las autonomías piden dinero y otro Senado*, "El País", 6 de noviembre de 2005.

¹⁰⁹ *Las reformas estatutarias que proyecta cada autonomía*, "El País", 24 de mayo de 2005.

¹¹⁰ Andalucía, Aragón, el Principado de Asturias, las Islas Baleares, las Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, el País Vasco y La Rioja.

¹¹¹ El diario *El País* durante 2006 hizo un recuento de las posturas y de las demandas de los gobiernos autonómicos, la información que se presenta aquí sobre las propuestas para reformar los estatutos de autonomía de las regiones en España ha sido tomada de esta publicación.

incluyeron la propuesta en sus plataformas políticas para las elecciones autonómicas que se llevaron a cabo en marzo de 2005. El documento original proponía la participación de la comunidad en las decisiones estatales, la ordenación territorial de la comunidad, la redacción de un nuevo paquete de derechos sociales y la creación de un espacio fiscal propio gestionado por una agencia tributaria andaluza.

- **Aragón.** Las Cortes de Aragón aprobaron por unanimidad en 2003 la propuesta para la reforma de su Estatuto. Con ella se quiere, entre otras cosas, obtener la capacidad de convocar a elecciones autonómicas fuera del calendario general, como lo hacen Andalucía, Cataluña, Galicia y el País Vasco.
- **Asturias.** Los representantes políticos a cargo de encabezar el proyecto de reforma han dicho que están interesados en llevarla a cabo pero dan mayor importancia que otras comunidades a las formas, ya que desean que el método de aprobación mantenga el consenso político, respete la cohesión territorial y se mantenga apegado a la Constitución. Desean competencias sobre el Instituto Social de Marina y la administración de justicia, y reformas económicas que les permitan ser competitivos frente a otras regiones.
- **Canarias.** La reforma de su Estatuto se ve como una oportunidad histórica para otorgar a las Islas la importancia que tienen como región, desean alcanzar más competencias de autogobierno y garantizar un sistema de financiamiento adecuado a sus intereses y capacidades dentro del marco de la Constitución. La Coalición Canaria pide, además de las 40 competencias que ya les fueron cedidas por el Estado pero que aún no han sido instrumentadas, la delimitación de las fronteras marítimas internas, la gestión de puertos y aeropuertos, representación en la Unión Europea y el manejo de las relaciones con los países africanos vecinos.

- **Cataluña.** El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña fue aprobado en referéndum el 18 de junio de 2006 y entró en vigor en el mes de agosto del mismo año. Todas las fuerzas políticas de la región participaron en la formación del proyecto que llegó a las Cortes Generales con la aprobación de prácticamente todo el Parlamento autónomo. La reforma se concretó a incrementar las competencias de autogobierno y de financiamiento, y a la protección de la nación catalana y sus características identitarias. Cuando el presidente Zapatero hizo la convocatoria para recibir propuestas de reforma a los estatutos de los estados autónomos, el parlamento catalán había ya debatido el tema al interior y de inmediato se pusieron a trabajar en el documento base para la discusión pública que comenzó en el mes de junio de 2005 con la constitución de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-Generalitat.
- **Valencia.** El presidente de la Generalitat valenciana, Francisco Camps, expresó que en la reforma de su Estatuto de autonomía buscaría los máximos beneficios que le permitiera el marco constitucional. El Estatuto de la Comunidad Valenciana es el único contemplado en el artículo 143 de la Constitución que sigue pendiente de revisar desde su aprobación hace 20 años. La oposición quiere una policía autonómica y la incorporación de varios derechos ciudadanos al Estatuto.
- **Madrid.** La presidenta de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre (PP), ha repetido en numerosas ocasiones que la aspiración de su gobierno no es el de aumentar sus competencias en sí sino el de reformar el Estatuto en el tema de la distribución electoral y modificar la división del mapa electoral madrileño en diez circunscripciones para que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes de una forma más directa.
- **Navarra.** Todos los partidos políticos navarros piden la exclusividad de las competencias en materia de tráfico, que actualmente están divididas entre

la Guardia Civil y el Cuerpo de Policía Foral. Quieren además derogar la cuarta disposición transitoria de la Constitución que regula el proceso que deberían seguir los navarros en caso de decidir su anexión al País Vasco.

- **País Vasco.** Desde hace tiempo se discute la aprobación y viabilidad del Plan Ibarretxe en el parlamento autónomo. En este caso el Plan no sólo plantea el aumento de competencias sino reformular el concepto de autogobierno y la relación de Euskadi con el Estado, al que no le piden autonomía sino el derecho de "libre asociación", que implica que el Estatuto de autonomía deje de ser una ley orgánica de la Constitución para ser el "Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi". En otras palabras se busca abrir la puerta a la independencia del País Vasco. El proyecto de Ibarretxe ha estado paralizado en el Parlamento autonómico, en donde todavía se discuten algunas enmiendas parciales.

Los debates autonómicos también han provocado reacciones adversas y comentarios poco favorables. Algunos partidos que desean a toda costa que el gobierno de España reconozca a sus comunidades como naciones han sido duramente criticados por el Partido Popular (PP) en la voz de su líder, Mariano Rajoy, quien en múltiples discursos y manifestaciones públicas ha expresado su oposición a este tipo de reformas y expresa su escepticismo ante los reclamos de las regiones autonómicas a constituirse como naciones dadas sus diferencias de identidad respecto del resto del Estado. Cuando se han hecho públicos este tipo de argumentos, como fue el caso de Cataluña, el PP ha dicho que la idea de la diferenciación se sustenta más en un sentimiento que en la razón, que se basa en símbolos no siempre comprobables y que en ocasiones encubre la verdadera intención de hacerse de privilegios económicos. Pero no sólo el PP ha expresado su oposición, también una parte de la sociedad española, especialmente los madrileños, piensa que la categoría de "nación" sólo le puede ser dada a España como tal y se oponen a que el gobierno federal reconozca mayores derechos de autonomía a las regiones.

Incluso entre los gobiernos autónomos se han producido desencuentros; por ejemplo, la propuesta de reforma del estatuto de Andalucía fue recibida en las Cortes Generales en mayo de 2006, después de casi dos años de debate en el Parlamento autónomo. Si la propuesta de Cataluña causó polémica en algunos círculos adversos a las reformas, este caso en particular lo ha hecho aún más: Andalucía no es vista como una comunidad cultural o histórica sino como una región cuya sociedad carece de cohesión, de pasado común o de signos culturales propios: este territorio se formó por varios reinos y por grupos provenientes de la España musulmana y de Portugal y por lo tanto en su territorio se agrupa una pluralidad de costumbres, dialectos, culturas y tradiciones; es por eso que el argumento de la identidad andaluza es ampliamente discutido y refutado. Sin embargo, el presidente de Andalucía ha declarado que no puede ser aceptable que algunas comunidades como Cataluña tengan más derechos que otras aunque cuenten con argumentos culturales convincentes para demostrar que son una comunidad con necesidades específicas.¹¹² Y en verdad cabe preguntarse si el que Andalucía no sea una "nación" en el sentido estricto del término, es razón suficiente para impedir que se le otorguen derechos de autonomía en términos similares a los de otros territorios como Cataluña. Algunos académicos y políticos españoles opinan que dejar a la discreción de las comunidades establecer derechos y nuevas competencias según sus intereses puede ser problemático y causar mayores desigualdades, otros piensan que además podría implicar un riesgo para la unidad de España y por eso proponen que en lugar de hacer varias reformas estatutarias, se empleen los esfuerzos en rediseñar un estado federal que ofrezca condiciones equivalentes a todos sus integrantes.¹¹³

¿Qué hizo posible que la reforma del Estatuto de Cataluña se pudiera concretar y que se favoreciera a la comunidad al reconocerle como autónoma, otorgarle mayores competencias de autogobierno y garantizar derechos

¹¹² <http://www.juntadeandalucia.es>

¹¹³ Luis García Montero, *Realidades flexibles*, "El País", 30 de abril de 2006, p. 13.

especiales a sus miembros? A continuación haremos un breve análisis de su historia y de sus características socio-políticas.

3.1 Historia de Cataluña y su proceso de autonomía

Cataluña cuenta con una larga tradición de autogobierno que se ha realizado en las instituciones creadas a lo largo del tiempo para realizar los proyectos políticos y económicos de esta comunidad; pero también tiene una tradición cívica que ha enfatizado en la importancia de su historia, su lengua y su cultura al punto en que recientemente han expresado que el sentimiento de sus ciudadanos es que Cataluña es una nación. En otras palabras, según lo dicho durante las negociaciones para la aprobación del nuevo estatuto, en términos institucionales para los catalanes el derecho histórico de autogobernarse se remonta al siglo trece cuando se creó la Diputación General de Cataluña, el antecedente medieval de la Generalitat, pero la autonomía proviene sobre todo de la voluntad de sus ciudadanos, quienes comparten una historia y una lengua diferente y tienen la voluntad de conservarlas.

El nombre de *Cataluña* se comenzó a utilizar a mediados del siglo XII para designar al conjunto de condados que formaban la Marca Hispánica y que una vez liberados de la dominación musulmana en el siglo IX se fueron desvinculando gradualmente de la tutela franca; Cataluña existe como una comunidad soberana, representativa y autónoma desde el tiempo de las monarquías catalano-aragonesa (1283-1516) e hispánica (1516-1808), y continuó durante el periodo del Estado constitucional español (desde 1812). Su historia se puede caracterizar en cuatro etapas principales que coincidieron con cambios importantes en el orden político de España: 1) el triunfo militar de la monarquía absoluta sobre las instituciones autónomas de Cataluña en 1714, que puso fin al periodo en el que tuvo vigencia la Diputación General y en su lugar se instauró el régimen de la Nueva Planta; 2) el colapso de la monarquía absoluta y la refundación constitucional de España,

consumada por las Cortes de Cádiz en 1812, donde la figura de la Diputación fue rediseñada para representar a Cataluña dentro de un modelo centralista de Estado; 3) el régimen republicano de 1931, que reconoció las demandas catalanas de autonomía e instauró la Generalitat, etapa que fue interrumpida por la Guerra Civil; y 4) La restauración de la Generalitat en 1977 tras el fin de la dictadura y la transición hacia instituciones democráticas y la reivindicación de las libertades ciudadanas.

Este territorio soberano y con una sociedad de carácter feudal inició una importante expansión territorial entre los siglos XI y XIV y dio pie a la formación de la Corona de Aragón, que en su mejor momento llegó a ocupar los territorios de Mallorca, Valencia, Sicilia y Cerdeña. A mediados de siglo XIV el matrimonio del rey Fernando II de Aragón con Isabel de Castilla propició la unión de ambos reinos para formar una monarquía hispánica. Este acuerdo político limitó los derechos de autonomía de Cataluña que además se encontraba debilitada demográfica y económicamente debido a las secuelas de la peste y a una monarquía absentista. Entre los siglos XVI y XVII Cataluña vivió un período de decadencia, en oposición al llamado *Siglo de Oro* castellano que siguió a la conquista de América. Esta situación culminó a principios del siglo XVIII con la llegada de la dinastía de los Borbones a España quienes instauraron un sistema absolutista de gobierno que integró de manera definitiva en un Estado centralista a los territorios de la antigua Corona de Aragón y por lo tanto a Cataluña.

En el siglo XIX Cataluña se convirtió en la región más industrializada de España y propició el auge de los sectores productivos, especialmente el textil. La industrialización y el crecimiento económico fueron quizá de las causas más importantes que propiciaron nuevos cambios en la sociedad catalana que, fortalecida en todos los aspectos, volvió a demandar al Estado español el reconocimiento de su identidad. La lengua y la cultura comenzaron a promoverse intensamente en la región y se organizaron movimientos sociales orientados a estos fines. A esto se le conoció como *La Reinaxença*.

La Renaixença fue una corriente intelectual y literaria, influenciada por las ideas del Romanticismo europeo y enmarcada por un auge económico que al principio buscaba la recuperación y el reconocimiento de la lengua catalana; sin embargo con el tiempo el movimiento adquirió un matiz claramente político y fue orientado hacia la consecución del autogobierno para Cataluña. Así, a finales del siglo XIX el nacionalismo catalán fue formulando sus bases doctrinales, redactó sus primeros programas políticos de la época moderna y generó un amplio movimiento social claramente reivindicativo. Cuando en 1898 España perdió a Cuba y Filipinas, sus últimas posesiones coloniales, se dieron las condiciones adecuadas para que el catalanismo político tomara mayor impulso: en 1901 nació la *Liga Regionalista*, el primer partido político moderno de Cataluña que en 1907, en coalición con otras fuerzas catalanistas agrupadas en la *Solidaritat Catalana* ganó las elecciones con el programa formulado por Enric Prat de la Riba llamado "La nacionalitat catalana". Ante las demandas de los regionalistas catalanes, en diciembre de 1913 las Cortes españolas aprobaron la *Ley de Mancomunidades Provinciales*, cuya validez se extendió a todas las provincias españolas, pero sólo las cuatro provincias catalanas hicieron uso de ella y formaron la Mancomunidad de Cataluña el 6 de abril de 1914 con Enric Prat de la Riba como presidente.

Es importante mencionar que las mancomunidades carecían de capacidad legislativa por lo que sus labores, con el apoyo de los ayuntamientos, se limitaban a tratar asuntos relativos a los caminos, los ferrocarriles, la red telefónica, el cooperativismo agrario, la beneficencia, cuestiones de sanidad, de cultura y de educación. Pero la Mancomunidad de Cataluña desarrolló una obra considerable aunque sólo tenía funciones puramente administrativas, que sus competencias no iban más allá de las diputaciones provinciales y que carecía de recursos propios: mejoró la infraestructura y el suministro de agua potable, amplió la cobertura telefónica, impulsó la formación profesional y creó el Instituto de Estudios Catalanes y la Biblioteca de Cataluña, entre otras cosas. Esa intensa actividad hizo de la Mancomunidad una institución importantísima para el proceso de reconstrucción nacional en Cataluña, adquirió una gran relevancia política y

representó la primera forma de reconocimiento por parte del Estado español de su personalidad y su unidad territorial.

Tras la muerte de Prat de la Riba en 1917, Francesc Cambó lideró la redacción de un proyecto de estatuto para Cataluña con el fin de conseguir la competencia para legislar. Este estatuto, redactado por la Mancomunidad, fue aprobado en 1919 por los parlamentarios catalanes pero rechazado posteriormente por las Cortes españolas. La Mancomunidad fue el primer ensayo de autogobierno catalán de la época moderna, que sin embargo fue disuelto por la dictadura del general Primo de Rivera en 1923.

Al término del régimen dictatorial, los catalanes prepararon un proyecto conocido como “Estatuto de Núria” que fue votado en plebiscito por sus ciudadanos el 2 de agosto de 1931. Setenta y cinco por ciento de la población participó y fue aprobado por el noventa por ciento de los votantes; fue discutido en las Cortes en mayo de 1932 y en septiembre fue aprobado tras la aplicación de una serie de enmiendas que dejaron los 52 artículos originales en 18. El estatuto aprobado suavizó mucho las pretensiones del proyecto original, por ejemplo, en el proyecto se establecía que Cataluña era un Estado autónomo dentro de la República española, pero en el texto final se fijó que de acuerdo con la Constitución republicana que definía a España como un Estado integral, compatible con la autonomía de los municipios y de las regiones, Cataluña se constituiría como una región autónoma dentro del Estado español. Otros aspectos sustanciales también fueron modificados, por ejemplo: de la propuesta de que el catalán fuera la única lengua oficial, se decidió que ambas lenguas, el catalán y el castellano, tuvieran ese estatus. No obstante, a pesar de las enmiendas y de los límites, el Estatuto de Núria confería una autonomía sustancial a Cataluña al permitir la creación un órgano de gobierno autónomo compuesto por un Parlamento, un presidente y un Consejo Ejecutivo, y también que tuviera competencias en el orden público y en la procuración de justicia.

La proclamación de la Segunda República volvió a conceder la autonomía a la región y se creó finalmente la institución propia de autogobierno que sigue vigente hasta el día de hoy, *La Generalitat de Catalunya*¹¹⁴, cuya existencia sin embargo, se vio interrumpida por la Guerra Civil Española y durante la dictadura de Francisco Franco. En el invierno de 1939 Cataluña fue ocupada por el ejército franquista, la dictadura que se instauró significó en toda España el exilio, la muerte y la represión de numerosos militantes republicanos y de los partidos y sindicatos obreros. El nuevo régimen suprimió inmediatamente el Estatuto de Núria, reprimió toda manifestación de catalanismo y prohibió el uso público de su lengua. En 1940, el presidente de la Generalitat, Lluís Companys fue capturado en Francia por los nazis y fusilado por las autoridades franquistas en Barcelona.

Después del periodo de posguerra, caracterizado por el clima de represión política y social y de atraso económico y cultural, la España franquista experimentó desde 1959 un periodo de expansión económica correspondiente a lo que se ha llamado los "Treinta años gloriosos" (1945-1975). Paralelamente, entre 1950 y 1980, en Cataluña se suscitó un gran incremento demográfico que hizo que en treinta años su población se duplicara, pasó de 3 a 6 millones de habitantes debido principalmente a la migración de españoles del sur hacia el norte; este hecho configuró de manera decisiva a la sociedad catalana actual. Por otro lado cabe mencionar que a pesar de las persecuciones durante la dictadura, también maduraron las instituciones políticas catalanas, un ejemplo de ello fue el nacimiento del primer partido político moderno de la región, *Esquerra Republicana de Catalunya* fue concebido como un partido obrero y nacionalista que creció y obtuvo gran poder durante la II República.

A la muerte de Francisco Franco en 1975 se inició en España la transición a la democracia y el 15 de junio de 1977 se llevaron a cabo las primeras elecciones multipartidistas destinadas a formar las Cortes constituyentes que fueron ganadas

¹¹⁴ El nombre proviene del servicio o tributo que se concedía al rey, conocido popularmente como "generalidad", que fue adoptado también en Francia, donde se crearon las *généralités* o los distritos fiscales.

por la Unión de Centro Democrático de Adolfo Suárez. En la redacción de la Constitución española de 1978 se determinó que España, al estar conformado por diversas nacionalidades, debía constituirse sobre un modelo donde se reconocieran la autonomía de las comunidades en el marco de un régimen democrático; y así Cataluña se convirtió finalmente en un estado autonómico reconocido. En un decreto de ley promulgado el 29 de septiembre de 1977 Suárez restableció la Generalitat de Cataluña y en 1979 se aprobó su Estatuto de autonomía, cuyo proyecto definió el marco constitucional para reconocer la personalidad histórica, cultural y lingüística de Cataluña. El proyecto de estatuto fue elaborado en la localidad de Vilanova de Sau en Barcelona, por lo que al estatuto se le conoce como "Estatuto de Sau".

Como manifestación de la autonomía, y de acuerdo con la Constitución española, el Estatuto de Autonomía de Cataluña es desde entonces la norma institucional básica que define la configuración del poder político catalán, sus instituciones y las relaciones con el Estado. Dentro del sistema político español a Cataluña le corresponden autonomía, competencias ejecutivas y la facultad de administrarse mediante sus propios representantes que se eligen de las listas presentadas por sus partidos políticos.

La Generalitat es el órgano de autogobierno de Cataluña, está formada por tres instituciones: el Parlamento de Cataluña, el Gobierno o Consejo Ejecutivo y el presidente, quien es elegido por el parlamento autónomo entre sus diputados y nombrado por el rey. El poder ejecutivo conforma al Gobierno de Cataluña y el poder legislativo se encuentra representado por el Parlamento, que es el encargado de aprobar las diferentes leyes dentro de las competencias otorgadas por el Estatuto de Autonomía y la Constitución Española. Aún cuando el poder ejecutivo catalán tiene ciertas competencias organizativas en materia judicial, en la actualidad no existe un verdadero poder judicial local diferente al del Reino de España.

A partir de 1976 cuando les fue oficialmente reconocida y garantizada su autonomía, los partidos políticos proliferaron en Cataluña y obtuvieron representación en el parlamento nacional. Los grupos políticos catalanes se caracterizan por hacer uso de vías institucionales para lograr acuerdos favorables con el gobierno central, como por ejemplo, la transferencia de competencias al gobierno autónomo y recientemente la aprobación de su nuevo estatuto. Los partidos políticos más importantes de Cataluña son *Convergencia i Unió* (CiU), partido nacionalista cuyo objetivo principal es la defensa y la extensión de la autonomía; *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) otro partido nacionalista cuyas posturas se han definido por ser más radicales que las de CiU; *el Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC) que actualmente encabeza el gobierno tripartito; y finalmente *Iniciativa per Catalunya Verds* i *Esquerra Alternativa* (ICV-EUiA).

Actualmente Cataluña tiene una población aproximada de 7 millones de habitantes cuya mayoría se encuentra en la franja de edad de los 20 a los 50 años; Barcelona es la capital y una de las ciudades más importantes de España. Administrativamente, se divide en cuatro provincias: Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona que a su vez se componen por 41 comarcas y 946 municipios. Limita al este con el Mediterráneo, al norte con Francia y Andorra, y al oeste y al sur con las comunidades autónomas de Aragón y Valencia. Su situación estratégica ha favorecido una relación muy intensa con el resto de países mediterráneos y con los de Europa continental. Su enclave privilegiado en el Mediterráneo ha hecho del territorio catalán un lugar de paso y receptor de varias olas migratorias; el intercambio de ideas, de costumbres y el tránsito de personas han contribuido a configurar la cultura y las tradiciones catalanas.

El catalán es su lengua propia aunque se habla también en una extensa área del este de España, como en las Islas Baleares, el País Valenciano, en una parte de Aragón, en Andorra, al sur de Francia y en la ciudad italiana de L'Alguer. Es una de las lenguas románicas o neolatinas formadas a raíz de la disolución del latín entre los siglos VIII y X en los territorios del Imperio Carolingio. En los

periodos del Renacimiento y del Barroco la lengua experimentó una etapa de decadencia en cuanto a la literatura culta, pero se siguió usando para las actividades legislativas, administrativas y como lengua popular; hasta el periodo de la Renaixença que devolvió al catalán a la categoría literaria. A comienzos del siglo XX, el catalanismo político reivindicó su enseñanza y el uso de la lengua en la administración. Durante la dictadura franquista fue objeto de persecución sistemática, pero perduró como lengua de transmisión familiar hasta que con la recuperación de las libertades democráticas se normalizó su uso en las escuelas y en los medios de comunicación. En conjunto esta lengua es conocida por casi once millones de personas de las cuales aproximadamente siete la usan comúnmente. En Cataluña, el catalán tiene el rango de lengua oficial junto con el castellano y es para muchos lo más representativo de su cultura y un símbolo de su autonomía.

Dentro del sistema político español, a Cataluña le corresponden autonomía y competencias ejecutivas y la facultad de administrarse mediante sus propios representantes que se eligen de las listas electorales presentadas por los partidos políticos. La Generalitat es la institución política que integra al Parlamento, al Gobierno y al Presidente y como manifestación de la autonomía y, de acuerdo con la Constitución española, el Estatuto de Autonomía de Cataluña constituye la norma institucional básica y define la configuración actual del poder político, de sus instituciones y las relaciones con el Estado. En comparación con otras regiones de España, Cataluña es una región con mayor desarrollo económico, su población no es objeto de discriminación política, económica o cultural por parte de las autoridades gubernamentales y tampoco presenta grandes problemas demográficos aunque sí es una región receptora de migrantes.

3.2 Contexto político

La situación de Cataluña como una comunidad dentro del Estado español ha sido una cuestión de trato complicada desde hace dos siglos, y el arreglo constitucional realizado hace 27 años fue para muchos la mejor negociación posible, aun cuando la aceptación del Título VIII de la Constitución que se refiere a la organización territorial del Estado y en el que se establecen los derechos y las obligaciones de las comunidades autónomas, produjo en aquel entonces grandes temores en el ala conservadora española por considerarlo la antesala a la ruptura del Estado.

Según el proyecto Minorías en Riesgo y el PNUD, Cataluña ha sido históricamente una región autónoma y próspera económicamente, y una comunidad cultural cuya existencia se remonta a antes del año 1800 y que por lo tanto es previa a la formación del Estado español. Los catalanes han residido en el mismo territorio y se han asentado tradicionalmente en Barcelona, ciudad representativa de su cultura. Se distinguen por el uso de una lengua romance distinta al español y por una historia propia; tienen un fuerte sentido de la identidad de grupo que se manifiesta en la organización de distintos movimientos y asociaciones que se dedican a promover y defender su cultura, el uso de la lengua y a derechos de reconocimiento. Dada su capacidad organizativa y su cohesión social, los catalanes hacen uso de todos los instrumentos políticos como herramientas de negociación tanto con su propio gobierno autónomo como con el gobierno de España, incluso realizan protestas simbólicas o de baja escala. Ningún conflicto violento se ha presentado en fechas recientes pero no siempre ha sido así, durante la década de los cuarenta se registraron fuertes protestas que escalaron a rebelión durante los años setenta y continuaron hasta el principio de los noventa.

Actualmente, a pesar de ser un grupo fuertemente organizado y que pugna activamente por mantener su autonomía y por obtener nuevos derechos, no existe evidencia que sugiera que los catalanes pudieran recurrir a estrategias militantes

en sus relaciones con el gobierno español. Por el contrario, es común que la interacción entre ambos gobiernos se dé a través de negociaciones y de acuerdos para compartir las competencias políticas. Los representantes de Cataluña en el Parlamento nacional cooperan con otros partidos políticos españoles para lograr concesiones y acuerdos favorables a sus intereses, pero también se sienten lo suficientemente fuertes para negar su apoyo a los gobiernos que no muestran disposición hacia ellos.¹¹⁵ En general no existen incentivos para que se pudieran organizar movimientos o protestas políticas de mayor escala, ni existe ninguno de los factores de riesgo -como restricciones políticas o culturales, represión o financiamiento a grupos radicales- que pudieran ser causa de rebelión. Por el contrario, los gobiernos de Cataluña están pendientes de negociar y de obtener las mismas concesiones que el gobierno de España pudiera pactar con otra región autónoma, y es en este sentido que han optado por mantener una postura de negociación y de acuerdo en lugar de una radical.

En Cataluña las relaciones con el exterior tienen un espacio primordial en su política dada su vocación internacional. En 1986 España se integró a la Unión Europea, organismo en el que Cataluña ha pugnado el reconocimiento del papel de las regiones como motores del desarrollo económico. Pertenece al Comité de Regiones Europeo en el cual contribuye a reforzar el papel de las entidades locales y regionales de Europa y participa también en el Movimiento Regional Europeo, un conjunto de asociaciones que defienden los intereses de las regiones en el actual proceso de construcción europea. Por otro lado, la sociedad civil catalana participa activamente en tareas de cooperación internacional y para el desarrollo.

Hoy en día, el gobierno de España es encabezado por un partido con tradición de izquierda y el presidente José Luis Rodríguez Zapatero ha declarado

¹¹⁵ Esta postura histórica halla su origen en el principio de justicia "Si no, no" que se seguía en las relaciones medievales de los catalanes con la Corona de Castilla y versaba de la siguiente manera: "*Nosotros que somos tan buenos como usted ,le juramos a usted, que no es mejor que nosotros, aceptarlo como nuestro rey y soberano, siempre que proteja todas nuestras leyes y libertades - pero si no lo hace de tal modo, nosotros tampoco*".

en varias ocasiones su disposición a apoyar reformas estatutarias para las comunidades autonómicas, sobre todo cuando se encuentran respaldados por el 90% de sus representantes como fue el caso del proyecto de Estatuto catalán. Pero a pesar del apoyo y la legitimidad con que contó este proceso hubo muchas discrepancias entre las fuerzas políticas mayoritarias de España que en general expresaron su oposición a que el gobierno de la nación fuera determinado por los dictados de las comunidades aunque en términos constitucionales se les reconoce autonomía y el derecho de participación. Por ejemplo, se dijo que no se aceptaría reformar el artículo 2 de la Constitución que establece la “indisoluble unidad de la Nación española que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades”¹¹⁶, ni el artículo 150.2 que establece la transferencia de facultades por parte del Estado hacia las comunidades autónomas¹¹⁷; asimismo tendría que revisarse detenidamente la propuesta de financiación.

La estrategia oficial fue la de aceptar el máximo de las aspiraciones catalanas pero realizar el mínimo de cambios posibles que pudieran repercutir en el resto de la sociedad española; es decir, negociar sobre aquellos puntos importantes para el Gobierno central en el parlamento a fin de que los partidos catalanes entendieran que sus objetivos podrían alcanzarse pero quizá no del modo planteado en el proyecto y que otras pretensiones tendrían que ajustarse. Por su parte, el PP y sus simpatizantes decidieron objetar el cambio estatutario en Cataluña, argumentando la defensa de la unidad de España y de su Constitución, esta postura, además de tener una explicación en los valores doctrinarios que representan también se debió a una cuestión política: el PP perdió influencia en Cataluña y ha sido relegado a posiciones limitadas en el Parlamento autonómico; por otro lado, los partidos que sí son representativos en el pasado han pactado para evitar que el PP crezca en la región o intervenga de manera importante en

¹¹⁶ “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

¹¹⁷ “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado”.

los asuntos de gobierno.

En las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el 16 de noviembre de 2003, CiU consiguió la mayoría de los votos, pero los resultados no permitieron a ningún partido gobernar en solitario porque ninguno obtuvo la mayoría absoluta en el Parlamento¹¹⁸. El “Acuerdo para un Gobierno catalanista y de izquierdas en la Generalitat de Cataluña”, más conocido como “Pacto del Tinell”, firmado en Barcelona el 14 de diciembre del 2003 por el PSC, Esquerra Republicana e Iniciativa Verds, fue creado con la intención de acordar el acceso de estos partidos al Gobierno de Cataluña en un gobierno tripartito. Gracias al incremento que obtuvo en las votaciones Esquerra Republicana jugó un papel muy importante en la definición del nuevo gobierno, al final estuvo en sus manos la decisión de unirse con CiU y formar un gobierno nacionalista, o bien unirse con los socialistas. Después de intensas negociaciones la fórmula elegida fue finalmente la segunda, el 14 de diciembre de 2003, Joan Saura por ICV-EUiA, Pasqual Maragall por el PSC y Josep-Lluís Carod-Rovira por ERC ratificaron el acuerdo mediante la firma del Pacto del Tinell. Además de garantizar un Gobierno tripartito, el acuerdo se articuló en cuatro puntos: 1) más y mejor autogobierno, más calidad democrática, 2) un nuevo impulso económico para Cataluña y la elaboración de un nuevo Estatuto, 3) Cataluña, una nación socialmente avanzada y 4) una nueva política territorial y ambiental. En un anexo del Pacto se agregó una cláusula que excluía la posibilidad de hacer cualquier pacto de Gobierno o acuerdo parlamentario con el PP respecto del diseño institucional en el tema de la autonomía y que cualquier acuerdo debía incluir a todas las fuerzas catalanas.

Pasqual Maragall tomó posesión de la presidencia de la Generalitat de Cataluña el 20 de diciembre de 2003 y el 22 de diciembre lo hicieron los dieciséis consejeros del nuevo gobierno catalán; ocho de ellos pertenecientes al PSC, cinco a ERC y dos a ICV-EUiA, con su líder Joan Saura como consejero de Relaciones Institucionales y Participación. Josep Lluís Carod-Rovira tomó posesión como

¹¹⁸ CiU obtuvo 46 escaños, el PSC obtuvo 42, ERC 23 y ICV-EUiA 9.

nuevo consejero en jefe de la Generalidad.

3.3 La negociación de un nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña

Aunque previamente el Plan Ibarretxe inició el debate sobre el modelo territorial del Estado español, fue con el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en su parlamento cuando se intensificaron las discusiones en el país. El primer acto para la reforma estatutaria fue un acercamiento entre el entonces aspirante socialista a la presidencia de la Generalitat, Pasqual Maragall, y el líder de Esquerra Republicana, Josep Lluís Carod, el 21 de octubre de 1998. En esa reunión Maragall abrió la vía a la reforma al plantear la necesidad de añadir al Estatuto de 1979 disposiciones relativas a la inmigración, la representación ante la Unión Europea y una Carta de Derechos Sociales. A la propuesta de Maragall se sumó la Iniciativa Verds, y en octubre de 2002 Artur Mas, entonces consejero en jefe del gobierno de Pujol, dijo que CiU propondría la reforma del Estatuto en la legislatura siguiente, rompiendo con la histórica postura nacionalista de este partido en lo referente a esta cuestión.

Sin embargo en el período legislativo siguiente se produjo un cambio de mayorías parlamentarias: el PSC, Iniciativa Verds y Esquerra -los tres partidos de izquierda que habían estado en la oposición- entraron al gobierno y CiU pasó a la oposición junto con el PP¹¹⁹. El debate comenzó con las propuestas sobre las eventuales modificaciones que deberían introducirse en el texto original para hacer posible su aprobación final; exceptuando al PP, prácticamente todos los partidos catalanes propusieron una reforma estatutaria para fortalecer la autonomía a partir de otorgar nuevas competencias a la Generalitat, la descentralización de la Justicia, la mejora de los mecanismos de financiación, la reafirmación y promoción de la identidad catalana en España y en el mundo a través de la participación del gobierno de Cataluña en organismos de cultura internacionales. CiU y ERC hicieron todo lo posible por que el proyecto incluyera sus propuestas, los

¹¹⁹ CiU: 46 escaños; PSC: 42 escaños; ERC: 23 escaños; PP: 15 escaños; ICV-EUiA: 9 escaños.

diputados de ambos partidos nacionalistas formaban mayoría tanto en la ponencia como en la comisión parlamentaria que elaboraba el texto, por lo que lograron introducir muchos de sus puntos. Para iniciar el proceso de reforma se debía cumplir desde el principio con la aprobación mayoritaria del parlamento autónomo, para lo que se debían sumar los votos de los tres partidos que conforman el gobierno autónomo y los del primer grupo opositor, Convergència i Unió. El PP estuvo prácticamente fuera del consenso estatutario.

Los temas polémicos en la discusión entre las distintas fuerzas catalanas fueron los siguientes:

1. **El sistema de financiación interna.** El gobierno tripartito quiso hacer la distinción entre el porcentaje de participación que le correspondería al Estado de los impuestos cedidos y el destinado a la solidaridad con las otras comunidades autónomas, separando los conceptos de cuota de retorno y cuota de solidaridad; para ello propuso que el porcentaje destinado a la solidaridad con las otras autonomías se acordara en la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado y que las agencias tributarias catalana y estatal deberán establecer convenios de colaboración. Por su parte CiU no estaba de acuerdo con esa distinción porque desde su punto de vista la cuota de retorno debía incluir tanto el porcentaje de los impuestos estatales cedidos a la Generalitat que se atribuye al Estado como el abono al Estado de los servicios que presta en Cataluña, y también, la solidaridad con otras autonomías, propio de los sistemas forales; y propuso que la Generalitat fijara unilateralmente los criterios de la cuota de solidaridad.
2. **Derechos históricos.** El tripartito invocó en el artículo 5 del Estatuto los derechos históricos para que el texto reconociera la "posición singular" de la Generalitat en las materias de educación, sistema institucional, cultura, derecho civil y lengua. CiU propuso mantener en la Disposición Adicional

Primera la invocación a los derechos históricos que ampara el sistema de financiación, la organización de las administraciones públicas catalanas, la organización territorial de Cataluña y el régimen local, el derecho civil, el régimen lingüístico, la educación, la cultura y la seguridad pública. El Consejo Consultivo consideró inconstitucional esta fórmula.

3. **Laicismo.** El tripartito quiso que el Estatuto reconociera que la enseñanza pública es laica. CiU exigió eliminar cualquier referencia al laicismo de la enseñanza pública porque vulneraría los derechos de los que optan por la escuela privada concertada de carácter religioso.
4. **Régimen local.** CiU, ERC e ICV acordaron que la Generalitat tuviera competencias en el régimen local, respetando la autonomía de los entes locales. Pero el PSC pidió más garantías de que la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, respetaría la autonomía de los municipios.

Como primer grupo opositor en el parlamento catalán CiU era indispensable para que el proyecto de reforma marchara. Sabiendo eso los miembros del partido, y bajo la amenaza creíble de no apoyar la apuesta más importante de Maragall, negociaron siempre a su favor numerosos aspectos del proyecto, tanto con el gobierno tripartito por un lado como con Zapatero por el otro: el 19 de septiembre de 2005 hubo una reunión entre Artur Mas y Rodríguez Zapatero para fijar las condiciones en las que CiU apoyaría el proyecto estatutario. Tuvieron especial interés en los artículos relativos a la financiación y aquéllos con contenido ideológico como la definición de Cataluña como nación y el reconocimiento de sus derechos históricos. A estas negociaciones se unió Esquerra Republicana, al menos en el principio del proceso hasta antes de que fuera votado en el Senado, y fue una actitud que causó sorpresa en el gobierno, es decir, entre los socialistas y los verdes quienes esperaban su apoyo.

El Congreso de los Diputados aprobó en la madrugada del 3 de noviembre

de 2005 la admisión del proyecto de reforma del Estatuto de Cataluña, paso previo para su discusión en la Comisión Constitucional. El texto recibió el apoyo de 197 diputados mientras que recibió 146 votos en contra -todos ellos pertenecientes al grupo del PP-, y una abstención. El presidente José Luis Rodríguez Zapatero en su discurso de aceptación del proyecto de estatuto por las Cortes Generales, asumió la identidad nacional de Cataluña pero insistió en que habría que hacerle algunos recortes a su proyecto para garantizar los principios constitucionales de igualdad, libertad y solidaridad. La jornada comenzó con la defensa del texto por parte de los representantes del Parlamento catalán, que insistieron en la necesidad de aumentar el autogobierno de esa comunidad. Por su lado Mariano Rajoy en la réplica del PP pidió la devolución del texto al que consideró una reforma encubierta de la Constitución. A pesar de los pronósticos el proyecto fue aprobado y enviado a la Comisión Constitucional para un plazo de enmiendas de quince días; concluido éste lapso se crearon dos grupos de trabajo, uno integrado por diputados de todos los grupos del Congreso y otro por parlamentarios catalanes, con el fin de discutir las enmiendas y llegar a un acuerdo en un plazo inicial de dos meses.

Del 7 al 9 de noviembre de 2005 se realizó un debate sobre el futuro del Estado autonómico con el fin de presentar las propuestas para la reforma del Senado, para la ampliación de las competencias de los gobiernos autonómicos, para establecer una nueva relación entre los niveles administrativos y revisar la cuestión de la financiación autonómica. En él estuvieron presentes el presidente José Luis Rodríguez Zapatero y los jefes de los Ejecutivos de todas las comunidades autónomas, exceptuando al del País Vasco Juan José Ibarretxe; este fue el primer debate que se realiza sobre el tema desde 1997. Los temas más importantes fueron 1) el cambio constitucional, que comprende una reforma al Senado en cuanto al cambio de sus competencias y su composición y una nueva definición de competencias legislativas para los gobiernos autonómicos, que a su vez replantearía las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos; 2) las modificaciones a la Ley de Financiación de las Comunidades

Autónomas; y 3) el diseño y la aplicación de políticas públicas que permitan enfrentar las crecientes demandas de servicios públicos e infraestructura, el rápido crecimiento poblacional (debido principalmente a las migraciones) y la gestión de la identidad en sociedades plurales y diversas. Tras el proceso en el Senado, el proyecto volvió al Congreso para un pronunciamiento definitivo, que requirió para su aprobación de la mayoría absoluta.

A partir de ese momento el Parlamento de Cataluña dispuso de diez días para decidir su acuerdo con la iniciativa, con 89% de votos a favor el 30 de septiembre de 2005 el Parlamento catalán aprobó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que tuvo como uno de los puntos más polémicos la definición de Cataluña como nación. Si bien la votación a favor del proyecto fue mayor a dos tercios del parlamento autónomo, ésta sólo se consiguió en el ámbito general, ya que los socialistas no lograron que los otros partidos respaldaran en lo particular muchos capítulos y enmiendas que al final sólo contaron con apoyos parciales.

La aprobación por parte de la cámara catalana llevó al proyecto a su última fase, la convocatoria de un referéndum en el que los ciudadanos catalanes se pronunciaron sobre el nuevo Estatuto el 18 de junio de 2006. En los meses siguientes a la aprobación del proyecto, las protestas en España no pararon, algunos miembros del gobierno advirtieron que limitarían artículos, el poder judicial lo rechazó abiertamente, los militares y la jerarquía eclesiástica expresaron preocupación por la unidad de España, recibió críticas de otros gobiernos autónomos y de organizaciones sindicales y, por supuesto, el PP tomó como bandera el rechazo a un proyecto que según sus miembros destruiría la nación española y el consenso democrático de 1976. En este ambiente los socialistas, Iniciativa Verds y Esquerra emprendieron las negociaciones para que el proyecto fuera aceptado en las Cortes; CiU se negó a negociar en un frente común y lo hizo a título personal. El 2 de noviembre de 2005 el proyecto de Estatuto Catalán fue admitido para su revisión en el Parlamento Español pero en enero de 2006 se

estancó el proceso de aprobación, ante esto el presidente Zapatero y Artur Mas se reunieron para llegar a acuerdos sobre los puntos polémicos y hacer algunas enmiendas que fueron incluidas durante el trámite en la Comisión Constitucional del Congreso, cuyo pleno aprobó el proyecto el 30 de marzo, el Senado lo hizo también el 10 de mayo.

El 6 de mayo de 2006 mientras el Gobierno catalán presentaba a la ciudadanía la campaña institucional explicativa del nuevo Estatuto, el Consejo Nacional de Esquerra Republicana refrendó por unanimidad su “no” al texto. Los hechos se interpretaron como una fractura en el Gobierno tripartito, Pasqual Maragall planteó al líder de Esquerra que, ante su desacuerdo con el nuevo Estatuto, se retiraran de manera pactada del Ejecutivo. En ese escenario, la única forma de evitar el avance electoral de Esquerra, la fractura y de conseguir paz para un Gobierno que desde su formación había estado inmerso en una crisis de legitimidad, era obtener una victoria tan holgada del “sí” al Estatuto en el referéndum que obligara a los republicanos a reconocer su derrota, a gobernar Cataluña con el nuevo Estatuto y a aplicarlo sin ponerlo en entredicho constantemente. La otra opción planteada por el PSC y por Iniciativa era que el presidente Pasqual Maragall convocara a elecciones anticipadas. Por primera vez en su historia, las fuerzas nacionalistas de Cataluña no apoyaban de manera unánime una ley de esa trascendencia.

En una encuesta realizada por el Instituto Opina para el periódico “El País” durante el 7 y 8 de junio de 2006 en Cataluña mediante entrevista telefónica se supo que el 53.4% de los catalanes entrevistados votarían por el “sí” al nuevo Estatuto en el referéndum, 16.4% dijo que votaría por el “no” y 20% se mostró indeciso; pero el 51.4% de los entrevistados dijo contar con poca información sobre el contenido estatutario para decidir su voto. El 64.4% dijo que preferiría que el Estatuto fuera aprobado, el 56.2% creyó que el nuevo Estatuto sería positivo para España y el 73.6% que sería positivo para Cataluña.

El referéndum celebrado el domingo 18 de junio de 2006 logró la participación del 49.41% de los catalanes, quienes en su mayoría votaron por el "sí" al nuevo estatuto, el 73.9% de los votos escrutados apoyaron el texto elaborado por el Parlamento catalán, y corregido y aprobado por las Cortes Generales; mientras que el 20.7% fue para el "no". La participación estuvo dentro del promedio que se ha dado en otros referendos, se registró una abstención del 50.59%. Con la aprobación del estatuto el gobierno del presidente Zapatero alcanzó favorablemente uno de los grandes objetivos planteados para su periodo junto al proceso abierto para lograr el fin del terrorismo de ETA.¹²⁰ José Luis Rodríguez Zapatero destacó que el nuevo Estatuto catalán reconoce mejor la "identidad propia de Cataluña" y que es un mejor instrumento para que la comunidad ejerza su autogobierno, que con la aprobación del Estatuto la España autonómica avanza y se asienta en la normalidad propia de una democracia sólida, y que el proceso de reformas de los estatutos acercaría el poder a los ciudadanos y lograrían integrar mejor a las comunidades autónomas en el proyecto común de España.

Las campañas políticas a favor o en contra del estatuto fueron planeadas también para definir posturas con miras a las elecciones anticipadas a la presidencia de la Generalitat. Durante las negociaciones todos los dirigentes de los partidos políticos catalanes estaban pensando ya en las posibilidades de ganar en la elección autonómica. CiU dejó ver que su próximo candidato sería el actual líder del partido, Artur Mas, quien declaró que tras el nuevo Estatuto Cataluña se necesitaba un buen gobierno para instrumentarlo; Iniciativa Verds declaró a través de su presidente Joan Saura, que le gustaría la reedición de un tripartito pero de ser posible con alguien distinto a Maragall a la cabeza; el PP no perdió oportunidad durante el proceso de aprobación del Estatuto para atacar al gobierno de Zapatero; Esquerra Republicana por su parte cambió la intención de su voto en

¹²⁰ **Resultados del Referéndum:** Escrutados: 99.95% sí: 73.9%; no: 20.76%; en blanco: 5.34% **Porcentaje de participación:** 49.41% **Abstención:** 50.59%. La movilización en zonas mayoritariamente nacionalistas fue superior a las otras; la suma de los "no" no alcanza el 28% que Esquerra Republicana y el PP sumados lograron en las elecciones autonómicas de 2003.

diferentes ocasiones y en muy poco tiempo: del “sí” pasaron al “sí-crítico”, luego a la abstención, después llamaron al voto nulo y finalmente al “no”; Josep Lluís Carod no quiso especular si el resultado del referéndum permitiría a su partido tener una lectura positiva para el futuro.

4. Los nuevos derechos y las nuevas competencias para Cataluña

El nuevo Estatuto de Cataluña consta de 223 artículos divididos en seis títulos generales que se refieren a las competencias de la Generalitat y a los derechos y deberes de los ciudadanos y del gobierno autónomo; los títulos sobre el sistema de financiación, el blindaje, la delimitación y ampliación de las competencias políticas y la definición de Cataluña como nación, son las principales novedades. Aunque conserva su espíritu, el nuevo estatuto tiene una redacción completamente diferente respecto del Estatuto de Sau, basta ver que la extensión del anterior no tiene comparación con la del recientemente aprobado.

La mejora de la financiación, la adjudicación de nuevas competencias por parte de la Generalitat y la reafirmación de la identidad de Cataluña constituyeron los tres grandes pilares del Estatuto aprobado con el apoyo del 88% de los diputados del Parlamento catalán. Pero en el periodo de espera, mientras se tramitaba su aceptación en las Cortes, el Gobierno y el PSOE anunciaron de inmediato su intención de enmendar las disposiciones sobre financiación, el título de competencias y la definición de Cataluña como nación y su articulación con el proyecto estatal y la Constitución española; éste último fue ciertamente uno de los puntos más polémicos de la reforma estatutaria y el que mayor controversia levantó en la opinión pública.

4.1 Definición de Cataluña como nación

El pacto de transición en España consistió, de forma resumida, en la moderación de las posturas radicales de ambos espectros políticos: la izquierda estuvo dispuesta a abandonar su postura revolucionaria a cambio de que la derecha apoyara la abolición de la dictadura; el resultado fue la instauración extensa del sistema democrático, de un parlamento representativo y un sistema de partidos plural. A esto se le sumó un acuerdo amplio sobre el reconocimiento del derecho

de la autodeterminación de los pueblos, una postura que durante la dictadura fue severamente contenida, razón por la que los nacionalismos vasco y catalán fueron nombrados como enemigos del régimen de Franco.

De esa aceptación y acuerdo entre las distintas fuerzas se derivó la forma de reorganización del Estado garantizada en el artículo segundo de la Constitución española y desarrollada en detalle en el título VIII, apartado que se refiere a la organización territorial:

Artículo 2: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”

Art. 137: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

Art. 139: “1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte de territorio del Estado.”

La reforma política que comenzó en 1976 no se limitó a realizar una descentralización administrativa sino a reconocer la autonomía política de las regiones a través de la creación de comunidades autónomas con un poder legislativo propio, electo por sus ciudadanos, y un gobierno responsable ante dichos parlamentos. Para lograrlo se tuvieron que superar obstáculos institucionales y también combatir intereses corporativos, al final, se puede decir que el resultado fue muy apreciable. No obstante, a pesar de los recursos y de las competencias cedidas por el Estado a las comunidades, el problema de la organización territorial ha seguido vivo y es todavía muy debatido, sobre todo en territorios como el País Vasco y Cataluña. Durante el gobierno del Partido Popular, y especialmente en su segundo mandato, las cosas se tornaron álgidas respecto del tema, incluso hubo un momento en que el presidente José María Aznar rompió relaciones con el Lehendakari Ibarretxe y, para justificar su actuación, llegó a

equiparar a los nacionalismos con el terrorismo de ETA. Por eso en el 2004 cuando el PSOE ganó las elecciones y Zapatero convocó a las autonomías para que hicieran propuestas sobre la consolidación de la organización territorial hubo una respuesta positiva en general, a pesar de que su idea fue primordialmente la de fortalecer el régimen federal.

En el caso catalán la propuesta de reforma se planteó originalmente en términos de la contribución a la consolidación de una España moderna y plural, avalada por Pasqual Maragall, representante del PSC y antes de que su partido ganara las elecciones en la región. El texto original contenido en el Estatuto de Sau respecto de la definición de Cataluña como nación se encontraba en el preámbulo y en el artículo primero y versaba así:

Preámbulo: "[...] Cataluña, ejerciendo el derecho a la autonomía que la Constitución reconoce y garantiza a las nacionalidades y regiones que integran España, manifiesta su voluntad de constituirse en comunidad autónoma [...] El presente Estatuto es la expresión de la identidad colectiva de Cataluña y define sus instituciones y sus relaciones con el Estado en un marco de libre solidaridad con las otras nacionalidades y regiones. Esta solidaridad es la garantía de la auténtica unidad de todos los pueblos de España".

Art. 1: " Cataluña, como nacionalidad y para acceder a su autogobierno, se constituye como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica."

En el proyecto aprobado por el Parlamento catalán se pretendía introducir en el preámbulo una justificación más detallada con referencias históricas sobre su derecho a la autonomía, y modificar el artículo primero de la siguiente manera:

Preámbulo: "[...] Desde 1714, han sido varios los intentos de recuperación de nuestras instituciones de autogobierno. En este itinerario histórico constituyen hitos destacados, entre otros, la Mancomunidad de 1914, el restablecimiento de la Generalitat y el Estatuto de 1932 y el de 1979, en los que se establecía que Cataluña quería ejercer, entonces como ahora, su derecho inalienable al autogobierno [...] mueven este Estatuto la aspiración, el proyecto y el sueño de una Cataluña sin ningún tipo de obstáculos a la

libre y plena interdependencia que una nación necesita hoy. La vocación y el derecho de los ciudadanos de Cataluña de determinar libremente su futuro como pueblo se corresponde con la afirmación nacional que históricamente representó la institución de la Generalitat vigente hasta el siglo XVIII y después recuperada y mantenida sin interrupción como máxima expresión de los derechos históricos de que dispone Cataluña y que el presente Estatuto incorpora y actualiza [...] El presente Estatuto define las instituciones de la nación catalana y sus relaciones con los pueblos de España en un marco de libre solidaridad con las nacionalidades y las regiones que la conforman, compatible con el desarrollo de un Estado plurinacional".

Art. 1: "1. Cataluña es una nación. 2. Cataluña ejerce su autogobierno mediante instituciones propias, constituida como comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto."

La propuesta fue vista por la opinión pública y especialmente por los conservadores los militantes y simpatizantes del PP como un peligro para la unidad de España, se dijo que menciones como *derecho inalienable de autogobierno, una Cataluña sin ningún tipo de obstáculos a la libre y plena interdependencia, y la vocación y el derecho de los ciudadanos de Cataluña de determinar libremente su futuro*, comprobaban la verdadera intención separatista o independentista del "nacionalismo catalán", término que usaban en sentido peyorativo.

En las negociaciones para aprobar la propuesta estatutaria y evitar la posibilidad de dejar una ventana abierta a la secesión, los legisladores españoles acordaron con representantes de Cataluña que se mantuvieran las referencias históricas en una retórica mucho más suavizada; en la redacción final y aprobada del Estatuto se menciona en el preámbulo el itinerario histórico de la comunidad y se refieren a la intención de respetar los derechos y las libertades fundamentales de las personas y de los pueblos, su compromiso con la construcción de una sociedad democrática y avanzada dentro de España y en el contexto de Europa.¹²¹

¹²¹ Ver: Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006, Generalitat de Catalunya, Preámbulo, p. 6-8.

- “Cataluña es una comunidad de personas libres para personas libres donde cada uno puede vivir y expresar identidades diversas, con un compromiso comunitario basado en el respeto a la dignidad de todas y cada una de las personas

- “El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución así como en los derechos históricos del pueblo catalán que dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat. Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de pueblos en España.

- “Cataluña, a través del Estado, participa en la construcción del proyecto político de la Unión Europea, cuyos valores y objetivos comparte.”

La redacción del artículo primero quedó de la siguiente manera:

- “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica.”

Prácticamente es muy similar a la del proyecto, pero es notable que hayan cambiado la afirmación “Cataluña como nación” por la de “Cataluña como nacionalidad”. Aunque en términos laxos ambos enunciados quieren decir lo mismo, desde el punto de vista simbólico sirvió para evitar problemas con aquéllos que criticaron al proyecto de “nacionalista” o de “esencialista”.

En su ensayo *España plural, Cataluña plural*¹²² José Álvarez Junco criticó que en el proyecto de Estatuto se le concediera a “Cataluña” una calidad de ente

¹²² José Álvarez Junco, *España plural, Cataluña plural*. Ponencia presentada en el “Encuentro Cataluña-España de académicos e intelectuales”, Universidad de Pompeu Fabra, 14 de enero 2006.
Ver: <http://www.upt.edu/grec/en/0506/docs/encuent/alvarez.pdf>

atemporal, como un “organismo vivo dotado de voluntad y raciocinio” y además con derechos colectivos; como si se estuviera hablando de las viejas naciones del siglo XIX que tantos problemas políticos provocaron. Asimismo criticó que se usara a la historia como la razón legitimadora de un proyecto político actual y con el fin de avalar una identidad nacional que supone ser permanente, cuando en realidad las instituciones del antiguo régimen eran más bien de tipo oligárquico, protegían intereses corporativos y estaban lejos de ser lo que en la actualidad se llama nación. “No necesariamente es siempre España la “enmohecida”, ni Cataluña el paradigma de pluralidad, multiculturalidad y modernidad. Este texto [el proyecto de Estatuto] que han suscrito el 89% de los diputados catalanes destila mucho nacionalismo mohoso. Y al alinearse tantos representantes de Cataluña en esas posiciones provocan la reactivación del nacionalismo español de similar vetustez y catadura.”¹²³ Y pregunta: ¿a qué se refieren con derechos del pueblo catalán?, ¿cuáles son los límites de estos derechos?, y en caso de contradicción ¿qué derechos tienen prioridad, los individuales o los colectivos?

El temor del retorno a los nacionalismos decimonónicos es bastante comprensible y quizá para los españoles la mala experiencia todavía se sienta muy reciente. Durante el franquismo la utilización del nacionalismo justificó una serie de prácticas antidemocráticas y contra los derechos humanos, como la definición de España como un Estado católico y donde se hablaba el castellano, negando el derecho a la diferencia y justificando persecuciones políticas. En este sentido los intelectuales y políticos más progresistas han pensado que se debe reconocer la pluralidad cultural del país, las distintas lenguas y a las autonomías más que sólo a las naciones dentro de España, al mismo tiempo que se garantizan el acceso equitativo a las oportunidades y a los derechos civiles y políticos, y la conservación de un régimen democrático. Pensando de esa forma los parlamentarios incluyeron en el nuevo Estatuto un artículo peculiar referido a la memoria histórica:

¹²³ *Idem*, p. 10.

- **Art. 54. Memoria histórica.** *“1. La Generalitat y los demás poderes públicos deben velar por el conocimiento y mantenimiento de la memoria histórica de Cataluña como patrimonio colectivo que atestigua la resistencia y la lucha por los derechos y las libertades democráticas. A tal fin, deben adoptar las iniciativas institucionales necesarias para el reconocimiento y la rehabilitación de todos los ciudadanos que han sufrido persecución como consecuencia de la defensa de la democracia y el autogobierno en Cataluña. 2. La Generalitat debe velar para que la memoria histórica se convierta en símbolo permanente de tolerancia, de dignidad de los valores democráticos, de rechazo de los totalitarismos y de reconocimiento de todas aquellas personas que han sufrido persecución debido a sus opciones personales, ideológicas i de conciencia.”*

Este artículo, que en realidad es un principio rector y no una garantía, tiene por objeto establecer las bases para diseñar políticas públicas del Gobierno dirigidas a la “recuperación, y fomento de la memoria democrática”, es decir, para que las personas conozcan que la Generalitat es una institución republicana y para que no se olviden de lo que implicó para el pueblo de Cataluña la guerra civil, la represión de la dictadura y el exilio; y mantener los valores y las acciones de la cultura democrática.

Esta disposición está relacionada con la LEY21/2005, del 17 de noviembre, que restituye a la Generalitat los documentos incautados durante la guerra civil y permite la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica; y con una iniciativa de ley que el gobierno tripartito envió al Congreso de los Diputados en noviembre de 2005 llamada “Proyecto de Ley sobre memoria histórica, antifascista y republicana” cuyo objetivo es “la aplicación de la doctrina de la ONU sobre los crímenes contra la humanidad a los cometidos sistemáticamente por la Dictadura franquista. Reconocer, por parte del Estado español, jurídicamente la condición de víctimas a todas las personas que sufrieron persecución y muerte, y restituir moral y materialmente a las personas, instituciones públicas, organizaciones, y entidades de todo tipo que fueron perseguidas. Poner los medios necesarios para la divulgación de la memoria histórica republicana y antifascista, y ofrecer conocimiento de la perversión del régimen dictatorial franquista a fin de transmitir a las generaciones actuales y futuras los horrores de la guerra, de la represión

totalitaria y fortalecer los valores de la democracia, la libertad y la fraternidad humana.”¹²⁴

Según la teoría multicultural de Will Kymlicka, España es un Estado multinacional cuyas minorías nacionales son proclives a reivindicar en alguna medida autonomía política o jurisdicción territorial para asegurar la consecución de sus intereses. El que los catalanes se nombren una nación no necesariamente va en el sentido peligroso del término, es más bien una cuestión simbólica que puede ser aceptable para un Estado como el español.

“Las reivindicaciones de autogobierno suelen adoptar la forma de transferencia de competencias a una unidad política básicamente controlada por los miembros de una minoría nacional, que fundamentalmente se circunscriben a su patria o territorio histórico [...] estos derechos a menudo se describen como derechos intrínsecos y por lo tanto permanentes, lo que constituye una de las razones de que las minorías nacionales aspiren a ser contempladas en la Constitución.”¹²⁵

La Constitución señala que la soberanía reside en el pueblo de España pero eso no contraviene la existencia de otros pueblos que deban ser reconocidos para permitir un trato más justo y dar valor a la pluralidad cultural. Así, según la teoría multicultural, la declaración de “Cataluña como nación” sería válida, y por supuesto, el que se reconozca a Cataluña como nación no quiere decir en ningún momento que España deje de serlo. Las relaciones entre ambos niveles de gobierno dependen de una delimitación clara de las competencias que les correspondan a cada uno de ellos y de que se garantice el respeto y reconocimiento recíproco. Respecto de si el nacionalismo debe desaparecer o no, es una discusión que corresponde más al debate sobre la vigencia o crisis del Estado nacional y de la que hemos hablado un poco en el primer capítulo.

¹²⁴ <http://www.derechos.org/nizkor/espana/doc/esqley.html>

¹²⁵ Will Kymlicka, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós, Barcelona, 1996, p. 51-52.

4.2 Nuevas competencias y derechos de autogobierno

La definición de los nuevos derechos y las competencias de autogobierno para Cataluña es quizá el punto más importante de toda la reforma estatutaria. El motivo político que inició este movimiento fue precisamente la ampliación de facultades para tomar decisiones de forma autónoma sobre temas importantes para la comunidad. Cuando el Parlamento de Cataluña definió “Cataluña como nación” estaba afirmando un sujeto de autodeterminación política, sin que ésta tenga que concretarse necesariamente en la voluntad de constituir un Estado independiente, sino más bien en la creación de una nueva estructura institucional que permita decidir colectivamente sobre aquellos asuntos que afectan primordialmente a la comunidad nacional.

Según Kymlicka, hay dos tipos de argumentos a favor del autogobierno: uno se basa en los derechos históricos de la comunidad y el otro es el argumento de la igualdad.¹²⁶ La forma en que una minoría nacional es incorporada al Estado determina el tipo de derechos de grupo (multiculturales) que se le pueden reconocer, si la incorporación fue voluntaria, como es el caso de Cataluña y de la mayoría de las federaciones y las confederaciones, los derechos especiales para las comunidades pudieron haber sido pactados desde el principio en tratados o incluso en la misma Constitución política del Estado. Este tipo de derechos pactados en el momento de la incorporación generalmente hacen referencia al argumento de la igualdad para ser garantizados; dando por hecho que las negociaciones fueron justas, se establecen para evitar que los miembros de una minoría sufran de un trato desigual o de perjuicios por sus características societales.

Pero también existe la justificación histórica, que permite saber los términos en los que se llevó a cabo esa incorporación y por lo tanto qué competencias fueron cedidas al Estado y cuáles se quedaron como exclusivas de la comunidad,

¹²⁶ Kymlicka, *Ciudadanía multicultural*, p. 166-173.

y en este sentido limitan la intervención del Estado en determinados asuntos concernientes a la minoría en cuestión. El argumento de los derechos históricos, según Kymlicka, produce un derecho negativo que si bien resguarda a la comunidad de la intervención estatal, también puede impedir que el gobierno federal acepte asistir al autogobierno de la minoría (con recursos por ejemplo) si esto no forma parte del acuerdo histórico. En este sentido la ayuda que la federación pudiera dar a la minoría sería vista como algo humanitario y no como una cuestión de justicia.

En virtud de que las circunstancias cambian, hoy en día muchas comunidades que acordaron su incorporación voluntaria a una federación hace tiempo desean renegociar los términos de esos acuerdos, normalmente para que se les concedan nuevos derechos y competencias. Por eso Kymlicka advierte que la defensa de los derechos culturales (diferenciados en función de grupo) no debe hacer referencia nada más a acuerdos históricos porque es inevitable su revisión y actualización constante, aunque pueden ser muy útiles en la argumentación y ayuda a que el proceso de reconocimiento sea más sencillo de aceptar por aquéllos que no forman parte de la comunidad; pero el argumento de la igualdad es el adecuado para complementar el de los derechos históricos y así lograr que las reformas y los nuevos acuerdos se basen finalmente en argumentos de justicia.

A finales de los setenta las distintas fuerzas de España pactaron para democratizar el Estado y hacer una ley fundamental que rigiera a todo el territorio, para establecer los derechos de la ciudadanía y además las normas de las diferentes regiones históricamente consideradas territorios con identidad nacional. En la Constitución española se contempla el derecho de las diferentes regiones autónomas que integran el estado español para crear sus propias normas de regulación, principios rectores y organización. En los artículos 143 y 147 se establece el derecho al ejercicio de la autonomía de estas regiones de la siguiente manera:

Art. 143. “1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.”

Art. 147. “1. Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico. 2. Los Estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. 3. La reforma de los Estatutos se ajustará: al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.”

En cuanto a la definición de competencias para las comunidades autónomas y las del Estado frente a ellas, en la Constitución se establece lo siguiente.

Art. 148. “1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. **Organización de sus instituciones de autogobierno.**
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio...
3. **Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.**
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. **La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.**
8. Los montes y aprovechamientos forestales.
9. **La gestión en materia de protección del medio ambiente.**
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos...
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

12. Ferias interiores.
13. **El fenómeno de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.**
14. La artesanía.
15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
17. **El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.**
18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
20. Asistencia social.
21. Sanidad e higiene.
22. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales.

2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Art. 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. **La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.**
2. **Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.**
3. Relaciones internacionales.
5. **Administración de Justicia.**
7. **Legislación laboral;** sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
8. **Legislación civil...**
13. Bases y coordinación de la **planificación general de la actividad económica.**
14. Hacienda general y Deuda del Estado.
18. **Las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios [...]** sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...
21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma [...]
22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
23. **Legislación básica sobre protección del medio ambiente,** sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.
24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.

27. **Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión** [...] sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.

29. **Seguridad pública**, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas...

32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

2. Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas. 3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”¹²⁷

Finalmente, respecto de las competencias de las Cortes Generales en referencia con las comunidades autónomas se establece lo siguiente:

Art. 150. “1. Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas. 2. El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado. 3. El Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

¹²⁷ Para conocer todas las competencias del Estado español ver el inciso 1 de este mismo artículo.

En el Estatuto de Sau las competencias exclusivas de la Generalitat quedan establecidas en el Título I del artículo 9 al 28 y enlistan las facultades establecidas en la Constitución para las comunidades autónomas. En la redacción de estos artículos se puede observar que existe una constante referencia a lo establecido en las Leyes del Estado y a las disposiciones de las Cortes Generales.¹²⁸

Algunas de las más importantes son las siguientes:

1. **Organización de sus instituciones de autogobierno**, en el marco del presente Estatuto.
2. **Conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán.**
3. **Normas procesales y de procedimiento administrativo** que se deriven de las particularidades del Derecho sustantivo de Cataluña o de las especialidades de la organización de la Generalidad.
4. Cultura.
5. **Patrimonio**; histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
8. **Régimen local**, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios.
9. **Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.**
13. **Obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado** o cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma.
14. **Carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de Cataluña.**
15. Ferrocarriles, transportes, terrestres, marítimos, fluviales y por cable; puertos, helipuertos, aeropuertos y Servicio Meteorológico de Cataluña, sin perjuicio de lo dispuesto en los números 20 y 21 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Centros de contratación y terminales de carga en materia de transportes.
16. Aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurren íntegramente dentro de Cataluña; instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra provincia o Comunidad Autónoma [...] Todo ello sin perjuicio de lo establecido en el número 25 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.
17. Pesca en aguas interiores, marisqueo, acuicultura, caza y pesca fluvial y lacustre.
25. Asistencia social.
26. Juventud.
27. Promoción de la mujer.
29. Deportes y ocio.
34. Las restantes materias que se atribuyan en el presente Estatuto

¹²⁸ Para conocer detalladamente el Estatuto de Sau ver: www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut1979/index.htm

expresamente como de competencia exclusiva y las que, con este carácter y mediante Ley Orgánica, sean transferidas por el Estado.

En el momento de la redacción del primer Estatuto de Cataluña, se reconocieron elementos básicos y distintivos propios de un territorio con identidad nacional. Sin embargo, a pesar del acuerdo generalmente aceptado en aquel entonces, con el establecimiento del régimen democrático y la evolución política y social se volvió necesaria su revisión. La propuesta de reforma establece los términos en los que se han de organizar las relaciones entre la Generalitat y el Gobierno federal pero también hizo hincapié en el asunto de que el ejercicio de la autonomía requiere de una nueva forma de distribución y uso de los recursos. Bajo el argumento de que el *sistema de compensación solidaria estatal* es desventajoso y que la redistribución de los recursos entre la federación y las comunidades se puede realizar de una forma más equitativa y en pro de la eficiencia y eficacia del funcionamiento de la economía, en términos generales se pide que las comunidades que tienen la responsabilidad de prestar determinados servicios puedan distribuir su costo sobre sus ciudadanos con criterios propios.

Los presidentes de las comunidades argumentan que el actual modelo de financiación tiene su principal debilidad en la falta de respuesta a las necesidades derivadas de los rápidos crecimientos poblacionales y de las migraciones, sobre todo en cuanto a cobertura de los servicios básicos como la educación, la salud y la seguridad social. En el caso específico de Cataluña, la propuesta de financiación contenida en su proyecto de Estatuto planteó dos objetivos principales: poder decidir sobre los impuestos que se pagan en Cataluña, y mejorar los mecanismos de solidaridad haciéndolos más transparentes para evitar que se penalicen a las comunidades que pagan más impuestos. Pasqual Maragall ha dicho en más de una ocasión que estos dos puntos son perfectamente conciliables con lo establecido en el artículo 157.3 de la Constitución española.¹²⁹

¹²⁹ Artículo 157: 1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de

El nuevo sistema de financiación supone un cambio sustancial, tanto cualitativa como cuantitativamente, respecto de lo que se disponía en el Estatuto de Sau, cuyo capítulo constaba sólo de 13 artículos más algunas disposiciones adicionales y una transitoria. En el recientemente aprobado se le da más autonomía financiera a la Generalitat y fija nuevos criterios en materia de solidaridad. Por primera vez el régimen financiero de la Generalitat la autonomía tributaria deriva de una mayor participación de los impuestos y se complementa con una Agencia Tributaria de Cataluña. Los expertos destacan otras dos novedades: la nivelación parcial y el principio de ordinalidad: la primera premia el esfuerzo fiscal de Cataluña, lo que repercutirá en mayores ingresos para el erario público, y el segundo supone una especie de blindaje pues los mecanismos de solidaridad no podrán alterar la posición de Cataluña en la ordenación de rentas *per capita* entre las comunidades a causa de algún tipo de nivelación.¹³⁰

Una vez establecido un sistema de financiamiento acorde con las necesidades del gobierno autónomo, se previene el ejercicio de nuevas competencias políticas e institucionales. En el texto que el Parlamento catalán presentó ante las Cortes Generales tuvo modificaciones como en todos los casos; los artículos quedaron distintos en su redacción, pero conservaron la intención de lograr que las relaciones entre el Estado y la Generalitat fueran más equitativas por medio del reconocimiento de nuevas facultades. La extensión del nuevo Estatuto de Autonomía es proporcional a la necesidad de hacer explícitas las nuevas competencias de la Generalitat, de definir las bien y delimitarlas nuevamente.

El Título IV del Estatuto se dedica por completo a este tema y se divide en dos secciones, la primera dedicada a definir el tipo de competencias que son tres:

su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito. 2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. 3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

¹³⁰ *El País*, 19 de junio de 2006, p. 24.

las competencias compartidas, las competencias exclusivas y las competencias ejecutivas. La exactitud con la que se trata este capítulo tiene el objetivo de evitar que algunas leyes que pudieran ser aprobadas en las Cortes Generales con posterioridad interfieran de alguna manera con lo establecido en él. La segunda sección se refiere a las materias de las competencias que se explican y definen con mayor exactitud.

Las competencias exclusivas de la Generalitat son aquéllas sobre las que mantienen las potestades legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva; y por lo tanto tiene la facultad de diseñar políticas públicas para su instrumentación. Las nuevas competencias exclusivas, que antes eran compartidas con el Estado, son las siguientes:

1. Agricultura, ganadería y aprovechamientos forestales*
2. Cuencas internas hidráulicas
3. Régimen jurídico de las asociaciones
4. Régimen jurídico de las fundaciones
5. Actividades marítimas
6. Pesca marítima y recreativa en aguas interiores
7. Regulación de horarios comerciales
8. Consultas populares locales
9. Consumo
10. Cooperativas y economía social
11. Corporaciones de derecho público
12. Ejercicio de profesiones tituladas
13. Cultura
14. Denominaciones de origen
15. Educación
16. Emergencias y protección civil
17. Deporte y tiempo libre
18. Función pública
19. Vivienda
20. Industria*
21. Infraestructura del transporte y comunicaciones (menos las de interés general)
22. Juventud
23. Lengua
24. Espacios naturales
25. Servicios públicos de radio y televisión
26. Urbanismo
27. Organizaciones de la administración de la Generalitat
28. Políticas de género
29. Investigación e innovación tecnológica
30. Evaluación, inspección y control de los centros, servicios y establecimientos

- sanitarios
- 31. Servicios sociales
- 32. Protección de menores
- 33. Transportes específicos
- 34. Videovigilancia, control de sonido y grabaciones

*La planificación corresponde al Estado

Las competencias compartidas son aquéllas en las que le corresponden a la Generalitat las potestades legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado. En este caso la Generalitat puede establecer políticas propias. Las competencias compartidas, nuevas o que antes eran sólo ejecutivas, son las siguientes:

1. Crédito, banca, seguros y mutualidades no integradas en el sistema de seguridad social
2. Mercados de valores y centros de contratación
3. Responsabilidad patrimonial
4. Planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y ordenación de las policías locales
5. Expropiaciones urbanísticas
6. Sanidad y salud pública
7. Cajas de ahorros
8. Corporaciones de derecho público
9. Organización territorial
10. Régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas
11. Contratación de las administraciones públicas de Cataluña
12. Régimen local
13. Universidades

Finalmente, las competencias ejecutivas son aquéllas que corresponde a la Generalitat la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, que incluyen disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, la organización administrativa y las funciones y actividades de la administración pública.

El ámbito material de aplicación de las competencias de la Generalitat se refiere al territorio de Cataluña, exceptuando cuando se hace referencia expresa en el Estatuto a alguna disposición cuya aplicación requiera del elemento extraterritorial, como por ejemplo en lo que se refiere a las relaciones bilaterales o multilaterales. Este es uno de los nuevos temas que se incluyen y se refiere a las

acciones que puede emprender el gobierno autónomo en el exterior, se garantiza la intervención de la Generalitat en las políticas de la Unión Europea que pudieran tener algún efecto en Cataluña, su participación en organizaciones internacionales gubernamentales dedicadas a labores sociales y cívicas como la UNESCO, y en los asuntos vinculados a la inmigración.

4.3 Derechos lingüísticos

Históricamente para los catalanes la característica fundamental que los diferencia del resto de los españoles es su lengua. Durante una visita a la feria del libro en México en noviembre de 2004, Pasqual Maragall hizo una declaración en la que afirmó que el catalán es el ADN de Cataluña. Mucha gente que ha vivido integrada en la sociedad catalana comparte la misma sensación y cree que aquello que la une a su comunidad política es precisamente este elemento que permite mantener el interés en el pasado histórico y atención en el futuro: la lengua. Por eso es normal que su protección se piense también como la defensa de su identidad como una comunidad política diferenciada.

En el Estatuto de Sau el catalán se reconoce como la lengua propia de Cataluña, y también como el idioma oficial junto con el castellano; de tal modo que mediante la garantía gubernamental de promover el uso de ambos, los ciudadanos catalanes tendrían la opción de elegir qué lengua usar en su vida según las circunstancias. Una política de promoción y protección del catalán tendría que diseñarse cuidando no afectar el uso del castellano en la región porque ambas lenguas tienen, según esta disposición, igual valor.

Art. 3: “1. La lengua propia de Cataluña es el catalán. 2. El idioma catalán es el oficial de Cataluña, así como también lo es el castellano, oficial en todo el Estado español. 3. La Generalitat garantizará el uso normal y oficial de los dos idiomas, adoptará las medidas necesarias para asegurar su conocimiento y creará las condiciones que permitan alcanzar su plena igualdad en lo que se refiere a los derechos y deberes de los ciudadanos de

Cataluña. 4. El habla aranesa será objeto de enseñanza y de especial respeto y protección.”

El 7 de enero de 1998 la Generalitat aprobó una ley general que, junto con las demás leyes que han sido aprobadas hasta hoy, brinda un marco jurídico a la política lingüística de la comunidad. Esta política fue diseñada para fomentar y normalizar el uso de la lengua catalana en todos los ámbitos de la vida de los catalanes, pero sobre todo en las instituciones gubernamentales, en todos los niveles educativos incluyendo el universitario, en los medios de comunicación y en las industrias culturales y socioeconómicas.¹³¹

No obstante la existencia de esta política lingüística de normalización de la lengua en Cataluña, en el ámbito interno se ha debatido constantemente sobre la ineficacia de su aplicación y se ha pensado que quizá este problema provenga de la laxitud con que está expuesta la Ley. Por ello en el proyecto de Estatuto los parlamentarios catalanes quisieron reflejar y detallar la política lingüística de tal manera que se facilitara el cumplimiento de la ley con rigor y se garantizara y extendiera el uso del catalán a toda su sociedad. El texto aprobado en el Parlamento se presentó a las Cortes Generales de la siguiente manera:

Art. 6: “1. La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de todas las administraciones públicas. 2. El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano [...]. Todas las personas en Cataluña tienen el derecho de utilizar y el derecho y el deber de conocer las dos lenguas oficiales.”

Art. 33: “1. Los ciudadanos tienen el derecho de opción lingüística. En las relaciones con las instituciones, las organizaciones y las administraciones públicas en Cataluña, todas las personas tienen derecho a utilizar la lengua oficial que elijan. 3. Para garantizar el derecho de opción lingüística, los jueces y los magistrados, los fiscales, los notarios, los registradores de la propiedad y mercantiles, los encargados del Registro Civil y el personal al servicio de la Administración de justicia, para prestar sus servicios en Cataluña, deben acreditar, en la forma establecida en el presente Estatuto y las leyes, que tienen un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las

¹³¹ Ley de Política Lingüística de la Generalitat de Cataluña, Ley 1/1998, de 7 de enero.

lenguas oficiales.”

Art. 35: “2. Los alumnos tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria.”

Art. 50: “5. La Generalidad, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña, las instituciones y las empresas que dependen de las mismas y los concesionarios de sus servicios deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos. También deben utilizarlo en las comunicaciones y las notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en Cataluña, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden.”

Es claro que el proyecto le da preferencia al uso del catalán al reconocerle la característica de lengua propia y de lengua oficial en primer lugar; un punto y seguido después se da oficialidad al castellano. Por otro lado, garantiza la opción lingüística de los ciudadanos en su trato con las instituciones públicas, pero hace obligatorio para los servidores públicos que la comunicación oficial sea en catalán; esta disposición incluye a jueces y magistrados (quienes esperan la reforma de la Ley del Poder Judicial para ello). Los parlamentarios han dicho que su intención ha sido reforzar el uso del catalán y proteger la lengua de la misma manera en que el Estado español ha protegido y promovido la lengua castellana, así como compensar algunas desventajas históricas.

La obligación ciudadana de conocer ambas lenguas suscitó inconformidades y polémica entre las personas. El domingo 26 de febrero de 2006 apareció en el diario *El País* un desplegado titulado “Enmienda 6.1” que denunciaba que en el proyecto del nuevo Estatuto se negaba a la lengua castellana la calidad de lengua propia y que su uso estaba siendo marginado en la educación pública y a las instituciones de gobierno; su objetivo fue pedir apoyo a la sociedad civil para que se le diera un trato igualitario al castellano como al catalán en el Estatuto, y que fuera modificado el texto del artículo 6.1 del proyecto enviado a las Cortes Generales. Los autores de este desplegado percibieron las nuevas disposiciones lingüísticas como alarmantes para el bilingüismo, pero con la excepción de que el lugar de la lengua en peligro lo ocupaba el castellano (¡!).

Este caso es un buen ejemplo de la dificultad de distinguir entre las protecciones externas y las restricciones internas cuando se trata de llevarlo a la práctica.

La situación de vulnerabilidad del catalán proviene de las injusticias políticas de las que ha sido objeto esta comunidad en el pasado, especialmente durante la dictadura cuando en pos de la unidad nacional se prohibió en España el uso de cualquier otra lengua que no fuera la de Castilla, y se persiguió a aquéllos que no acataran esta orden. Así pues, con las nuevas disposiciones se pretendió rescatar y proteger al catalán de los posibles daños y peligros externos, pero para hacerlo se restringió, o al menos eso fue lo que dijeron los simpatizantes de la Enmienda 6.1, el derecho de hablar castellano.

Es importante observar que hoy en día los problemas del uso del catalán empiezan en Cataluña; un número considerable de su población es bilingüe, particularmente los catalanoparlantes conocen y usan el castellano también, pero sobre todo en las generaciones más jóvenes el uso indistinto de ambas lenguas es una práctica normalizada. En otras palabras, el castellano quizá sea ya una lengua enraizada en Cataluña y no se sienta como una influencia externa. Si esto es así y los legisladores catalanes pretendieron modificar lo que la práctica ha ido institucionalizando, obligando a todos los ciudadanos a conocer ambas lenguas y revertir la tendencia, entonces cabría preguntarse si esta protección no terminaría por ser también una restricción al interior.

Después de los debates en las Cortes Generales, la versión final de los artículos referidos a garantizar los derechos lingüísticos en Cataluña quedó de la siguiente manera:

Preámbulo: “La tradición cívica y asociativa de Cataluña ha subrayado siempre la importancia de la lengua y la cultura catalanas [...]”

Art. 5: Los derechos históricos. “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana [...] de los que

deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con el derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de éstas en el ámbito educativo y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat.”

Art. 6: La lengua propia y las lenguas oficiales: “1. La lengua propia de Cataluña es el catalán. Como tal el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular en el aprendizaje y la enseñanza. 2. El catalán es la lengua oficial de Cataluña. También lo es el castellano, que es la lengua oficial del Estado español. Todas las personas tienen derecho a utilizar las dos lenguas oficiales y los ciudadanos de Cataluña el derecho y el deber de conocerlas. Los poderes públicos de Cataluña deben establecer las medidas necesarias para facilitar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de este deber. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32, no puede haber discriminación por el uso de una u otra lengua.”

Art. 32: Derechos y deberes de conocimiento y uso de las lenguas. “Todas las personas tienen derecho a no ser discriminadas por razones lingüísticas. Los actos jurídicos realizados en cualquiera de las dos lenguas oficiales tienen, en cuanto a la lengua, plena validez y eficacia.”

Art. 33: Derechos lingüísticos ante las Administraciones públicas y las instituciones estatales. “1. Los ciudadanos tienen el derecho de opción lingüística. En las relaciones con las instituciones, las organizaciones y las Administraciones públicas en Cataluña [...] Este derecho obliga a las instituciones, organizaciones y Administraciones públicas [...] y en general a las entidades privadas que dependen de las mismas cuando ejercen sus funciones públicas. 2. Todas las personas [...] tienen el derecho a utilizar la lengua oficial que elijan en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales, y a recibir toda la documentación oficial emitida en Cataluña en la lengua solicitada, sin que puedan sufrir indefensión ni dilaciones indebidas debido a la lengua utilizada, ni se les pueda exigir ningún tipo de traducción. 4. Para garantizar el derecho de opción lingüística, la Administración del Estado situada en Cataluña debe acreditar que el personal a su servicio tiene un nivel de conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales, que lo hace apto para ejercer las funciones propias de su trabajo.”

Art. 34: Derechos lingüísticos de los consumidores. “Todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios [...]”

Art. 35: Derechos lingüísticos en el ámbito de la enseñanza. “1. Todas las personas tienen derecho a recibir la enseñanza en catalán [...] El catalán debe usarse normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y no universitaria. [...] 2. La enseñanza del catalán y el castellano debe tener una presencia adecuada en los planes de estudio. 3. Los alumnos tienen derecho a no ser separados en centros ni en grupos de clase distintos por razón de su lengua habitual. 4. Los alumnos que se incorporen más tarde a la edad correspondiente [...] gozan del derecho a recibir un apoyo lingüístico especial [...] 5. El profesorado y el alumnado de los centros universitarios tienen derecho a expresarse, oralmente y por escrito, en la lengua oficial que elijan.”

Art. 50: Fomento y difusión del catalán. “1. Los poderes públicos deben proteger el catalán en todos los ámbitos y sectores y deben fomentar su uso, difusión y conocimiento. Estos principios también deben aplicarse con respecto al aranés. 3. Las políticas de fomento del catalán deben extenderse al conjunto del Estado, a la Unión Europea y al resto del mundo. 4. Los poderes públicos deben promover que los datos que figuren en el etiquetado y en las instrucciones de uso de los productos distribuidos en Cataluña consten también en catalán. 5. La Generalitat, la Administración local y las demás corporaciones públicas de Cataluña [...] deben utilizar el catalán en sus actuaciones internas y en la relación entre ellos [...] en las comunicaciones dirigidas a personas físicas residentes en Cataluña sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si así lo piden.”

La versión final de los artículos que definen los derechos lingüísticos en Cataluña, como se puede ver, quedó mucho mejor que lo que se presentó originalmente en el proyecto. En primer lugar establecen que el uso catalán es un derecho histórico del pueblo de Cataluña; en segundo lugar relacionan estrechamente el derecho a la lengua con los derechos de las personas jurídicamente reconocidos, reduciendo así el espacio que ha existido entre lo que se establece en las leyes y las condiciones reales que se precisan para ejercer los derechos. En la redacción del artículo 6 se suavizaron las distinciones entre el catalán y el castellano que en el proyecto eran evidentes, al mismo tiempo que en el 32 y 33 se integró el principio de no discriminación previniendo así cualquier tipo de maltrato a las personas que habitan en Cataluña debido a la lengua que elijan usar en su vida cotidiana, y preparando a los servidores públicos en el conocimiento de ambas lenguas para hacer efectivo el derecho de opción lingüística. Asimismo es destacable que se

haya pensado en los derechos de los consumidores para ser atendidos en cualquiera de las lenguas oficiales y a adquirir productos cuyas características puedan entender.

Quizá desde un punto de vista liberal clásico la política lingüística de la Generalitat podría violentar los derechos fundamentales del ciudadano y contradecir los valores democráticos al permitir que el gobierno intervenga ilegítimamente en el ámbito privado del individuo promoviendo el uso del catalán y abandonando así su postura neutral tradicional. Una postura típicamente liberal de la Generalitat debería solamente garantizar a los ciudadanos de Cataluña el derecho a hablar cualquiera de las dos lenguas oficiales y abstenerse de imponer o promover cualquiera de ellas en políticas lingüísticas. Las nuevas disposiciones estatutarias no podrían ser justificadas como acciones positivas para remediar la situación de inferioridad en la que se ha encontrado el catalán durante años por la sencilla razón de que no es transitoria, no tiene una vigencia hasta lograr el efecto deseado.

Pero según el multiculturalismo liberal la interpretación es distinta: el uso del catalán no es simplemente un hecho que recaiga en la voluntad individual de quienes opten habitualmente por utilizarlo en sus vidas cotidianas, sino un derecho colectivo que garantiza a todas las personas la posibilidad de que hoy y en el futuro puedan seguir usando su lengua; o dicho en otras palabras, garantizar que el catalán para los catalanes sea la expresión de un modo de ser, una condición para elegir entre opciones de vida significativas y realizarse en ellas. Des esta manera se puede satisfacer el propósito de integración y de cohesión social, un individuo se puede sentir integrado a su comunidad o grupo si existe un bien que lo vincule a ella y favorezca la solidaridad entre sus miembros y también la consecución de objetivos comunes.

4.4 Descentralización de la justicia, hacia un poder judicial autónomo

Uno de los mayores logros de las democracias liberales es el principio de separación de poderes, a través del cual se garantiza en una democracia representativa la supremacía de la ley como expresión de la voluntad popular. El Poder Judicial es el encargado de llevar a cabo las tareas de fiscalización en relación con el resto de los poderes del Estado porque, en tanto que se subordina únicamente a la legalidad, se supone que no puede cometer arbitrariedades y por lo tanto no es preciso que sobre él recaigan instrumentos de control. El problema es que en muchos casos no se han podido evitar las injerencias externas en el desempeño de las tareas judiciales y por eso el constitucionalismo moderno empezó a vislumbrar la necesidad de reforzar su autonomía a través de órganos propios de gobierno que preservaran a ese poder de las incursiones del resto de los poderes del Estado, tal como ocurre en España tras la aprobación de la Constitución de 1978, que introdujo la figura del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) que, como órgano de gobierno del mismo, es el encargado de velar por la independencia de todos sus integrantes.

Pero según el artículo 122 constitucional, las Cortes Generales tienen el derecho de designar a los vocales del CGPJ, lo que con el tiempo se ha convertido en un problema porque el órgano de justicia está siendo afectado por intereses políticos que se trasladan al ámbito judicial, en otras palabras se ha producido su politización. Ante esto ha habido diferentes propuestas para lograr que el Poder Judicial sea efectivamente autónomo; entre ellas las que han hecho las comunidades autónomas, que buscan la manera de enfocar dichos cambios hacia la descentralización de la administración de la justicia. En el caso de Cataluña este fue uno de los puntos más controversiales en las discusiones sobre la reforma estatutaria.

En el artículo 152 de la Constitución española se establece la forma en que debe hacerse la organización institucional autonómica, especificando que debe

existir una Asamblea Legislativa con funciones de representación, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y un Tribunal superior de Justicia encargado de la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad autónoma.¹³² De acuerdo a estas disposiciones, en el Estatuto de Sau se estableció lo siguiente:

Art. 18: “En cuanto a la administración de justicia, excepto la militar, corresponde a la Generalitat ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado.”

Art. 19: “El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el órgano jurisdiccional en que culminará la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales, en los términos del artículo 152 de la Constitución.”

Art. 20: “La competencia de los órganos jurisdiccionales en Cataluña se extiende: en el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias de Derecho Civil catalán. En el orden penal y social en todas las instancias y grados con excepción de los recursos de casación y revisión.”

Art. 21: “El Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña será nombrado por el rey a propuesta del Consejo General del Poder Judicial.”

El poder judicial y la administración de justicia son de las instituciones que menos se han descentralizado en España desde la restauración de la democracia. En el proyecto de reforma estatutaria se argumentó sobre la posibilidad de mejorar la justicia si la Generalitat asumiera más competencias y se pusiera fin así a los

¹³² Artículo 152: 1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. *Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquellas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.*

defectos y a la ineficacia de un esquema centralizado; bajo esta lógica, la administración de justicia se articularía de forma eficiente y más próxima a los ciudadanos. En las jornadas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y del Poder Judicial, se elaboraron las siguientes conclusiones referentes a la regulación de un Consejo de Justicia en el texto estatutario:¹³³

- “Cataluña valora como positiva y considera necesaria la creación en el futuro Estatuto de Autonomía de Cataluña de un Consejo de Justicia de Cataluña, que signifique el gobierno específico de la Justicia en la Comunidad Autónoma y la garantía de su independencia, respecto de los problemas específicos que se dan en su territorio.
- “Se valora la creación del Consejo de Justicia de Cataluña, como una oportunidad política histórica, y también como una necesidad, de superar los problemas que más de veinte años de existencia del CGPJ han significado en su funcionamiento y en sus renovaciones, que han llevado a incrementar el desprestigio no sólo de éste órgano de gobierno, sin de la misma Justicia.
- “Respecto de la composición de los miembros del Consejo, proponemos seis miembros y su Presidente, como en el Proyecto, de los cuales tres deben ser Jueces o Magistrados y los otros tres no, sean o no juristas, pero en todo caso nombrados por una mayoría calificada del Parlamento.
- “El sistema de nombramiento de los miembros del Consejo de Justicia no debe vincularse a cuotas ni partidistas ni asociativas, sino a criterios de capacidad y de mérito, valorados por el Parlamento después de la comparecencia del candidato ante ellos.

¹³³ Informe JPD Cataluña sobre Consejos de Justicia en el anteproyecto de Reforma de la LOPJ. Véase http://www.gencat.net/justicia/doc/doc_34411753_1.pdf

- “Evitar a toda costa una identificación del Consejo de Justicia con un “mini consejo” mimético al CGPJ, pues reproduciría no sólo sus problemas de legitimación, sino también probablemente la crisis en la que se encuentra dicho órgano.”

En el proyecto del nuevo Estatuto, la propuesta se presentó ante las Cortes Generales de la siguiente manera:

Art. 95: “1. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña [...] Le corresponde en exclusiva la unificación de la interpretación del derecho de Cataluña, así como la función de casación en materia de derecho estatal, salvo, en este último caso, la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina [...] La resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña [...] 5. El presidente del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el representante del poder judicial en Cataluña. Es nombrado por el rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, a partir de una terna presentada por el Consejo de Justicia de Cataluña”.

Art. 96: “El fiscal superior de Cataluña es el jefe del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y representa al Ministerio Fiscal en Cataluña. Es designado por el Gobierno del Estado a partir de una terna propuesta por el Gobierno catalán”.

Art. 97: “El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder Judicial en Cataluña. Actúa como órgano descentralizado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de éste último”.

El incremento en las competencias de justicia autonómicas generó desconfianza en la judicatura española, provocando el rechazo del sector mayoritario y conservador de sus miembros, quienes interpretaron las propuestas de reforma en esta materia como un intento de constituir un poder judicial catalán autónomo según el cual CGPJ quedaría relegado a la condición de un órgano de gobierno de justicia “de segundo grado” sin competencias plenas para revisar los actos del

nuevo Consejo de Justicia catalán.

Los defensores del Estatuto argumentaron que el objetivo del artículo 97 del proyecto era en realidad que el Consejo de Justicia de Cataluña actuara como un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, así que para ellos no había controversia porque esta forma admite la superioridad del órgano estatal. El ala progresista se expresó a favor de la descentralización de la justicia para hacer más eficiente y ágil su administración, y argumentaron que el modelo podía ser reformado a partir de la propia Constitución, adecuando la justicia al estado de las autonomías y de esa manera realizar una “justicia de proximidad” permitiendo la participación de las comunidades en ella.

Finalmente, con la aprobación del Estatuto se realizó un cambio sustancial en el ámbito de la justicia en Cataluña, se otorgaron mayores competencias normativas y ejecutivas a la Generalitat, se creó el Consejo de Justicia y también el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que es ahora la última instancia judicial de la comunidad. El nuevo Estatuto contiene las disposiciones sobre el Poder Judicial en el Título tercero, del artículo 95 al 109 y establecen lo siguiente:

Art. 95: El tribunal superior de justicia de Cataluña. “1. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Cataluña y es competente [...] para conocer de los recursos y de los procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos por el presente Estatuto [...] civil, penal, contencioso-administrativo, social y en los otros que puedan crearse en el futuro. 2. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, así como de todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable [...] 3. Corresponde en exclusiva al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la unificación de la interpretación del derecho de Cataluña [...] 5. El Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el representante del poder judicial en Cataluña. Es nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en los términos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial. 6. Los Presidentes de Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña son nombrados a propuesta del Consejo

General del Poder Judicial y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña [...]"

Art. 97: El consejo de justicia de Cataluña. "El Consejo de Justicia de Cataluña es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña. Actúa como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de las competencias de este último, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial"

Art. 98. Atribuciones. "1. Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña son las que establecen el presente Estatuto, la Ley Orgánica del Poder Judicial, las leyes que apruebe el Parlamento y las que, si procede, le delegue el Consejo General del Poder Judicial.¹³⁴

1. Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.
2. Proponer al Consejo General del Poder Judicial y expedir los nombramientos y los ceses de los Jueces y Magistrados incorporados a la carrera judicial [...]
3. Instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados [...]
4. Participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales [...]
6. Precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del Consejo General del Poder Judicial.
7. Informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales y sobre las propuestas de creación de secciones y juzgados [...]"

Art. 101. Oposiciones y concursos. "La Generalitat propone al Gobierno del Estado, al Consejo General del Poder Judicial o al Consejo de Justicia de Cataluña, según corresponda, la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las plazas vacantes de Magistrados, Jueces y Fiscales en Cataluña [...]"

Art. 102. Del personal judicial y del resto del personal al servicio de la administración de justicia de Cataluña. "1. Los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deberán acreditar un conocimiento adecuado y suficiente del catalán para hacer efectivos los derechos lingüísticos de los ciudadanos en la forma y con el alcance que determine la ley. 2. Los Magistrados, Jueces y Fiscales que ocupen una plaza en Cataluña deben acreditar un conocimiento suficiente del derecho propio de Cataluña en la forma y con el alcance que determine la ley [...] 4. El personal al servicio de la Administración de Justicia y de la Fiscalía en

¹³⁴ Sólo se han mencionado algunas de las atribuciones más importantes del Consejo de Justicia de Cataluña, para conocer todas las atribuciones véase el artículo 98 del Título tercero del Estatuto de Cataluña 2006.

Cataluña debe acreditar un conocimiento adecuado y suficiente de las dos lenguas oficiales que los hace aptos para ejercer las funciones propias de su cargo o puesto de trabajo.”

Art. 108. Justicia de paz y de proximidad. “1. La Generalitat tiene competencia sobre la justicia de paz en los términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial. En estos mismos términos corresponde al Consejo de Justicia de Cataluña el nombramiento de los Jueces [...] 2. La Generalitat en las poblaciones que se determine y de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial, podrá instar el establecimiento de un sistema de justicia de proximidad que tenga por objetivo resolver conflictos menores con celeridad y eficacia.”

Art. 109: Cláusula subrogatoria. “La Generalitat ejerce, además de las competencias expresamente atribuidas por el presente Estatuto, todas las funciones y facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce al Gobierno del Estado con relación a la Administración de Justicia en Cataluña.”

Con la reforma del poder judicial se completó el esquema de ampliación de competencias para la comunidad autónoma de Cataluña, que hoy en día es quizá una de las regiones que ejerce con mayor amplitud su autonomía, a la que se le reconocen derechos históricos y culturales específicos dentro del marco del Estado español.

4.5 Derechos y deberes ciudadanos

Por primera vez en el Estatuto de Cataluña se dedica todo un apartado (el primero) a establecer los derechos, deberes y principios rectores para los ciudadanos con independencia de otros aspectos relativos como las competencias institucionales o los sistemas de financiación. En el Estatuto de Sau respecto de este tema se establecía lo siguiente:

Art. 8: “1. Los ciudadanos de Cataluña son titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución. 2. Corresponde a la Generalitat, como poder público y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y

de los grupos en los que éste se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

Actualmente, desde el artículo 15 hasta el 54 se detallan con claridad las libertades civiles y políticas de los catalanes, los derechos sociales y también se incluyen de manera específica algunos derechos humanos de la tercera generación como el derecho a la paz y a la cooperación para el desarrollo. A lo largo de todo el apartado se mantiene una retórica inconfundiblemente liberal, retomando los postulados más recientes de los liberales igualitarios como Rawls y Dworkin; lo importante de este capítulo es que se amplían los derechos de ciudadanía al incluir la perspectiva de los derechos humanos, incluso aquéllos que se consideran de más reciente creación.

Antes de enumerar algunos de los derechos más importantes de este apartado, debemos decir que como en los otros apartados del texto hubo cambios respecto del proyecto que entregó el Parlamento catalán a las Cortes Generales y la versión final, los cambios afectan a diez de los 39 artículos del Título I, en su mayor parte las objeciones y modificaciones de fondo se hicieron en artículos polémicos como el del derecho a morir con dignidad, el de la familia y el de los derechos de las mujeres; exactamente en lo referente a la despenalización del aborto, la despenalización de la eutanasia activa y la reforma del Código Civil para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo. Además de los cambios de fondo hay muchos otros de redacción o de tipo meramente técnico, como la sustitución sistemática del término “sostenibilidad” por el de “desarrollo sostenible”.

A continuación se enumeran algunos de los derechos en el ámbito civil y social más importantes de este apartado, como dijimos antes se podrá observar que son influidos por la perspectiva liberal igualitaria. En cursivas se resaltan algunas ideas nuevas que parten o se relacionan con postulados multiculturalistas y que tratan de responder a los problemas derivados de la diversidad, tanto para los catalanes en el marco del Estado español, como al interior de la región.

Algunas de estas disposiciones son muy polémicas porque no queda muy claro cómo serían instrumentados, quizá esto depende de leyes secundarias y/o políticas públicas, algunas de ellas que ya existen y otras que están en proceso legislativo, y que no se revisan en este trabajo:

Art. 15: Derechos de las personas. “Todas las personas tienen derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal.”

Art. 16: Derechos en el ámbito de las familias. “Todas las personas tienen derecho [...] a recibir prestaciones y ayudas públicas para atender cargas familiares.”

Art. 19: Derechos de las mujeres. “1. Todas las mujeres tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal, y a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, malos tratos y todo tipo de discriminación. 2. Las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad de oportunidades con los hombres en los ámbitos públicos y privados.”

Art. 21: Derechos en el ámbito de la educación. “1. Todas las personas tienen derecho a una educación de calidad y a acceder a la misma en condiciones de igualdad [...] 2. *Las madres y los padres tienen garantizado [...] el derecho que les asiste para que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública, en las que la enseñanza es laica.*”

Debido a una enmienda que CiU presentó, se garantizó “el derecho de las madres y los padres a que sus hijas e hijos sean educados conforme a sus convicciones morales y religiosas”. Según los nacionalistas, de esta manera quedaba garantizada la libertad de enseñanza, pero no queda muy claro cómo se relaciona con lo que sigue en el párrafo de ese mismo artículo: “en las escuelas de titularidad pública, en las cuales la enseñanza es laica.” Para algunos esto es una contradicción de términos, o al menos así parece, porque si la escuela pública es laica, la forma de conciliar esas dos afirmaciones sería llevando la enseñanza de la religión fuera del horario escolar y sin atribuirle ningún valor académico; o en

todo caso se puede pensar que la educación de este tipo se impartirá específicamente en escuelas privadas, o sea que quien la desee deberá pagar por ella. No es que en este caso me oponga a la laicidad de la educación (pública) pero sí deseo apuntar que en efecto no está claro el derecho de reconocimiento que se quiere garantizar en este artículo del Estatuto.

Art. 22: Derechos y deberes en el ámbito cultural. “1. *Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la cultura y al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas.*”

El punto a analizar en este artículo es que no existe ninguna referencia respecto de lo que se debe entender por cultura, sólo se refiere al ejercicio de las “capacidades creativas”. A pesar de que en la redacción del artículo se menciona el desarrollo de capacidades “colectivas”, es un derecho que se garantiza a los individuos, aunque pueden ejercerlo colectivamente; por otro lado abre un canal de expresión de la identidad cultural *de los individuos* sin que esto obstruya la participación en otras instituciones.

Art. 29: Derecho de participación. “1. Los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña [...] 4. *Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de leyes en el Parlamento.*”

Como en el caso del derecho a la cultura, en este artículo no se establece lo que se entiende por entidades asociativas, y aunque se entiende que son entes colectivos, el derecho en sí puede ser ejercido por los individuos. Un derecho colectivo no es necesariamente un derecho multicultural, ya que puede referirse a otro tipo de grupos como los sindicatos, las corporaciones o incluso a los derechos de la humanidad como el de tener un medio ambiente sustentable.

Art. 42. La cohesión social. “2. *Los poderes públicos deben velar por la plena integración social, económica y laboral de las personas y los colectivos más necesitados de protección, especialmente aquéllos que se encuentran en situación de pobreza y riesgo de exclusión social.* 6. *deben*

emprender las acciones necesarias para establecer un régimen de acogida de las personas inmigradas y deben promover las políticas que garanticen el reconocimiento y la efectividad de los derechos y deberes de las personas inmigradas, la igualdad de oportunidades, las prestaciones y las ayudas que permitan su plena acomodación social y económica y la participación en los asuntos públicos. 7. deben velar por la convivencia social, cultural y religiosa entre todas las personas en Cataluña, y por el respeto a la diversidad de creencias y convicciones éticas y filosóficas de las personas, y deben fomentar las relaciones interculturales [...].”

En este artículo se resumen las recomendaciones que han hecho instituciones como el PNUD y la perspectiva multicultural de teóricos como Will Kymlicka y de centros académicos como el CIDCM. El objetivo de garantizar derechos multiculturales es precisamente permitir la integración a la sociedad de aquellos grupos que se encuentran en una situación de exclusión debido a sus diferencias cualitativas (étnicas o culturales) además de las socioeconómicas. Hay todo un apartado de la teoría multicultural que se dedica a estudiar al fenómeno migratorio, Kymlicka por ejemplo dice que las migraciones son la segunda fuente del pluralismo cultural, y que un país demostrará ser culturalmente plural si acepta como inmigrantes a “un gran número de individuos y familias de otras culturas y les permite mantener algunas de sus particularidades étnicas.”¹³⁵

La migración es un fenómeno transversal al resto de los fenómenos sociales y políticos, es decir que impacta sobre las estructuras sociales constituidas de la sociedad y las transforma, o incluso llega a formar una nueva dentro de otra ya existente. Las causas de las migraciones han reducido los límites entre ellas mismas haciendo más complejo al fenómeno, por ejemplo cada vez es más difícil diferenciar a los migrantes por causas económicas de los que se desplazan por causas sociales, políticas o culturales, y a veces un flujo identificado puede transformarse en otro, de refugiado a inmigrado o de trabajador migratorio a inmigrado, por mencionar algunos casos.

¹³⁵ Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural*, op.,cit., p. 29.

Las investigaciones del Instituto Nacional de Migración,¹³⁶ han revelado que en la actualidad los migrantes mexicanos se van a Estados Unidos no sólo por la cuestión de tener un mejor nivel socioeconómico sino también por causas culturales, porque su comunidad se ha reconstituido en el otro país o por cuestiones civiles como el matrimonio, el nacimiento de los hijos o la nacionalidad.

Así, los países de destino tienen un fuerte impacto político y requieren de una reorganización del derecho y de las políticas públicas para poder adaptarse a los cambios que provoca el fenómeno. Cataluña ha sido históricamente una región receptora de migrantes y de viajeros que, aunque no necesariamente se quedan a vivir ahí, muchas veces el contacto con la cultura es suficiente para lograr un cambio social.

Finalmente, como se ha explicado en el primer capítulo de este trabajo, el fomento a las relaciones interculturales, más que su restricción, es una buena estrategia para prevenir conflictos sociales.

Art. 43. Fomento de la participación. “1. *Los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía.*”

En este artículo se vuelve a mencionar la participación asociativa, pero como en el artículo 29, no es un derecho colectivo sino que se ejerce de manera individual.

Art. 45. Ámbito socioeconómico. “1. Los poderes públicos deben adoptar medidas necesarias para promover el progreso económico y el progreso social de Cataluña y de sus ciudadanos, basados en los principios de solidaridad, la cohesión, el desarrollo sostenible y la igualdad de oportunidades.”

Finalmente, como en muchas de las disposiciones de este apartado dedicado a

¹³⁶ Encabezadas por el Maestro Ernesto Rodríguez quien fue director del Instituto durante el período de gobierno de Vicente Fox.

los derechos y deberes ciudadanos, se recupera la visión del liberalismo político de John Rawls y se hace una mención especial a valores como la solidaridad, el desarrollo y la igualdad de oportunidades.

4.6 Derechos de nueva generación

Desde la perspectiva clásica de los derechos humanos, los llamados *derechos de la solidaridad* constituyen una tercera generación que, como mencionamos antes, se concreta en la segunda mitad del siglo XX. Surgen por la acción de determinados colectivos que reclamaban derechos que los protegieran de prácticas discriminatorias y que a partir de nuevas necesidades pidieron desarrollar nuevos derechos que garantizaran el acceso universal a formas más avanzadas de ciudadanía, de libertad y a una mejor calidad de vida. Estos derechos han ido cobrando un papel cada vez más importante, en ellos se incluye la conservación de la diversidad cultural (desde una perspectiva liberal de los derechos humanos y no precisamente multicultural, como lo explicamos en el primer capítulo), la protección del medio ambiente, la conservación del patrimonio cultural de la humanidad, el derecho a la paz y al desarrollo, a la justicia internacional para poder juzgar casos de genocidio y de crímenes contra la humanidad, etcétera.

Cataluña es la primera comunidad autónoma que establece a través de su nuevo Estatuto derechos y deberes para sus ciudadanos más allá de los que incluye la Constitución Española. Desde la perspectiva de la tercera generación de derechos humanos, pero más actualizada, se derivan algunas disposiciones contenidas en el nuevo Estatuto como la perspectiva de género y el derecho a un medio ambiente sustentable; y otras novedosas como el derecho a disfrutar de un paisaje sano y agradable, los derechos de los consumidores, de las familias, el derecho a morir con dignidad y el de la protección de datos personales; aquí se citan algunos importantes:

Art. 41: Perspectiva de género. “1. Los poderes públicos deben garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a la ocupación, la formación, la formación profesional, las condiciones de trabajo, incluida la retribución, y en todas las demás situaciones, así como garantizar que las mujeres no sean discriminadas por causa del embarazo o maternidad. 2. deben garantizar la transversalidad en la perspectiva de género en todas las políticas públicas para conseguir igualdad real y efectiva en la paridad entre hombres y mujeres. 3. garantizar que se haga frente de modo integral a todas las formas de violencia contra las mujeres [...] 4. reconocer y tener en cuenta el valor económico del trabajo de cuidado y atención en el ámbito doméstico y familiar [...] 5. los poderes públicos deben velar para que la libre decisión de la mujer sea determinante en todos los casos que puedan afectar a su dignidad, integridad, bienestar físico y mental, en lo particular en lo que concierne a su propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual.”

Art. 27: Derechos y deberes con relación al medio ambiente. “Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud [...] Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad y tienen el deber de hacer uso responsable de los mismos [...] 2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación [...]”

Art. 28: Derechos de los consumidores y usuarios. “1. Las personas, en su condición de consumidoras y usuarias de bienes y servicios, tienen derecho a la protección de su salud y seguridad [...] a una información veraz y comprensible sobre las características y los precios de los productos y de los servicios, a un régimen de garantías de los productos adquiridos y de los suministros contratados y a la protección de sus intereses económicos ante conductas abusivas, negligentes o fraudulentas.”

Art. 31: Derecho a la protección de datos personales. Todas las personas tienen derecho a la protección de los datos personales contenidos en los ficheros que son competencia de la Generalitat y el derecho a acceder a los mismos, a su examen y a obtener su corrección [...]”¹³⁷

¹³⁷ Este derecho es importante para los catalanes dado que durante la dictadura de Franco muchos de los archivos que contenían datos personales se encontraban cerrados al conocimiento público. Hoy en día el acceso a estos archivos se considera parte del derecho ciudadano de acceso a la información pública. En países donde ha habido regímenes

Art. 20: Derecho a vivir con dignidad el proceso de muerte. “1. Todas las personas tienen derecho a recibir un adecuado tratamiento del dolor y cuidados paliativos integrales y a vivir con dignidad el proceso de su muerte. 2. Todas las personas tienen derecho a expresar su voluntad de forma anticipada para dejar constancia de las instrucciones sobre las intervenciones y los tratamientos médicos que puedan recibir, que deben ser respetadas en los términos que establecen las leyes, especialmente por el personal sanitario cuando no estén en condiciones de expresar personalmente su voluntad.”¹³⁸

Art. 40: Protección de las personas y de las familias. “1. Los poderes públicos deben tener como objetivo la mejora de la calidad de vida de todas las personas. 2. deben garantizar la protección jurídica, económica y social de las distintas modalidades de familia previstas en las leyes [...] 3. *deben garantizar la protección de los niños, especialmente contra toda forma de explotación, abandono, malos tratos o crueldad, y de la pobreza y sus efectos [...] el interés del niño debe ser prioritario.*¹³⁹ 4. promover políticas que favorezcan la emancipación de los jóvenes, facilitándoles el acceso al mundo laboral y a la vivienda para que puedan desarrollar su propio proyecto de vida y participar en igualdad de derechos y deberes [...] 5. deben garantizar la protección jurídica de las personas con discapacidades [...] 6. de las personas mayores [...] 7. deben promover la igualdad de las distintas uniones estables de pareja teniendo en cuenta sus características, con independencia de la orientación sexual de sus miembros [...] 8. *Los poderes públicos deben promover la igualdad de todas las personas con independencia de su origen, nacionalidad, sexo, raza, religión, condición social u orientación sexual, así como promover la erradicación del racismo, el antisemitismo, la xenofobia, de la homofobia y cualquier otra expresión que atente contra la igualdad y la dignidad de las personas.*”

dictatoriales o autoritarios y que hoy en día son democracias, el acceso a la información pública es un derecho de la mayor importancia.

¹³⁸ La eutanasia (activa o pasiva) y el aborto siempre son temas polémicos en las discusiones públicas. En este caso no fue la excepción, las fuerzas políticas más conservadoras de España se opusieron a aceptarlos como “derechos”. En el proyecto de Estatuto presentado ante las Cortes Generales la redacción del artículo 41.5 referido a los derechos de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo y su salud reproductiva y sexual, como el artículo 20 sobre el derecho a decidir cómo llevar a cabo el proceso de muerte, la redacción era mucho más clara en aceptar ambos como derechos humanos de nueva generación; no obstante los catalanes tuvieron que aceptar cambiarla y esperar un momento más propicio para reabrir la discusión, a cambio de que se aceptaran otras de las propuestas.

¹³⁹ En el caso de la protección de las familias me gustaría anotar que Rawls incluye a la familia como una institución de la Estructura Básica de la sociedad, las que se encargan de distribuir los derechos y deberes fundamentales y que determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Si bien los liberales clásicos sólo pensaron en la institución familiar como parte de la esfera de la pluralidad, necesaria para una sociedad liberal, Rawls argumenta que es formadora de ciudadanos, influye profundamente en las aspiraciones de los individuos. No obstante no cree que dentro de la familia deba existir igualdad, dado que se establecen relaciones jerárquicas, pero sí protección para los niños. John Rawls, *Teoría de la Justicia*. México, FCE, 1979, pp. 20 y 107.

5. Conclusiones

Desde 1714 el pueblo de Cataluña ha mantenido una constante vocación de autogobierno, históricamente representada en instituciones propias como la *Generalitat*, y en ordenamientos jurídicos como las *Constitucions i altres drets de Catalunya*. En este recorrido histórico ha habido momentos destacados como la creación de la Mancomunidad de 1914, la recuperación de la *Generalitat* con el Estatuto de 1932, su restablecimiento en 1977, la adhesión a la Constitución de 1978 y el Estatuto de Sau 1979, creado en el marco de instituciones democráticas.¹⁴⁰

El Estatuto de autonomía ha sido la norma institucional básica de Cataluña, en ella se establecen los márgenes de su autonomía y de su autogobierno. Antes de la reciente reforma, las Cortes Generales de España habían aprobado dicho documento para Cataluña en dos ocasiones, en 1932 y en 1979. Durante la última legislatura del gobierno de *Convergència i Unió*, los partidos políticos progresistas catalanes empezaron a desarrollar la propuesta de reforma del Estatuto, pero fue hasta el 2006 cuando el proyecto se completó.

En opinión de representantes políticos de la derecha española, la propuesta de reforma estatutaria sólo significaba la confirmación por parte de la izquierda catalana de que se seguiría con la política nacionalista que durante 23 años fue característica del gobierno catalanista. Pero quienes la impulsaron argumentaron que se trataba de una cuestión que trascendía intereses políticos coyunturales, y que el objetivo era superar por completo las dificultades históricas a las que se habían enfrentado los catalanes para que le fuera reconocida a la *Generalitat* la capacidad de definir políticas propias de forma completa y coherente.

En términos generales, con la reforma estatutaria, el gobierno y la sociedad

¹⁴⁰ Pasqual Maragall, representante del PSC de Cataluña, tomó posesión de la presidencia del gobierno catalán en diciembre de 2003, convirtiéndose en el presidente número 127 de la *Generalitat*.

de Cataluña obtuvieron principalmente dos cosas: en primer lugar, que se le reconocieran más competencias a la Generalitat -políticas y económicas- para responder a necesidades y problemas específicos de la comunidad: el nuevo Estatuto establece, entre otros aspectos, el sistema institucional en que se organiza la Generalitat, las nuevas competencias que le corresponden y las que deben ser compartidas con el Gobierno federal, los derechos y deberes de sus ciudadanos, los derechos lingüísticos y los nuevos mecanismos de financiación. Y en segundo lugar la renovación del reconocimiento por parte del Estado español de que Cataluña conforma una minoría nacional dentro de España, con historia propia y una cultura particular que se expresa fundamentalmente a través de su lengua y de sus instituciones políticas.

Lo que hace diferente al nuevo Estatuto es justamente que pudo incluir de forma amplia el tema del reconocimiento de la diversidad cultural y la forma en que un Estado puede otorgar derechos multiculturales a una minoría nacional. La protección del idioma y la cultura de Cataluña son temas que han sido tratados por los catalanes frente a la federación en varias ocasiones; y han sido precisamente estos temas los que han causado polémica, no sólo en las esferas políticas, sino también entre la opinión pública y en el resto de las comunidades españolas. Pero también son los que han hecho la diferencia para que el tema de la reforma estatutaria no fuera tratado de nueva cuenta como una cuestión meramente administrativa.¹⁴¹

¹⁴¹ “En este trato de la lengua catalana ha radicado el mayor veneno de todo el asunto. No olvidará nunca que Prat de la Riba hablaba un día conmigo y me decía: “Si no fuera la cuestión de la lengua, quizás el tratamiento de todo lo que nos separa fuera meramente administrativo.” Aquellos testigos a quienes no entienden los Tribunales; aquellos otorgantes a quienes no comprenden los notarios; aquellos funcionarios que dicen al catalán: «¡Hable usted en cristiano!»; aquellos jueces y gobernadores que de tal modo atropellan una cosa que no se razona, porque es íntima, como nuestra sangre, como nuestra genealogía, como nuestro amor, como nuestro temperamento; todo ese desconocimiento de la lengua es la negación de una personalidad y frente a eso habéis protestado y os habéis indignado y os habéis sublevado. Y en este punto, toda la razón está de vuestra parte; pero, por fortuna, en estas Cortes republicanas, sobre eso, no hay cuestión: la lengua vuestra es tan sagrada para nosotros como la castellana.” Ossorio y Gallardo, *Discurso sobre el Estatuto de Cataluña*, 19 de mayo 1932, Diario de Sesiones. <http://www.segundarepublica.com/listado.php?opcion=7> Véase también entrevista a Joan Saura, 30 enero 2006, en el Anexo.

Si bien no se puede negar que la reforma tuvo una importante motivación económica, en otros términos la ampliación de la autonomía también quiso decir respeto a la libertad de los catalanes para determinar su vida colectiva según valores y propósitos propios, la consideración de sus diferencias culturales, y de sus reivindicaciones para decidir sobre cosas importantes, como el contenido de los planes educativos y los sistemas de enseñanza, o la promoción del uso del catalán en las instituciones de gobierno, por ejemplo.

La reforma estatutaria de Cataluña es un caso representativo de uno de los grandes debates actuales que se refiere a las posibilidades de construir sociedades justas e incluyentes que reconozcan la libertad cultural. En el caso de los catalanes, como de otras minorías nacionales, consideraron que dada su identificación histórica y cultural, y por los valores que comparten, era posible reorganizar eficazmente el control político, proteger las instituciones propias y administrar mejor los recursos de forma autónoma.

Las personas que pertenecen a algún grupo étnico o cultural reclaman con fuerza el reconocimiento y el trato equitativo por parte de los estados para que les sean reconocidos derechos colectivos especiales, y respetadas sus lenguas, sus tradiciones y sus instituciones. Pero, ¿cómo se pueden satisfacer las demandas de representación política en los estados culturalmente diversos?, ¿cuántas lenguas pueden ser reconocidas por un Estado?, ¿se debe impartir la misma educación para todos?, ¿cómo se deben tratar las reivindicaciones territoriales o las demandas de autogobierno?

El tema del reconocimiento de la diversidad cultural es polémico, sobre todo porque muchos conflictos civiles armados (*societal wars*) están caracterizados por guerras étnicas; no obstante es importante decir que no todos los grupos que hacen demandas de reconocimiento recurren a formas violentas para expresar sus intereses. Aún así, en la mayoría de los casos cuando un pueblo o comunidad cultural hacen este tipo de demandas, los representantes del Estado expresan el

temor de que el reconocimiento de derechos culturales impida la consecución de otros objetivos como el crecimiento económico, el desarrollo, la democracia, la paz y la estabilidad o, en el caso más extremo, provoque la fragmentación del Estado.

Los conflictos étnicos se encuentran distribuidos por todo el mundo, son numerosos, de duración prolongada y muchas veces tienen consecuencias dramáticas: dejan estados débiles institucionalmente, sociedades divididas, economías devastadas, escasez de recursos y poblaciones heridas. Aunque en apariencia desde la disolución de la Unión Soviética ha habido un dramático incremento en los conflictos étnicos, estudios más minuciosos como el informe *Peace and Conflict*¹⁴² demuestran que si bien sí hubo un incremento sustancial al final de la guerra fría, el número de guerras étnicas se ha ido incrementando paulatinamente desde 1946, periodo en que los conflictos civiles armados fueron comunes debido a la etapa de descolonización y a las guerras de independencia que en regiones como África se prolongaron en conflictos interétnicos por el control del poder estatal.

Según esta información, se han dado más cambios en el estatus de los estados como resultado de la disolución de las federaciones socialistas y de la descolonización de los territorios en África, que debido a conflictos separatistas; además, desde 1946 solamente cinco nuevos estados han sido conformados como resultado de un conflicto de este tipo. Esto no quiere decir que disminuyan en su importancia o en el impacto negativo que pueden llegar a tener, pero sí se busca eliminar la relación directa que se establece habitualmente entre demandas de reconocimiento y conflictos étnicos. Si bien esta relación es posible –como hemos explicado antes- no es una regla.

Los conflictos étnicos alcanzaron su mayor número a principios de los noventa y desde entonces han disminuido, pero hoy en día todavía son

¹⁴² Monty G. Marshall, Ted Robert Gurr. *Peace and Conflict 2005. A global survey of armed conflicts, self-determination movements and democracy*. Center for International Development and Conflict Management, Department of Government and Politics, University of Maryland, College Park, 2005.

numerosos. Aproximadamente dos terceras partes de los países del mundo han sufrido algún conflicto de este tipo entre 1990 y 2005, y actualmente se concentran más en las regiones de África y Asia. La mayor parte de ellos ha tenido algún impacto en los estados fronterizos, ya sea porque producen refugiados o desplazados, o porque establecen lazos políticos internacionales en busca de apoyo. Pero no todos los movimientos son fundamentalistas ni terminan en conflictos armados; también pueden permanecer en formas de negociación política, de tácticas beligerantes como manifestaciones públicas, huelgas o rebeliones que pueden incluir el uso de violencia menor, o incluso hacer uso de las instituciones de participación creadas por los gobiernos expresamente para tratar este tipo de demandas, como es el caso de Canadá en sus relaciones con Québec, y de España con Cataluña.

Según *Peace and Conflict*, son pocos los conflictos que desde el principio recurren a la violencia, muchos de los que hoy se encuentran en esta situación tienen antecedentes que demuestran que las minorías nacionales y los grupos étnicos han sido discriminados históricamente, que les han sido restringidos derechos políticos y de representación, o que les han limitado otro tipo de derechos a causa de sus características étnicas o culturales. Según estos datos, el que una demanda de reconocimiento pueda escalar al nivel de un conflicto étnico es también responsabilidad de los estados que por un lado, restringen derechos y promueven la discriminación, y por otro se niegan a reconocer las diferencias culturales y la diversidad de intereses y necesidades que resultan de ellas.

Esta información ha causado controversia entre líderes políticos y representantes de los estados, incluso ha habido expresiones de inconformidad o desacuerdo con la publicación de tendencias positivas en el manejo de conflictos y en la disminución de situaciones de guerra bajo el argumento de que esta es una postura complaciente que no concuerda con los esfuerzos continuos desarrollados en ciertas regiones para combatir grupos y situaciones de violencia. Pero las

percepciones políticas no siempre coinciden con estudios internacionales, ya que en muchas ocasiones se ven influidas por los medios masivos de comunicación, cuya perspectiva de los conflictos y de las crisis es constantemente exagerada, no siempre acertada, y usualmente no toma en cuenta los diversos factores y cambios que han influido en un fenómeno como este.

Ha pasado más de medio siglo desde el término de la segunda guerra mundial y en este periodo de tiempo se han transformado mucho las relaciones políticas y económicas del mundo, hay más actores que intervienen de forma coordinada con los organismos gubernamentales para la construcción y el mantenimiento de la paz, como las organizaciones de la sociedad civil, líderes políticos y organismos no gubernamentales, y las características y demandas de los movimientos étnicos y/o culturales actuales (los que sucedieron después de la disolución de la URSS y hasta nuestros días) no son iguales a las de los que sucedieron en el periodo de entreguerras, a los posteriores al término de la segunda guerra mundial.

Un elemento importante a tomar en cuenta en la transformación de este tipo de movimientos son los cambios en las estructuras económicas mundiales y sus fenómenos derivados. La nueva etapa de internacionalización de capital, la generalización de modelos de consumo, las migraciones internacionales, la falta de recursos o la ineficiencia en su administración frente al aumento de cargas fiscales y la pérdida del control político nacional, entre otros factores, han permitido un retorno a lo local.

Durante la década de los ochenta se instrumentaron en todo el mundo políticas de liberalización comercial como parte del nuevo sistema económico internacional que implicó transformaciones importantes en los distintos niveles de las relaciones sociales. Esta nueva etapa de internacionalización del capital, se reconsideraron conceptos políticos y normativos en los estados para permitir el flujo de capitales y dar pie a procesos de integración económica, se generalizaron

modelos de consumo y, en algunos casos, dentro de los estados se registró una pérdida de control político y un aumento de cargas fiscales que provocaron entre los ciudadanos el cuestionamiento de si el gobierno central estaba representando sus intereses o si debían volver a la gestión de unidades básicas, pequeñas y cercanas a las personas.

En el caso de los catalanes, los québécois y algunos indígenas latinoamericanos, entre otras minorías nacionales, se observó que dada su identificación cultural y los valores compartidos, reconstruyeron lazos de solidaridad que a su vez permitieron reorganizar de manera eficaz el control político y la administración de los recursos. Esto se tradujo también en una creciente demanda de reconocimiento, tanto de derechos como de competencias, hacia sus respectivos estados.

Desde otro ángulo, la intensificación de las relaciones económicas mundiales, los cambios políticos, culturales y militares, sumados al desarrollo impresionante de las tecnologías de la información y comunicación, supusieron integración y homogenización por un lado, pero fragmentación y diversificación por el otro. La fragmentación de Yugoslavia y de la URSS, los conflictos en Chechenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Kosovo fueron consecuencia tanto del fin de un régimen político como de las transformaciones económicas. En este sentido, se dice que la globalización desencadenó fuerzas nacionalistas que habían estado contenidas al menos desde el final de la primera guerra mundial, revelando las divisiones étnicas y culturales de las federaciones comunistas.

No obstante, como hemos explicado a lo largo de la investigación, esta es una lectura que debe matizarse. El impacto de la globalización en las relaciones culturales se puede describir como un proceso dialéctico que lejos de destruir la diversidad cultural permitió su recreación y proliferación a través de la defensa de la identidad por parte de los grupos étnicos y minorías nacionales, de demandas de reconocimiento, ampliación de competencias, protección de lenguas, derechos

de expresión y participación colectivos y, en ocasiones, de autonomía.

La expansión del sistema democrático en el mundo ha sido el otro cambio importante, ha traído beneficios como la promoción y garantía de derechos civiles y políticos, la participación política, y los valores de la paz y la gobernabilidad. En lo que se refiere al trato hacia las minorías, la democracia ha permitido que se promuevan principios de convivencia importantes como la norma de no discriminación, a fin de garantizar que nadie sea privado de sus derechos por alguna condición particular; y también ha abierto espacios de expresión y participación que han sido aprovechados por estos grupos para realizar demandas ante sus instituciones políticas. Sin embargo en algunas regiones del mundo todavía existe un alto nivel de discriminación hacia las minorías nacionales y los grupos étnicos que, en algunos casos, es promovida desde los gobiernos y en otros es también una práctica social.

Los niveles de discriminación política varían entre las regiones del mundo y las movilizaciones políticas en torno a la identidad que buscan la representación de sus intereses grupales, la reivindicación de derechos especiales, o la autonomía política se encuentran más en los países menos desarrollados, pero en las grandes democracias occidentales también están presentes y constituyen un dilema político importante.¹⁴³

Los grupos y las comunidades en situaciones de exclusión ponen a prueba cotidianamente su condición de ciudadanos, por lo que han impulsado demandas para el reconocimiento y la inclusión de nuevos derechos, sustentados en la idea de que en la mayoría de los estados, a pesar de tener regímenes democráticos, no se han logrado construir sociedades igualitarias porque no todos los individuos gozan de plenos derechos, porque todavía se encuentran restringidos para

¹⁴³ El estudio Minorías en Riesgo ha examinado al mundo en seis regiones: Asia, América Latina y el Caribe, Medio Oriente y el Norte de África, los estados del antiguo bloque comunista, África Subsahariana, y la región del Atlántico Norte y Japón.

algunos, o porque no responden al pluralismo social y a la diversidad cultural de las sociedades actuales.

Los beneficios de la democracia han sido importantes pero no suficientes para mejorar las relaciones entre algunas minorías nacionales con sus respectivos estados, como en los casos de África o Medio Oriente donde los conflictos van más allá de las demandas de reconocimiento o la instrumentación de políticas públicas con base en la acción afirmativa. Las instituciones democráticas han ayudado a abrir canales institucionales de diálogo que en muchos casos previenen que las demandas de reconocimiento escalen a conflictos violentos, pero aún así la diversidad cultural puede ser un riesgo si se acompaña de un trato sistemático de discriminación o de restricción de derechos hacia los miembros de estas minorías y grupos.

De acuerdo a las nuevas tendencias en teoría política, y específicamente dentro de la corriente liberal, la importancia de reconocer la diversidad cultural radica en que sólo así se puede garantizar de forma eficaz la igualdad en derecho y el acceso equitativo a las oportunidades para los miembros de estos grupos; en este contexto las diferencias cualitativas adquieren mayor importancia. Esto no quiere decir que las políticas redistributivas no hayan ayudado a disminuir la discriminación, pero existen minorías nacionales que gozan de un nivel socioeconómico igual o incluso mejor al del promedio del país al que pertenecen y que aún así expresan ser o haber sido discriminados por su identidad de grupo o porque su lengua o su cultura son vistas como inferiores. Hoy en día la discriminación política se asocia más con las causas que provocan conflictos violentos, que la discriminación de tipo económico.

Según las nuevas posturas liberales a favor de los derechos culturales, las desigualdades derivadas de “injusticias culturales” sólo pueden ser compensadas si se instrumentan políticas de reconocimiento capaces de modificar o eliminar patrones de representación, interpretación y comunicación que contribuyan a la

reproducción de prácticas discriminatorias hacia las minorías nacionales y los grupos étnicos, al mismo tiempo que se garantizan derechos especiales de carácter colectivo para estos pueblos o comunidades.

La teoría sobre la *Ciudadanía multicultural* de Will Kymlicka es la más afinada de este tipo. Esta teoría tiene, en efecto, una base filosófica liberal según la cual los individuos se conciben como sujetos de derechos y la tolerancia es un valor superior en la organización del Estado. En su discurso, las exigencias de las minorías se conciben como un problema de justicia y de equidad pero siempre quedan supeditadas a la autonomía individual y a la relación entre los derechos diferenciados de grupo. La cuestión que más le preocupa a este filósofo es la compatibilidad de la autonomía individual con los derechos colectivos, y por eso hace la distinción entre protecciones externas y restricciones internas.

El problema principal al que se enfrentan los estados liberales al querer instrumentar políticas multiculturales y reconocer derechos colectivos es que su garantía puede ser problemática para la autonomía individual. Un Estado liberal no puede intervenir en el ámbito privado de las personas más que para garantizar la libertad de conciencia, es decir el derecho de todos los individuos a desarrollarse según sus propios valores, siempre y cuando no se interfiera con la libertad o los derechos de los demás. En lo que se refiere al ámbito público, el Estado debe seguir el principio de neutralidad y no promover ninguna de las concepciones particulares del bien, respetando la autonomía individual y de este modo, evitar favorecer a unos sobre otros.

Por estas razones muchos filósofos liberales creen imposible la afirmación de Kymlicka de que las libertades individuales pueden ser compatibles con la garantía de derechos culturales; no obstante que ante la existencia de grupos con formas de vida no liberales dentro de estados liberales, ha sido necesario discutir ampliamente sobre la forma de instrumentar derechos de reconocimiento.

Las objeciones a la teoría de la *Ciudadanía multicultural* sobre la compatibilidad de los postulados básicos del liberalismo y el reconocimiento de derechos colectivos son fundadas, pero también valdría la pena pensar que la tradición filosófica liberal ha tenido mucha influencia en la práctica institucional de los estados, en el ámbito interno y en el internacional, y en la vida cotidiana de las personas; por lo que sería factible identificar los recursos conceptuales e institucionales que se tienen para abordar el problema de los derechos diferenciados en función de grupo y dar respuesta a las exigencias de reconocimiento de las minorías nacionales y los grupos étnicos y culturales.

Kymlicka está convencido de que una posición liberal consecuente con los valores sobre los que se erige una sociedad democrática moderna debe hacer frente a los temas que tienen que ver con la forma en que sus ciudadanos se conciben a sí mismos y a sus relaciones grupales; porque la experiencia ha demostrado que las minorías culturales siguen siendo vulnerables a las injusticias y a la discriminación si los estados instrumentan políticas basadas exclusivamente en la concepción de la protección de los derechos humanos. Por ello es necesario complementar estos principios tradicionales con una teoría de los derechos de las minorías que sea compatible con la defensa de las libertades básicas.

En este caso, el nuevo Estatuto catalán es un ejemplo de la forma en que se puede articular la garantía de libertades básicas con derechos especiales de reconocimiento. En efecto esto es nuevo y un primer intento que seguramente en el futuro podría ser perfeccionado por otras comunidades autónomas en España, o quizá por otros pueblos pertenecientes a otros estados, pero es importante reconocer el esfuerzo de negociación política y legislativo para presentar y aprobar propuestas viables de instrumentar y que representaran, en alguna medida, los intereses de una minoría nacional.

Otra de las críticas a esta teoría es que no todos los estados son liberales ni tampoco todos los grupos exponen sus exigencias en los términos de derechos de

minorías; y que en términos demográficos estos grupos podrían representar una mayoría dentro de una sociedad. En América Latina por ejemplo, los indígenas juntos podrían representar una mayoría poblacional, aunque compuesta de una multiplicidad de grupos o de pueblos que comparten entre sí la característica de ser comunidades que todavía guardan y reproducen formas de vida que se tenían previamente a la Colonia. Esto es importante porque entonces ya no serían las exigencias de una minoría para que se le reconociera o se le otorgaran ciertos derechos en el seno de una sociedad mayoritariamente liberal, sino de una mayoría no liberal pidiendo que la sociedad se organizara bajo otros términos y valores.

Si bien esto es importante de analizar, también cabe decir que existen algunos supuestos respecto de la incompatibilidad del reconocimiento de derechos culturales que deben ser tomados con cuidado; por ejemplo, el de que todos los grupos y las minorías que hacen demandas de reconocimiento se oponen al postulado de la autonomía individual. En este caso, como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, no todas las minorías nacionales ni los grupos étnicos rechazan los principios del liberalismo y más aún, muchos de ellos desean ser reconocidos como sujetos de pleno derecho dentro de la sociedad en la que viven -como es el caso de los migrantes-, o de construir de forma autónoma una sociedad de corte liberal, como es el caso de Cataluña.

Para resolver este problema es necesario que cada caso sea analizado de forma individual, no sólo porque las demandas son exclusivas de cada uno de los grupos que las hacen, sino porque entre ellos varían sus valores y el orden en que son expuestos; algunos de ellos pueden ser no liberales, como los que se refieren a usos y costumbres, pero quizá no se encuentren entre los mayores intereses del grupo; y sí otros como el de la representación, que también es un valor político del liberalismo y en cuyo caso sólo quedaría negociar las formas en se llevaría a cabo según las instituciones del Estado y las de la comunidad. Con esto no quiero decir que los acuerdos entre las minorías nacionales y el Estado sean sencillos de

alcanzar, sino solamente que son posibles.

Las teorías políticas y filosóficas están pensadas para realidades particulares, y dado que Will Kymlicka proviene de una tradición liberal, es normal que plantee su problemática en términos de minorías nacionales y grupos étnicos (esta ha sido la forma se han abordado estos temas en Canadá y en Estados Unidos, que son los países culturalmente diversos más cercanos a él), y que se encuentre interesado en la integración del pluralismo cultural y la formación de sociedades más justas aún dándole la máxima prioridad a la garantía de las libertades básicas. Bajo las premisas de la teoría multicultural, los derechos liberales no sólo son importantes porque protegen derechos individuales sino porque también protegen intereses comunes, esenciales para vivir en una colectividad.

Otra observación hacia la teoría multicultural se refiere a la vaguedad del concepto ya que, al ser un término que han retomado distintas disciplinas y corrientes teóricas, existe una confusión en torno a su alcance y significado. Como hemos dicho antes, la etapa más reciente de este debate lo ubica dentro de los límites de la filosofía liberal y, según este punto de vista, el multiculturalismo describe una serie de problemas teóricos derivados de la observación de los fenómenos de la diversidad cultural. Es una corriente teórica que estudia a las minorías nacionales y a los grupos étnicos y culturales que se ubican dentro de una sociedad mayor cuyos valores políticos se diferencian o incluso difieren por completo de los de los grupos; y su objetivo es argumentar en torno a la tolerancia y al reconocimiento que el Estado les debe otorgar, y sobre las posibilidades de instituir derechos colectivos compatibles con las libertades básicas.

Sobre este mismo punto, pero en cuanto al ámbito de la instrumentación política de las propuestas multiculturales, es importante identificar qué grupos son susceptibles de que el Estado les reconozca derechos especiales y de qué tipo, con el fin de evitar que cualquier demanda de reconocimiento sea tomada por un

problema de tipo multicultural. Según Kymlicka, para que un problema sea considerado como multicultural es necesario que se trate de comunidades intergeneracionales, con instituciones propias, que compartan un lenguaje y una historia específica.

La propuesta de la *Ciudadanía multicultural*, como sucedió con la del *Liberalismo político* de John Rawls, no puede ser aplicada a contextos distintos tal y como ha sido expuesta, pero Kymlicka ha hecho un esfuerzo muy importante por tratar de comprender las necesidades de las minorías nacionales y de los grupos étnicos en general, y ha hecho propuestas que sí son posibles de instrumentar en políticas públicas o instrumentos legislativos para poder resolver los problemas de la diversidad cultural en la generalidad de los países democráticos. Si se acepta que algunos derechos colectivos son idóneos para proteger los valores del liberalismo también, entonces el reconocimiento de la diversidad cultural podría ser más viable de instrumentar.

Lo que es un hecho es que los problemas que involucran a la diversidad cultural no deben ser ignorados, dada la presencia numérica de estos grupos¹⁴⁴, por su identidad colectiva y la capacidad que tienen de influir en las decisiones de los gobiernos centrales (cuando se han organizado para la defensa y promoción de sus intereses), las minorías nacionales y los grupos étnicos tienen una fuerte importancia política en la actualidad, son capaces de competir con organizaciones civiles y políticas, y con los gobiernos por el apoyo de sus miembros.

En este sentido es conveniente para los estados erradicar la discriminación política hacia las minorías por las siguientes razones: 1) porque la evidencia histórica señala que mientras más altos son los niveles de discriminación política

¹⁴⁴ El informe sobre desarrollo humano 2004 del PNUD indica que hay más de 5 mil grupos étnicos y culturales diferentes en los casi 200 países que conforman el sistema de naciones actualmente, y que en dos de cada tres hay al menos una minoría étnica o religiosa que representa el 10% de la población. El proyecto *Minorías en riesgo* sostiene que la población identificada como minorías en riesgo corresponde al 15% del total de la población mundial, esto quiere decir que alrededor de 900 millones de personas sufre algún tipo de discriminación relacionada con su origen étnico, racial o con su religión.

en un Estado hay más probabilidades de que se genere un conflicto violento, 2) porque implica una mejora en la promoción y garantía de los derechos humanos de las minorías concernidas y 3) porque ayuda a que el sistema democrático considere no sólo la participación política de estos grupos sino que se contemplen en el diseño institucional a fin de permitir (y no obstaculizar) el desarrollo de las personas que han sido excluidas por motivos étnicos, culturales o religiosos.

Anexo

Entrevista con Joan Saura

30 de Enero de 2006

Si una comunidad rica, como Cataluña, recibirá más fondos, se supone que será en detrimento de otras más pobres. ¿Cómo es posible que un partido de izquierdas avale este criterio de insolidaridad?

Primero no es cierto que Cataluña sea una Comunidad rica. Es la Comunidad con mayor número de inmigrantes, con menor sanidad pública, con 800 mil personas por debajo del umbral de la pobreza. Así que esa idea de que es una comunidad rica no es cierta. En todo caso, hablamos de un mecanismo de solidaridad transparente. Hoy en España hay Comunidades con el mismo nivel de desarrollo donde unas dan dinero y otras lo reciben, así que lo pedimos es un acuerdo de solidaridad transparente como existe en todos los países.

Sr. Saura, de la lectura de alguno de los borradores del Estatuto he sacado la conclusión de que sus redactores confían muy poco en la libertad individual y mucho en ellos mismos como intérpretes de una presunta "voluntad colectiva" ¿Cree que mi impresión es correcta? ¿Cree usted que la colectividad está siempre por encima del individuo?

No. Yo creo que a veces una sociedad se basa en las voluntades de los individuos y también en las colectivas. Pero el Estatuto, por encima de todo, es un texto que amplía los derechos y libertades de las personas. El Estatuto significa una renovación del pacto entre Cataluña y el Estado y también un mayor número de libertades para los ciudadanos de la comunidad.

Señor Saura, ¿no es demasiado arriesgado poner en peligro la Constitución Española que nos ha permitido los 30 años más prósperos y libres de nuestra historia?

No, es que no ponemos en cuestión la Constitución. En Cataluña existe el Consejo Consultivo cuya misión es encargarse de que ninguna ley salga del marco de la Constitución. El primer texto del Estatuto tenía 18 puntos que, según este Consejo, podían salir de este marco, y modificamos todos estos puntos. Pero aún más, si se saliera en algún punto de este marco a pesar de la supervisión del Consejo, estaría aún la vigilancia del Tribunal Constitucional que deberemos respetar. De ningún modo queremos un Estatuto por encima de la Constitución.

¿No le parece que la obligatoriedad de saber catalán puede tener efectos negativos para los que no lo conocen la lengua y viven ahí?

No se obliga a nadie a hablar en catalán. Lo que dice el Estatuto es lo mismo que dice la Constitución del castellano: "todo el mundo tiene el derecho y el deber de conocer el castellano". Ahora mismo, se sabe que un 95% de las personas que viven en Cataluña entienden el catalán. Lo que permite el "deber de conocer" es que el ciudadano pueda elegir en qué lengua quiere dirigirse a la administración o a la justicia o a quien quiera. De ningún modo está nadie obligado a hablar o expresarse en catalán.

¿Está usted en condiciones de garantizar que mis hijos van a recibir enseñanza en Castellano tal y como entiendo que es mi derecho?

No, estoy en condiciones de decirle que en Cataluña la lengua vehicular es el catalán, asegurando que también se dan clases en castellano, para que cuando se acaben los estudios en primaria todo el mundo sepa los dos idiomas. El nivel de conocimiento de los niños y niñas catalanes del castellano es exactamente igual que el de los del resto del

Estado cuando acaba la primaria. Hay cifras que así lo prueban y que usted puede consultar, así que no tema si, además, sus hijos aprenden catalán.

¿Que le parece la idea de que los españoles opinen sobre el Estatuto en referéndum?

Me parece una verdadera barbaridad porque es absolutamente inconstitucional. La Constitución dice claramente que los españoles opinan en el Congreso y en el Senado, y es en Cataluña, al igual que en el resto de Comunidades, donde una vez aprobado el texto por el Congreso, se produce un referéndum para su ratificación. La idea inconstitucional del referéndum (en España sobre el Estatuto catalán) es la última salida de tono del Partido Popular.

¿No cree que ya es hora de revelar que el conflicto estatutario no es más que un conflicto estatal entre izquierda y derechas, y que ya es hora de hacer un discurso político desde la izquierda que rompa con la esa falsa tapadera del Estatuto?

No, evidentemente yo creo que el Estatuto supone un debate entre una concepción de Estado federal o Estado unitario. Obviamente, el Estatuto por el que apostamos es por una concepción federal con un corte progresista. Esto es así porque debe poder afrontar nuevos temas: inmigración, Europa. Los objetivos sociales del Estatuto son muy claros y son esenciales en su concepción.

Sr. Saura, qué le diría a un joven de la España "profunda", por ejemplo de León que tiene que emigrar de su tierra (el 87 % de los universitarios se ve forzado a hacerlo) y que sabe que la mitad de España le está vedado para el empleo público por el tema del idioma, a saber: Navarra, País Vasco, Galicia, Valencia, Cataluña, Baleares. ¿Por qué va a comprenderlos a ustedes?

En primer lugar, el problema más grave que debe resolver este chico, es el de no tener que marcharse de su Comunidad. El siguiente asunto es explicarle que en Cataluña es normal que hablemos en nuestra lengua materna y que, de hecho, es la Comunidad donde más inmigración recibimos. El catalán parece que no desanima a nadie a venir aquí, al contrario. Y, finalmente, este chico debería saber que no es obligatorio hablar catalán y que puede aprenderlo con cursos y formación, aquí mismo.

Siempre pensé que los de izquierdas éramos internacionalistas ¿ahora somos más del terruño? ¿Nos va el modelo feudal? Extraño para una izquierda moderna, acláremelo por favor.

Ser de izquierdas significa ser internacionalistas, pero defender la identidad de donde uno vive. En Cataluña, por ejemplo, durante la dictadura, la lucha por las libertades democráticas fue siempre unida a las libertades nacionales y sociales. Desde este punto de vista, el Estatuto tiene elementos de identidad y debe significar mayor poder político y mayores recursos económicos para poder dar respuesta a los problemas de Cataluña.

Soy catalán y vivo en Barcelona, debo tener muy mala suerte ya que no encuentro colegios para mi hijo ¿me podría decir colegios donde mi hijo pueda estudiar castellano con normalidad?

Bien, en Cataluña existe una ley aprobada por unanimidad en el 83, en la que se determinó que en las escuelas se estudiara en catalán y se asegurara el conocimiento del castellano. Así que aunque reciba las clases en catalán, el nivel de conocimiento del castellano de su hijo al terminar la primaria será exactamente el mismo que el de otros niños españoles. Puede usted comprobarlo en todos los estudios del Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo del Ministerio de Educación, donde está evaluado el periodo 1999 al 2003. No tiene usted de qué preocuparse.

¿Si Cataluña es una nación España qué es? Por favor, no me diga que una "nación de naciones", que me suena al dogma de la Santísima Trinidad.

Lo que es una nación o lo que es una "nación de naciones" es un tema con millones de páginas escritas. Hay personas que entienden que en un Estado sólo hay una nación y otras que dicen que a una nación le corresponde un Estado. Yo estoy en otra vía, que no es ninguna de éstas, yo defiendo que en un Estado puede haber varias naciones. Yo creo que España es un Estado plurinacional y esto es así en el momento que existen varios sentimientos nacionales dentro de un Estado. No hay nada de lo que pedimos en el Estatuto que no exista en otros Estados federales, como Bélgica, Alemania o Canadá y todos estos son Estados fuertes, no Estados que se disgregan. Es un problema de modelos políticos que no tiene que ver necesariamente con la disgregación.

¿Por qué ustedes, políticos catalanes, se empeñan en acrecentar mis diferencias como madrileño con un catalán, en vez de potenciar las afinidades?

Yo no creo que yo acreciente ninguna diferencia, si no al revés. Lo que me gusta es que haya una buena relación con las personas del Estado español. Es cierto que estos últimos meses se han podido deteriorar algunas relaciones, pero hay que tener en cuenta que el 66% de nuestra población se siente tanto catalana como española. Ahora mismo existe una comunidad catalana que tiene raíces en todo el Estado español y no tiene ningún sentido esta teoría de las diferencias.

¿Por qué un ciudadano de Cuenca, como es mi caso, se tiene que creer que este estatuto de autonomía para Cataluña es bueno para España y por lo tanto para zonas con renta inferior a ustedes?

Mire, el hecho de que Cataluña vaya bien es bueno para España, igual que si Cuenca va bien es bueno para Cataluña. En el 77 sin la demanda de autonomía de Cataluña y el País Vasco, no hubiera habido Comunidades para todo el Estado. En este sentido, creo que también este Estatuto puede abrir camino a comunidades del resto del Estado español.

Si la Generalitat le da prioridad a proveedores que hablan catalán, ¿ve usted lógico que algún día la Comunidad de Madrid premie a proveedores que se expresen con un genuino castellano de Chamberí?

No, no priorizamos a los proveedores que usan genuinamente el catalán. Lo que sí estamos haciendo es una política de normalización del catalán. En Cataluña no tiene ninguna dificultad para hablar castellano, incluso teniendo en cuenta que hay normativas europeas que hacen un esfuerzo para que las lenguas minoritarias sean especialmente cuidadas. La riqueza lingüística que aportan el gallego, el euskera o el catalán en el Estado español es una ventaja para todo el mundo.

He escuchado a políticos acusar a los intelectuales españoles de no apoyar el estatuto. ¿Cuándo Cataluña ha apoyado a los intelectuales, así en general?

Yo no he dicho nunca que los intelectuales españoles no han apoyado a Cataluña. Lo que sí creo es que en España se ha producido en los últimos tiempos un verdadero acoso al Estatuto catalán sin que ninguna voz defendiera la legitimidad democrática del mismo. Al plan Ibarretxe se dice que no por dos razones: 1. Que divide a la sociedad y 2. Que se ha hecho saltándose de la Constitución. El Estatuto se hace en el marco de la Constitución y con un amplio consenso político. Por este motivo me extraña la forma en que ha sido perseguido olvidando su legitimidad democrática.

¿No cree que lo que es preocupante es que un niño no aprenda matemáticas porque no entiende el catalán? ¿Qué opina sobre que el fracaso escolar sea mayor en el caso de alumnos castellano-parlantes?

Eso que afirma no es verdad. En Cataluña, según las evaluaciones hechas por el Ministerio de Educación se comprueba que los niños no tienen este problema. En Cataluña, en el Síndic de greuges (defensor del pueblo), entre 1999 y 2004, ha recibido 32 quejas de las que sólo 2 han sido por este problema, y entre 2004 y 2005 ha habido 245 quejas y ninguna ha sido por esto. En el 83 se decidió no dividir por lenguas los colegios porque esto sería segregacionista. Por eso se decidió usar un mismo modelo para todos. Los datos no podían ser mejores, ya que los chicos catalanes hablan tan bien el castellano como los de cualquier otra Comunidad.

Acabo de rodar un anuncio para una cadena televisiva, durante 3 días los encargados del servicio de comida fueron incapaces de hablarme más que en catalán, a pesar de que no les entendía y de que les contestaba en castellano. Seguro que si hubiera sido inglés, habrían tenido el detalle de explicarme el menú en inglés. Debo reconocer que me hicieron sentirme muy incómodo, ¿no habría sentido usted lo mismo?

Yo cuando veo que hay personas que vienen aquí y que no saben catalán, les contesto en castellano. Aquí lo normal es que se hable tanto en catalán como en castellano. Estas personas han hecho mal, pero no creo que las personas de su servicio sean ejemplo de nada. Lo normal en Cataluña es que la gente hable en la lengua que quiere sin ningún problema.

Fuentes bibliográficas

- Abbagnano Nicola. Diccionario de Filosofía. México, FCE, 1974.
- Baumann, Gerd. El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas. Barcelona, 2001.
- Castells, Manuel. La era de la información volumen 2: El poder de la identidad. Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Colom González, Francisco (Editor). El espejo, el mosaico y el crisol. Modelos políticos para el multiculturalismo. México-Barcelona, Anthropos - UAM, 2001.
- _____ . Razones de identidad. Pluralismo cultural e integración política. España, Anthropos, 1998.
- Cortés Rodas, francisco. De la política de la libertad a la política de la igualdad. Un ensayo sobre los límites del liberalismo. Colombia, Siglo del Hombre Editores-Universidad de Antioquía, 1999.
- Del Arenal, Celestino. Introducción a las Relaciones Internacionales. México, Tecnos, 1996.
- Estatuto de Autonomía de Cataluña 2006. Generalitat de Catalunya.
- Fukuyama, Francis. The end of history and the last man. Nueva York, Free, 1992.
- Guéhenno, Jean Marie. El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas del juego. Barcelona, Paidós, 1995.
- Habermas, Jürgen. Identidades nacionales y postnacionales. España, Tecnos, segunda edición, 2002.
- Hirsch, Joachim. Globalización, capital y Estado. México, UAM, 1996.
- Huntington, Samuel P. The clash of civilizations and the remaking of World order. Simon & Schuter, Nueva York, 1998.
- _____ . Who we are? The challenges to America's national identity. Nueva York, Simon & Schuster, 2004.
- Kaldor, Mary. Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global. México, Tusquets, 2001.
- Kissinger, Henry. La diplomacia. México, FCE, 1995, p. 804.
- Kymlicka, Will. Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Paidós, Barcelona, 1996.
- _____ . Contemporary political philosophy, an introduction. Oxford, University Press, segunda edición, 2002.
- León, José Luis (coordinador). El Nuevo Sistema Internacional. Una vision desde México. México, FCE-SRE, 1999.
- Lerner, Natan. Minorías y grupos en el derecho internacional, derechos y discriminación. México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.
- Levy, Jacob. El multiculturalismo del miedo. Madrid, Tecnos, 2000.
- Maalouf, Amin. Identidades asesinas. Madrid, Alianza, 2004.

- Marshall, Monty G. y Gurr, Ted Robert. Peace and Conflict 2005. A global survey of armed conflicts, self-determination movements and democracy. Center for International Development and Conflict Management, Department of Government and Politics, University of Maryland, College Park, 2005.
- Mouffe, Chantal. Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática. México, IFE, Temas de la democracia, Ensayos, número 2, 1997.
- Ohmae, Kenichi. El fin del Estado Nación. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.
- ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. ONU-PNUD, Nueva York, 2005.
- Rawls, John. Justice as fairness: A Restatement. Editado por Erin Kelly, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2001.
- _____ . Liberalismo político. México, FCE, 1995.
- _____ . Political Liberalism. New York, Columbia University Press, 1993.
- _____ . Teoría de la Justicia. México, FCE, 1979.
- Rosas González, María Cristina. Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio. México, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, 1997.
- Tamir, Yael. Liberal Nationalism, Princeton University Press, 1993.
- Taylor, Charles. Multiculturalism and the Politics of Recognition: An Essay. Edición de Amy Gutmann, Princeton, University Press, 1992.
- Van Parijs, Philippe. ¿Qué es una sociedad justa?. España, Ariel-Ciencia Política, 1993.
- Walzer, Michael. Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad. México, FCE, segunda edición, 2001.

Fuentes hemerográficas

- “Las autonomías piden dinero y otro Senado”, El País. 6 de noviembre de 2005.
- “Las reformas estatutarias que proyecta cada autonomía”, El País. 24 de mayo de 2005.
- Beck, Ulrich. “La revuelta de los superfluos”, El País. 27 de noviembre de 2005, p. 13.
- García Montero, Luis. “Realidades flexibles”, El País. 30 de abril de 2006, p. 13.
- Huntington, Samuel P. “The Hispanic challenge”, Foreign policy, No. 141, marzo-abril 2004.
- Kymlicka, Will y Straehle, Christine. “Cosmopolitismo, Estados-nación y nacionalismo de las minorías: un análisis crítico de la literatura reciente.” European Journal of Philosophy, Mar. 99, Vol. 7. p. 65. Traducción al español de Neus Torbisco y Karla Pérez Portilla, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- Kymlicka, Will y Wayne, Norman. "Return of the citizen: a survey of recent work on citizenship theory" en Ronald Beiner (editor), Theorizing citizenship. Suny press, 1995, p. 286.
- Margalit, Avishai y Halbertal, Moshe. "Liberalism and the right to culture", Social research, Vol. 61, No. 3, 1994, pp. 491-510.
- Martínez, Claudia. "Peace and Conflict 2005". Bien Común, Año XI, No. 129, septiembre 2005.
- Martínez, Claudia. "Países en Guerra". Bien Común, Año XI, No. 129, septiembre 2005.
- Martínez, Claudia. "Diversidad cultural y participación política". Bien Común, Año XI, No. 127, julio 2005.
- Moller Okin, Susan. "¿Es peligroso el multiculturalismo para las mujeres?". Cauces, UNAM-Facultad de Derecho, Año III, Núm. 9-10, enero-junio, 2004, pp. 14-26.
- Petrella, Ricardo. "Mundialización e Internacionalización. La dinámica del orden emergente." Viento del Sur, No. 10, Verano 1997, p 44.
- Raz, Joseph. "Multiculturalism", Ratio Juris. Vol. 11, No. 3, septiembre 1998, pp. 193-205.
- Rivera Castro, Faviola. "La justicia como equidad, políticamente revisada", Revista Internacional de Filosofía Política. No. 22, diciembre 2003, México, UAM y Universidad Nacional de Educación a Distancia de España, p. 164.

Fuentes digitales e Internet

- Álvarez Junco, José. *España plural, Cataluña plural*. Ponencia presentada en el Encuentro Cataluña-España de académicos e intelectuales. Universidad de Pompeu Fabra, 14 de enero 2006. <http://www.upt.edu/grec/en/0506/docs/encuent/alvarez.pdf>
- Barnat, Damian. *Can we criticize the idea of state neutrality?* <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/fww/democracyandknowledge/papers/barnat.pdf>
- *Estatuto de Sau*, <http://www.gencat.cat/generalitat/cas/estatut1979/index.htm>
- *Junta de Andalucía*, <http://www.juntadeandalucia.es>
- *Ministerio de Administraciones Públicas de España*, www.map.es
- Proyecto *Minorities at risk*, <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/mar/>