

Xenofobia y discriminación de minorías: un riesgo para la construcción de la democracia en Europa

FRANCISCO JAVIER DE LUCAS MARTÍN

Catedrático de filosofía del derecho de la Universidad de Valencia

33

1. INTRODUCCIÓN. ¿POR QUÉ LAS MINORÍAS APARECEN HOY COMO UN PROBLEMA?

He aludido en otros trabajos a una afirmación de Wolfe que da razón elocuente de la importancia que ha cobrado el problema de las minorías hoy (y particularmente en Europa): las minorías son *human dynamite*.¹ Que se trataba de una especie de bomba de relojería ha sido una idea recurrente desde que se tomó conciencia del problema y muy especialmente desde que éste adquiere la manifestación «moderna» de minorías *nacionales*, sobre todo a partir de la dinámica desatada con los Pactos que dan fin a la Primera Guerra Mundial.

Lo cierto es que los sucesivos intentos de afrontar en el ámbito internacional una solución jurídica y política para las minorías,² se han revelado ineficaces para dar una solución adecuada a una realidad que permaneció latente (enquistada, preferirían decir algunos, para poder completar esa imagen con la de metástasis) durante los años de la guerra fría y de la disuasión, pero que los acontecimientos desatados desde la caída del muro de Berlín han potenciado.³ La presencia y la conflictividad de las minorías es uno de los elementos

1. Wolfe, 1939.

2. Entiendo por estatuto jurídico un marco jurídico que incluya: (1) los elementos de definición y pertenencia a las minorías, (2) los derechos y deberes de los individuos a ellas pertenecientes y de las propias minorías como grupo, así como los deberes de los Estados y de las organizaciones internacionales, y (3) un sistema de protección que contenga una instancia jurisdiccional.

3. En realidad, y en sentido estricto, sólo con la Sociedad de las Naciones se intenta algo similar a dicho estatuto, a través del complejo sistema de los Pactos diseñado en la Conferencia de Paz: cfr. Fouques-Duparc (1922), p. 172 y ss.; de Azcarate (1969), Mandelstam, p. 367 y ss., Thornberry (1991), p. 25 y ss.; Bokatoła (1992), p. 21 y ss., o Mariño 1992b, p. 7 y ss. La ONU partía de una «filosofía diferente» como se desprende de los primeros documentos en que se

decisivos de nuestro contexto: el nuestro es un mundo que hace realidad la afirmación de Tagore: «The few are more than the many»,⁴ un mundo para el que parece apropiado aquella vieja definición formulada a propósito de los EEUU: «una mayoría de minorías».

Esto ha de ser visto en conexión con otro de los rasgos básicos de la sociedad internacional hoy: el desarraigo que afecta cada vez más al individuo en nuestras sociedades post (postindustriales, postmodernas). Fue S. Weil⁵ quien supo advertir, recogiendo e integrando lo mejor de una tradición de pensamiento que no se limita a occidente, que uno de los problemas, si no el problema más serio, que acechaba a las sociedades desarrolladas era el desarraigo,⁶ hasta el punto de que podríamos decir que, no sólo para la mayor parte

hace mención expresa del problema, los memorándum «Définition et Classification des minorités y «Etude sur la valeur juridique des engagements en matière des minorités», elevados por el secretario general el 27-XII-49 (doc.E/C.N.4/Sub.2/85) y el 7-IV-50 (doc.E/C.N.4/367 et add.1) respectivamente: la defensa de los derechos del hombre y de los pueblos, a lo que habría que añadir la opción por la soberanía de los Estados establecidos, una vez «concluido» el proceso de independencia colonial.

4. Hasta alcanzar el grado de exasperación que, en mi opinión, simboliza al máximo la corriente denominada *Political correct* (P.C.) en los EEUU, y de modo muy particular, en la enseñanza superior en ese país, produciendo lo que ha sido definido por sus adversarios (Schlesinger, D'Souza, Genovese) como auténtica «balcanización cultural»: cfr. Riotta (1991).

5. Sobre esta figura tan excepcional como poco conocida, me remito a los trabajos de mi colega, la profesora de la Universidad de Valencia E. Bea (1990, 1992a y 1992b). En todo caso, como han destacado todos los estudiosos de Weil, su concepto de desarraigado no es una categoría sociológica, sino más bien antropológica, si no metafísica: «El ser humano tiene una raíz por su participación real, activa y natural en la existencia de una colectividad que conserva vivos ciertos tesoros del pasado y ciertos presentimientos del futuro. Participación natural, es decir, producida por el lugar, el nacimiento, la profesión, el medio. Cada ser humano tiene necesidad de múltiples raíces. Tiene necesidad de recibir la casi totalidad de su vida moral, intelectual, espiritual, por mediación de los ambientes de los que forma parte naturalmente». El diagnóstico de Weil, como decía, tiene ecos de Marx, Nietzsche y Durkheim y –aunque no en el diagnóstico, si se permite hablar así– también de o, mejor frente a Weber. Es obvio que son diversas las manifestaciones de desarraigo en uno y otro caso: lo que preocupa a Weil –aunque de índole metafísico/existencial– es lo que la sociología americana (Merton, Riesmann, Berger-Luckmann, Goffmann, Hirschmann), siguiendo el análisis de Durkheim (sobre todo en punto a la anomia), popularizara con la categoría de *lonely crowd* (de claros antecedentes, por lo demás, en Bacon: *magna civitas, magna solitudo*). Por su parte, el fenómeno del desarraigo que afecta a los países del Tercer Mundo tiene que ver directamente con la categoría de alineación: la pérdida de las raíces provocada por el imperialismo económico y cultural, por las exigencias del orden económico internacional (que les empuja a quemar etapas en una industrialización que no tiene otro objetivo que producir más barato para el primer mundo, aunque se les imponga como peaje para el desarrollo, incluso ahora, en esa exigencia contradictoria de respeto a la ecología sin condonación de la deuda), por la emigración forzosa y la imposición de asimilación en los países de acogida.

6. Ya he señalado en otros trabajos que la definición del siglo xx como el «siglo de los desarraigados», retomada por López Garrido (1991a) a propósito del problema del refugio y asilo, me parece especialmente oportuna. Los conflictos desatados en la ex-URSS (particularmente feroces en el Cáucaso: Georgia, Armenia, Azerbaiyán) aunque eclipsados ante la opinión pública internacional por las atrocidades que se viven día a día en Bosnia, sumados a los éxodos generados por la miseria en buena parte de los Estados del este de Europa, que han hecho sino acrecentar la presión experimentada por la Comunidad Europea ante los flujos migratorios del tercer

del mundo, sino también –por otras razones– para el norte, el futuro aparece sobre todo como desarraigo.

Es obvio que estos problemas se relacionan, entre otros, con tres factores:

- a) En primer lugar, la confusión que genera el propio concepto de minorías, a todas luces ambiguo, a lo que habría que sumar la dificultad añadida por la imprecisión de la categoría «derechos de las minorías». Frente a lo que parece evidente, el concepto de minorías no es nada pacífico, sobre todo si se trata de atribuirle consecuencias en el plano jurídico y político.
- b) El alegato de la diferencia crea dos dinámicas contrarias y ambas peligrosas. De una parte, el efecto de discriminación injusta: al potenciar la idea de la extrañeza, de la diversidad ajena y por ello incompatible, inasimilable, nos encontramos ante el núcleo mismo del mecanismo de xenofobia y de su utilización como recurso según el modelo del *buc émissaire*. De otro, la insistencia en la reivindicación de la diferencia provoca mecanismos de victimización y una lógica que sus adversarios más agudos han calificado como *culture of complaint*, y desemboca en la guetización cultural y social, sólo un paso por delante de lo que llamamos balcanización. Es una suerte de permanente chantaje que permite alcanzar unos resultados que no se corresponden en absoluto con la lógica democrática que, desde luego, exige el respeto de las minorías, sí, pero se ajusta al criterio mayoritario.
- c) Finalmente, aunque no por su importancia, al menos a la hora de las respuestas jurídicas, la inexistencia aún hoy de algo parecido a lo que podríamos denominar un auténtico estatuto jurídico de minorías y muy en particular ante la necesidad de afrontar realidades como las que se han producido en Europa a partir de 1990. En este trabajo quiero ofrecer algunos elementos para contribuir a deshacer equívocos y, asimismo, formular propuestas que perfilen el contenido o, al menos, las condiciones mínimas de ese estatuto, y a ese propósito haré algunas referencias algo más detalladas del ejemplo probablemente más interesante para nosotros europeos⁷ de una ley de protección de minorías: la Ley 5.190 del Parlamento húngaro.

Mundo (Latinoamérica y África sobre todo), han transformado en un imperativo la revisión de las categorías de refugio y asilo. Más tarde volveremos sobre ello, pero, en todo caso, me parece necesario destacar que ambas manifestaciones de expansión del fenómeno de los desarraigados (de un lado, el flujo de población en busca de la línea de la riqueza, es decir, la inmigración forzada como consecuencia del hambre y de la miseria, y, de otro, los desplazamientos que son consecuencia de persecuciones políticas o de transformaciones en los Estados, es decir, la categoría para la que se reserva la institución del asilo) tienen mucho que ver, y de ahí la dificultad en separarlos.

7. No ignoro la importancia de la cuestión en otros contextos (es decir, en el resto del mundo: para empezar, en toda América –desde Canadá a Perú, pasando por México, Guatemala, Colombia, Brasil, Bolivia o Uruguay– donde se plantea con particular fuerza el problema de los pueblos indígenas; en África, donde cabe examinar casi todo el abanico posible de conflictos: entre tribus, minorías étnicas, religiosas y lingüísticas; en Asia, baste pensar en los más de cin-

2. ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE MINORÍAS?

El punto de partida ineludible en toda discusión acerca de las minorías es la delimitación –si no la definición– de la noción misma de minorías.

La primera e imprescindible consideración es que el concepto de minorías dista mucho de ser unívoco: está claro que, cuando planteamos el «problema de las minorías» (las minorías como problema), casi automáticamente cedemos a dos lugares comunes que parecen acompañar a la noción de minorías. En primer lugar, su excepcionalidad: la regla general, desde el punto de vista social, sería la ausencia o, para decirlo más apropiadamente, la escasa relevancia de las minorías. En segundo, lo que podríamos clasificar como presunción de «victimización» de las minorías, el hecho de aparecer, más aún, de constituirse como objeto de persecución, discriminación, marginación o explotación.

Lo cierto es que, como nos enseña una mínima lectura de algunos clásicos del pensamiento sociológico (y del político),⁸ detrás de la noción de minorías subyace una gran ambigüedad. Pensar que las minorías son un fenómeno si no patológico, al menos infrecuente y en todo caso poco importante desde el punto de vista de la descripción de los grupos sociales y aún más, en lo que se refiere a su dimensión normativa, entra en contradicción con la observación de la realidad; por otra parte, sostener que son siempre objeto de persecución, que su papel es el de chivo expiatorio y que no existen minorías que, muy al contrario, protagonizan esos procesos contra otras minorías o, incluso, contra la mayoría de la población, significa un grado de desconocimiento aún mayor.

Los análisis de Simmel⁹ sobre la cantidad como criterio de organización de los grupos sociales o los de Merton¹⁰ sobre los criterios de pertenencia y estructura del grupo, o sobre los «grupos de referencia», nos muestran la relevan-

cia de los grupos minoritarios,¹¹ y aún más: el hecho de que inevitablemente, todos pertenecemos (o al menos tenemos como grupo de referencia, pues cuanto más complejo es el orden social, mayores las posibilidades de que tengamos uno o más grupos de referencia ajenos al grupo primario) a uno o más grupos, y algunos de ellos por fuerza son minoritarios, sobre todo desde que advertimos que el concepto de minorías es contextual o relacional y dinámico.

En efecto, lo que define a las minorías es que constituyen grupos de individuos que son como los demás (que pertenecen a un grupo más amplio: el Estado como marco común, del que son ciudadanos también los miembros de la minoría, más que la propia existencia de unos rasgos determinados, es la existencia de una relación (jurídico-política) cuyos términos varían en función de la importancia que en cada momento y contexto es atribuida a esos rasgos. En otras palabras, como advirtiera Sartre en su comentario sobre la cuestión judía (es el antisemita quien crea al judío), el concepto de minoría es situacional, contextual, no absoluto.

Por supuesto que no hay definición de minoría sin el carácter cuantitativamente reducido del grupo¹² y sin la referencia a signos de identidad, pero lo decisivo es la referencia a un contexto social o jurídico-político/institucional más amplio, que define los cánones de normalidad/desviación y (dis)valora históricamente esas características diferenciales, *produciendo la minoría, minorizando al grupo en cuestión*.¹³ Desde luego, en cuanto tales, las diferencias son, de partida, objetivables. Pero lo decisivo es el proceso a través del cual de la diferencia surgen la incompreensión y el prejuicio (Taguieff) y, de ellos, las diferentes modalidades de la exclusión en sentido fuerte (el exilio o la eliminación).

¿A qué minorías nos referimos cuando hablamos de estatuto jurídico de las minorías? Aquí no emplearé el término en el sentido más amplio posible.¹⁴

11. Podemos predicar de las minorías, en cierta medida, lo que según Cooley caracteriza a los «grupos primarios»: es su pequeño tamaño lo que posibilita el conocimiento mutuo y el mantenimiento de intensas relaciones. Como señalara Durkheim, el «volumen» o «densidad social» –la intensidad de interacciones– es la clave del grado de integración y cohesión del grupo y por eso, tal y como advirtiera Simmel, el grupo pequeño subsiste en cualquier estructura social, aunque sea con carácter informal. Como sabemos, precisamente la persecución, la conciencia (real o inducida, manipulada) de riesgo, de amenaza de desaparición, operan como un factor que incrementa la cohesión y actúan como signo de identidad que refuerza el proceso de compromiso (de identificación) del individuo con el grupo.

12. Como advierte el propio Simmel, al distinguir entre la dimensión del grupo (su tamaño, la cantidad) y su «completud» (el porcentaje de miembros potenciales del grupo que son miembros efectivos), hay grupos que no tratan de aumentar su tamaño, que no intentan extenderse, ampliarse, pues su capacidad de influencia y su eficacia depende en algunos casos de su carácter reducido, pero las minorías tienden al menos a obtener su «completud» para maximizar su poder social. Lo interesante es, de nuevo, otro rasgo de la ambigüedad de la noción de minorías: no necesariamente la «minorización» de esos grupos es el resultado de una imposición, sino de una elección voluntaria. Claro está que ese supuesto es, sobre todo, el de las élites.

13. Por eso puede hablarse de «mayorías minorizadas», cuyo supuesto paradigmático es el de la mayoría negra en Sudáfrica.

14. Es evidente que, como supiera anticipar con toda claridad Durkheim, y han repetido Bell, Goffmann o Hirschmann, unas sociedades como las que llamamos postindustriales, caracteriza-

cuenta millones de personas que pertenecen a minorías en el caso de China o en la India), pero se trata de intentar acotar la propia reflexión a efectos de acercarse también a los contextos que son más próximos.

8. Desde el punto de vista de la teoría política, baste pensar, por ejemplo, en las tesis de Pareto, Mosca, Ortega o Michels sobre las nociones de élite, clase política o clase dirigente (sobre todo ello, Laswell), o aparatos de los partidos (por no referirnos a la línea doctrinal que, desde Schumpeter pasando por Dahl o Sartori enuncia la democracia como poliarquía y sobre la que volveremos en el epígrafe siguiente) para recordar, por lo demás, la obvia consideración de que en toda relación de dominación (política, ideológico-cultural o económica) el grupo dominante organizado como tal es siempre minoritario.

9. Simmel, G. 1977, vol. I, p. 237 y ss.

10. Merton, R.K. (1978), quien insiste en tres criterios de pertenencia: la existencia de un número de personas que interactúan conforme a modelos establecidos y con un mínima frecuencia de relaciones, la autodefinición como miembro del grupo por parte de los individuos que así interactúan (que tienen expectativas definidas sobre las formas de interacción que vinculan a quienes forman parte del grupo) y la definición como tales por parte de quienes son ajenos al grupo. En todo caso, se trata de conceptos situacionales y dinámicos.

Por el contrario, creo que nos interesan sobre todo las minorías que plantean problemas juridicopolíticos de importancia¹⁵ o, por avanzar ya la cuestión, el problema más importante, hoy: la necesidad de redefinir la condición de ciudadanía y su contenido de derechos. Es lo que con Bokatola¹⁶ podemos calificar como «minorías combativas y afirmativas», obviamente las que han sido objeto de atención sobre todo en los instrumentos jurídicos internacionales.

En efecto, es en el ámbito del derecho y de las relaciones internacionales donde encontramos las aportaciones más interesantes para un análisis de la noción de minorías y también, como veremos en el segundo apartado, de su estatuto jurídico. Por utilizar como referencia alguno de los textos internacionales más claros en relación con este problema,¹⁷ podemos referirnos en primer lugar, dentro del ámbito de Naciones Unidas, al Memorandum del secretario general sobre «Definición y clasificación de las minorías» (27.XII.49)¹⁸ y ya

des por la enorme complejidad de la red de relaciones sociales, esto es, por la multipolaridad de centros de poder y la fragmentación de códigos, valores e intereses, suponen la diversidad de status o, mejor, roles asumidos en ellas por los individuos y se abocan a una fragmentación de identidades por la vía de la diferencia (más allá, desde luego, de la supuestamente última identidad «individual»), que, en una paradoja sólo aparente (una vez más, ante el imperativo del *horror vacui*), generan la necesidad de pertenencia a algún grupo y así originan una espiral casi imparable de multiplicación de minorías de toda índole (entre las que no son las menos importantes los grupos religiosos o seudoreligiosos).

15. Aunque es cierto que la mera existencia de minorías plantea el problema de la mediación entre generalidad y singularidad, entre igualdad y respeto a la diferencia.

16. Bokatola, 1992, p. 24.

17. Pueden consultarse a este propósito, además del trabajo de Bokatola ya citado, los excelentes trabajos del profesor Mariño a los que haré referencia. En realidad, las diferentes propuestas se han movido en un marco que podríamos definir aprovechando la propuesta formulada por la Corte Permanente de Justicia Internacional, en su intervención –Avis consultatif du 31 de juillet de 1930– a propósito de la protección de minorías con arreglo al Convenio greco-búlgaro de 27 de noviembre de 1919 (ligado a la denominada cuestión de Oriente, esto es, al planteamiento de los conflictos derivados de la presencia de minorías religiosas o cristianas o vinculadas a Estados europeos por su origen nacional, y que habitaban en territorios de la soberanía del imperio otomano). La Corte definía así a las minorías de la que se ocupa: «una colectividad de personas que viven en un país o una localidad determinados, poseen una raza, una religión, un idioma y esas tradiciones que les son propias y están unidas por la identidad de esa raza, esa religión, ese idioma y esas tradiciones, en un sentimiento de solidaridad, con objeto de conservar sus tradiciones, de mantener su culto y asegurar la instrucción y la educación de sus hijos, conforme al genio de su raza y de prestarse asistencia mutuamente» (Publ. de la C.P.J.I., serie B, nº 17, p. 33). Posteriormente, en el no menos célebre Avis relativo a las escuelas minoritarias en Albania (6.IV.1935, Publ. C.P.J.I., serie A/B, nº 64, pp. 17-19) sentó el principio de que el objetivo del estatuto jurídico de las minorías era obtener «igualdad de hecho y no solamente igualdad formal de derecho...una igualdad que es particular a las relaciones entre la mayoría, de una parte, y las minorías, de otra».

18. Doc. NU: E/CN.4/Sub.2/85.3. En él, tras subrayar que, en un sentido amplio, todos los grupos que coexisten en el Estado podrían ser definidos como minorías, se propone restringir esa noción para una categoría particular de colectividades: «collectivité nationale ou similaire en particulier, qui diffère du groupe prédominant vivant dans l'Etat...présentant certaines caractéristiques (ethniques, linguistiques, culturelles, religieuses, etc.) et, presque toujours, des collectivités ayant

desde el marco normativo que proporciona el artículo 27 del Pacto del 66 sobre derechos civiles y políticos,¹⁹ a los *rappports* Capotorti (1979)²⁰ y Deschènes (1985),²¹ y a la Declaración de derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas (1992),²² además, en el ámbito regional europeo, el más relevante es, en nuestra opinión, el Rapport sobre derechos de las minorías preparado por la Comisión para la democracia por el Derecho, y elevado a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 24.IX.1990,²³ como propuesta de un Convenio Europeo para la protección de las minorías (8.II.1991), aunque no habría que olvidar los textos fruto de los trabajos de desarrollo del Acta final de Helsinki (de los par. 30-40 del Acta) en el marco de la CSCE.²⁴

De acuerdo con ellos, los rasgos básicos de la noción de minorías (de las relevantes desde el punto de vista jurídico-político) serían los siguientes:

un caractère national. Les membres d'une minorité ainsi définie ont le sentiment qu'ils constituent un groupe ou un sous-groupe national qui diffère de l'élément prédominant».

19. Que indica: «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma».

20. *Rapport* Capotorti (1979), doc. N.U: E/CN.4/384/Rev.1. En él se define a las minorías del siguiente modo: «Un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado, en situación no dominante, cuyos miembros, súbditos del Estado, poseen desde el punto de vista étnico, religioso o lingüístico unas características que difieren de las del resto de la población y manifiestan incluso de modo implícito un sentimiento de solidaridad al objeto de conservar su cultura, sus tradiciones, su religión o su idioma» (par. 568).

21. *Rapport* Deschènes (1985), doc. N.U: E/CN.4/Sub.2/1985/31. La definición apenas difiere de la anterior: «Un grupo de ciudadanos de un Estado, en minoría numérica y en posición no dominante en ese Estado, dotados de características étnicas, religiosas o lingüísticas diferentes a las de la mayoría de la población, solidarios los unos de los otros, animados, aunque sea implícitamente, de una voluntad colectiva de supervivencia y que tienden a la igualdad de hecho y de derecho con la mayoría (par. 181).

22. Cfr. doc. N.U: E/CN.4/1992/48. Sin embargo, en esta Declaración, de notable interés por lo que se refiere a los derechos de las minorías, no hay un concepto de minoría.

23. C.D.L. 91(7). Doc. 6294. En el art. 2 se define así a las minorías: «a group which is smaller in number than the rest of population of a State whose members, who are nationals of that State, have ethnical, religious or linguistic features different from those of the rest of population, and are guided by the will to safeguard their culture, traditions, religion or language». En el apartado 2 se añade una obligación para los Estados: «any group coming within the terms of this definition shall be treated as an ethnic, religious or linguistic minority», y en el nº 3 del mismo artículo se establece un principio básico: «to belong to a national minority shall be a matter of individual choice and no disadvantage may arise from the exercise of such choice». Este principio ha sido retomado en los trabajos de la C.S.C.E. sobre las minorías (sobre todo a partir del Documento de Copenhague de 22.VII.90) que han dado lugar a la Carta de París.

24. Se trata de las actas de las reuniones que, tuvieron lugar en Viena, Madrid (y, sobre todo, a nuestros efectos, la que se celebró en Copenhague, donde se formularon las Propuestas de Copenhague sobre minorías nacionales –21.VI.1990–) y que condujeron finalmente a la Carta de París (21.XI.90). Los textos pueden consultarse en la edición preparada por el Ministerio de Asuntos Exteriores (1992). Un análisis de su significación en Mariño 1992b.

- Minoría es todo grupo cuyo número es inferior al del resto de la población del Estado en que se encuentra.
- Un grupo cuyos miembros se caracterizan por dos rasgos: uno objetivo que permite la identificación de la diferencia (características étnicas, religiosas o lingüísticas diversas del resto de la población) y otro subjetivo, habitualmente concretado en la voluntad de afirmar, salvaguardar y desarrollar precisamente esa diferencia (su cultura, tradición, religión o lengua) como elemento imprescindible de su propio desarrollo, del ejercicio de su autonomía.²⁵ En realidad, bajo ese elemento subjetivo subyacen otros factores: en primer lugar, la conciencia de grupo minoritario; además, la voluntad colectiva de permanencia y realización de la diferencia; finalmente, la solidaridad interna que surge de la común identificación en torno a la diferencia específica.
- Es necesario, además, que se trate de grupos que no tienen carácter dominante o, dicho de otro modo, se trata de un grupo caracterizado también por su incapacidad para imponerse a la mayoría (el ejemplo clásico es el de la minoría blanca en la República Sudafricana).

Por supuesto que, al plantear la relación entre mayoría y minoría en esos términos, se deslizan, desde el punto de vista del marco internacional, otros elementos menos evidentes: ante todo, la limitación consiste en que sólo se habla de minorías respecto a grupos cuyos miembros tienen la condición de ciudadanos del Estado del que forma parte tanto la minoría como la mayoría, lo que supone excluir grupos como los extranjeros, las minorías indígenas (*a fortiori*, la noción de pueblo) y las minorías nacionales, algo que está lejos de ser una cuestión pacífica.²⁶

En todo caso, lo más interesante que podemos extraer de esos intentos de definición, como advierte Bokatola,²⁷ más que un concepto universal de minoría que parece lejos de resultar viable, es la posibilidad de encontrar criterios de pertenencia a la minoría. Esa posibilidad, como ya he señalado, constituye una de las piezas clave del estatuto jurídico de las minorías. Precisamente por

25. La afinidad entre esta nota y uno de los elementos clásicos de la teoría de la nación es evidente. Ello tendrá cierta importancia a la hora de la distinción entre minorías étnicas –entendidas en un sentido más restringido, como minorías raciales o religiosas– y nacionales, como hemos visto.

26. Cfr. por ejemplo, Mariño 1992, quien sostiene que la ambigüedad de la noción de minoría «étnica» permite incluir a esos dos grupos. En ese sentido, entiende que dentro de la noción de minorías nacionales cabría incluir (1) las localizadas en territorio de un único Estado, con asentamiento concentrado, (2) las localizadas en territorios de dos o más Estados y vinculadas a la comunidad mayoritaria en el Estado vecino, y (3) las dispersas en territorios de dos o más Estados. En nuestra opinión, las primeras son minorías étnicas, las segundas minorías de madre patria o simplemente comunidades extranjeras, y las terceras coinciden con la opción de pueblo, que tiene a su vez perfiles específicos en el orden internacional: cfr Bokatola, p. 11-12, nota 9, que se apoya en el *rapport* Martínez Cobo y en la constatación de la oposición de los «pueblos» a ser considerados minorías.

27. Bokatola, 1992, p. 20 y 250.

eso, entre los elementos reseñados habría que destacar uno fundamental y previo, de carácter subjetivo: la voluntad de libre pertenencia o adscripción a la minoría, que es tanto como rechazar la noción de minoría «impuesta», inconciliable con el reconocimiento del derecho de autonomía personal.

Respecto a la tipología, los criterios de clasificación son tan variados que resulta casi imposible proponer una tipología universalmente aceptable. Así, tal y como propone P. George,²⁸ habría dos criterios básicos de los que resulta una caracterización de minorías que, evidentemente, tiene consecuencias a la hora de plantear las reivindicaciones de éstas.

En primer lugar, si atendemos a su origen, podemos distinguir entre:

- a) *Minorías de enclave*, como resultado del repliegue frente a invasiones que se traducen en una nueva mayoría.
- b) *Minorías funcionales*, introducidas sistemáticamente en un espacio que no es el suyo para potenciar recursos o defender fronteras: el caso de los asentamientos alemanes en Jaén durante el reinado de Carlos III, o los más importantes, por su peso en acontecimientos históricos de envergadura, incluso en el planteamiento actual del problema, como los de las minorías alemanas en Bohemia, Transilvania o el Volga, o la inicial minoría de esclavos africanos en EEUU.
- c) *Minorías de diáspora*, por acontecimientos políticos, religiosos, etc.: el caso judío, pero también los de armenios, libaneses, etc. y a los que habría que incorporar hoy los movimientos masivos de refugiados de guerra, por ejemplo, los derivados de procesos de «limpieza étnica».
- d) *Minorías de origen socioeconómico/laboral*, esto es, movimientos masivos de grupos cuyo origen es la inmigración y el subsiguiente reagrupamiento familiar, aunque lo cierto es que hasta ahora, y sobre todo en el caso de la inmigración intraeuropea, no solían formar comunidades alógenas en el país de destino y su identidad se disolvía en la segunda generación, por lo que no daban pie en realidad a la constitución de minorías, proceso que cambia hoy con los flujos migratorios del sur y del este. En cualquier caso, este tipo de minorías, por las razones mencionadas, no suele considerarse tal.

En segundo término, podemos referirnos a su asentamiento territorial, y así distinguir entre:

- a) *Minorías territoriales* en sentido estricto, esto es, las que cuentan con un espacio propio. Podemos llamarlas también *minorías concentradas* y plantean problemas diversos según se trate de un espacio ubicado en un solo Estado –en cuyo caso la reivindicación de derecho de autodeterminación suele plantearse en términos de exigencia de independencia territorial–, o

28. George, 1984, p. 45 y ss.

en dos o más Estados —es el caso paradigmático de las minorías nacionales, o, más exactamente, de las minorías con madre patria: tienen su origen en un Estado aunque cuentan con asentamientos en otro u otros (las minorías húngaras en Eslovaquia, o las alemanas en Hungría)— y aquí nos encontramos ante la reivindicación del derecho a la autonomía regional o federal,²⁹ aunque hay supuestos en los que en realidad la minoría es el resultado de un ajuste de fronteras que ha escindido el territorio de asentamiento de un pueblo entre varios Estados, minorizando ese pueblo (los kurdos en Turquía e Irak).

b) *Minorías dispersas*, transferidas o insertadas como islotes aislados en el espacio mayoritario, según el modelo de ghetto: estos son los supuestos que plantean más problemas desde el punto de vista del estatuto jurídico.

Aunque ese tipo de clasificación no carece de interés, posiblemente lo más útil es aceptar la tipología difundida en la mayor parte de los instrumentos internacionales y que contempla básicamente tres tipos de minorías: étnicas, religiosas y lingüísticas. Sin embargo, esa solución no está exenta de problemas, sobre todo en cuanto no son pocos los instrumentos en los que se hace mención de un cuarto tipo, el de minoría nacional. En efecto, quizá la mayor dificultad surge ante la necesidad de precisar el concepto de minoría nacional, sobre todo en relación con los de minoría étnica o minoría cultural.

En nuestra opinión, y pese a que el concepto de minorías nacionales vuelve a ser utilizado, sobre todo en el ámbito de la CSCE, y reconociendo asimismo que se trata de un criterio convencional (no existe una noción «natural» de nación o de etnia), es preferible mantener las tres categorías antes mencionadas y reservar el uso de minorías nacionales para un supuesto muy específico: en primer lugar, porque las minorías nacionales no se distinguen de las minorías étnicas: así, en el informe del Comité de expertos que preparó el protocolo adicional del Convenio Europeo de derechos humanos se incluía lo étnico en lo nacional, cuando afirmaba que «el término de minorías nacionales debería interpretarse de la forma más amplia posible, de modo que incluyera a todas las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, así como a las específicamente nacionales»,³⁰ mientras que en el citado *rapport* Capotorti se incluye lo nacional en lo étnico; en segundo término, porque el criterio de minorías nacionales parece remitir más bien a la noción de extranjería: son minorías nacionales, según el informe Elles (1979)³¹ «grupos que por motivos de nacionalidad deben lealtad a un Estado distinto de aquel en el que residen». En realidad, la noción de minoría nacional (como tendremos ocasión de ver en el último epígrafe) tiene sentido únicamente cuando se remite a los casos específicos de «minorías de madre patria» y ello por cuanto en el actual contexto

29. Cfr. p.ej., el trabajo de F. Cuocolo, «I diritti delle minoranze fra regionalismo e federalismo», *Quaderni Regionali*, 1.261991, pp. 3 y ss.

30. Citado por Deschênes, pág. 14.

31. *Ibid.*, *ibid.*

europeo, buena parte de los Estados del centro y este de Europa cuentan en su territorio con minorías que pueden reclamarse de terceros Estados y han de tratarlas de modo singular, en atención a esa vinculación.

3. LAS MINORÍAS COMO PROBLEMA DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

El problema de la relación entre legitimidad democrática y derechos de las minorías exige abordar la compatibilidad entre dos exigencias: de una parte, el universalismo ético y jurídico que, junto al requisito de un mínimo de homogeneidad social, parece un postulado irrenunciable de esa legitimidad³² (pero que también es criticado como cobertura ideológica del imperialismo y colonialismo europeo occidental o, simplemente, como una pretensión de imposible cumplimiento).³³ De otro lado, el respeto a la diferencia, a la pluralidad, esto es, por lo que hace a nuestro tema, a los derechos de las minorías, lo que, formulado en términos de respeto a las identidades colectivas de tales minorías, parecería exigir el reconocimiento del relativismo ético como consecuencia del pluralismo cultural, frente al etnocentrismo oculto bajo el pretendido universalismo. Esta tensión tiene otros escenarios, como los que oponen la defensa del individualismo liberal frente a las teorías comunitaristas,³⁴ y que se traduce en la dificultad de conjugación de los principios de tolerancia a la diferencia de una parte (aunque esta tolerancia, en mi opinión, sea una formulación deficiente)³⁵ y, de otra, los de solidaridad e igualdad, así como en la oposición entre el reconocimiento de derechos fundamentales de los individuos y los del propio grupo. Todo ello no excluye que examinemos también otra dimensión de legitimidad, inexcusable hoy cuando resulta imposible ceñir la cuestión a los viejos

32. En este sentido, me parece muy clara la tesis de Garzón Valdés (cfr. 1992).

33. Así, buena parte de la crítica que va desde Foucault (y su rechazo de la suplantación del modelo moral clásico centrado en la autorrealización, por el modelo estoicocristiano que cristaliza en el universalismo kantiano) a la reivindicación de la diferencia y la alteridad y la crítica al imperialismo de la pretendida razón universal propias de la postmodernidad (Lyotard, Vattimo), o las posiciones de Rorty que enmarca toda pretensión de construir una moral en una tradición cultural concreta, lo que imposibilitaría su universalidad.

34. Sobre ello, Thiebaut (1993). Así, insiste en la duplicidad valorativa que anida en el centro de la herencia ética de la modernidad y se define por una parte por el imperativo de la solidaridad y de la tolerancia de otra, que son requisitos normativos para abordar problemas como los de particularismo y cosmopolitismo, diferencia y tolerancia, identidad individual y colectiva (cfr. pág. 15 y ss.) Por eso, enfrenta la «verdad del comunitarismo»: dar mejor razón de ideas y valores modernos como solidaridad, frente al núcleo de racionalidad insatisfecha que expresan ante la desaparición o devaluación de la esfera público-moral y lo que constituye la «verdad del liberalismo» (carácter históricamente inevitable de valores y estrategias racionales como tolerancia, neutralidad de los espacios públicos, autonomía moral) (cfr. pág. 57 y ss.). El problema de la tolerancia de las minorías y la aceptación de las conductas disidentes en una comunidad prima sobre las posibles disfunciones que tal concepción provoca: la dificultad de concebir la integración no como sistema ciego, sino como sistema de cooperación en el que los vínculos de los individuos son tales que se integran en el cuerpo social de maneras diversas (cfr. pág. 155).

35. Cfr. de Lucas 1992b.

límites del Estado (nacional), esto es, si la legitimidad del orden y del derecho internacionales no exigen una superación del principio de soberanía y no intervención, precisamente en punto al respeto de los derechos de las minorías.

Como ha subrayado por ejemplo Barcellona o, con otros acentos, Ferrajoli, el impacto de lo que podemos calificar como la conciencia y la realidad social de la fragmentación sobre el orden jurídico, supone la ruptura del universalismo, de la uniformidad que el proyecto del formalismo jurídico y del liberalismo político y económico habían tratado de poner en pie (con todos sus claroscuros, desde luego).³⁶ Asimismo, ha puesto en entredicho los supuestos y, por tanto, la legitimidad del modelo de Estado nacional: en gran medida, como ya anticipara Duverger, buena parte de los conflictos que hoy nos plantean las minorías pueden leerse en clave del conflicto que opondría, de un lado, a esos agregados sociales territoriales que son los Estados nacionales y que pudieron presentarse (Hegel) en cierto modo como el fin de la historia,³⁷ que han perdido la capacidad para suscitar solidaridad y fidelidad (unidad, patriotismo) en la medida en que desaparece la ficción del interés general que representaban, y, de otro, a la reaparición de agregados personales –no necesariamente naturales: el origen hoy de buena parte de las identidades minoritarias y de no pocos nacionalismos que rebrotan es en gran medida el *horror vacui*, como hemos señalado– con fuerte capacidad de crear vínculos de solidaridad.³⁸ La consecuencia más importante de este conflicto es que se ponen en cuestión, entre otros, dos elementos básicos: el de ciudadanía y el de igualdad de derechos. No son ya pocas las voces (habría que destacar las sugerencias de Balibar, Hammar, Leca, Balbo, Ferrajoli o Barcellona, por citar algunas) que han insistido acerca de la necesidad de reexaminar el marco definitorio del vínculo de la ciudadanía y, en particular, de prestar atención a los intentos de redefinición del mismo. Se trata de sustituir una noción de ciudadanía que salta en pedazos ante procesos diferentes y aun contradictorios entre sí, entre los que no es el menos importante precisamente el del papel desempeñado por las minorías.

Por otra parte, la reivindicación de la diferencia dista mucho de haber alcanzado un consenso satisfactorio: estamos muy lejos de haber resuelto los problemas que suscita «pensar la diferencia» en términos jurídicos y políticos. En efecto, de un lado, la reivindicación –y el reconocimiento– de los derechos

de la diferencia, parece reducir al mínimo la posibilidad de acuerdo, por lo que se esfuma o al menos se aleja la posibilidad de encontrar un marco universal de derechos, algo que parecía darse por supuesto y por eso surge una segunda dificultad a la que ya me he referido: garantizar a esos otros, manifiestamente diferentes, su reconocimiento como sujetos de derechos iguales, así como la condición de titulares de soberanía, sin servirse del reconocimiento a su vez de la diferencia para otorgarles un estatus distinto (obviamente, inferior: una ciudadanía de segundo orden). Por supuesto que ello se relaciona también con otro de los puntos centrales de la discusión entre comunitaristas y liberales: la propia noción de sujeto. Como se ha subrayado, la complejidad social y cultural de las sociedades modernas –que se traduce por ejemplo en la dificultad de conciliar la pluralidad y simultaneidad de lenguajes morales no idénticos– exige otras modalidades de asunción de valores y normas (en mi opinión, por ejemplo, y desde perspectivas distintas, no son otra cosa la propuesta de Rawls acerca del *overlapping consensus* o las tesis de Walzer acerca de la distinción de esferas de justicia, o las de Kymlicka sobre la posibilidad de conjugar las exigencias mínimas del liberalismo con las aportaciones del comunitarismo en este ámbito) y requiere otra comprensión de la subjetividad moral. Así lo entiende Thiebaut, cuando afirma que hoy no puede entenderse una «idea homogénea de comunidad moral si no es a partir de una ya inevitable diferenciación que exige nociones de respeto a las diferencias y a las minorías, que requiere nociones modernas de tolerancia y dignidad del individuo» y que los modelos de comunidad homogénea (como los de MacIntyre) hacen surgir la universalidad «sólo desde la pertenencia a un tipo particular de comunidad moral en la que todo disenso fundamental ha sido descartado... el posible desacuerdo de los individuos sólo podrá ser objeto de reeducación o de marginación», frente a los que se postula un sujeto multicultural, un «sujeto moral postconvencional, un sujeto político y cultural posttradicional en línea con la crítica de Walzer al «esperanto moral» de Rawls o Habermas.³⁹

Nos detendremos en primer lugar en la polémica sobre las exigencias contrapuestas de universalidad de los derechos y respeto a la diversidad cultural, para abordar en segundo término lo que se refiere al estatuto de ciudadanía.

Hay que insistir en que, sin el reconocimiento de un estatuto de igualdad en la diversidad (simplemente, la noción moderna de igualdad), en todo caso puede caber la indiferencia (para entendernos, la coexistencia, la «guerra

36. Barcellona (1989 y 1993) y Ferrajoli (1989). Se trata de un leitmotiv que, en cierto modo, constituye también la espina dorsal del movimiento de *critical legal studies*, como han puesto de manifiesto entre otros D. Kennedy o R. Unger. Una breve pero muy fundamentada exposición en Pérez Lledó 1992.

37. No en balde la historia sociopolítica de Europa puede verse como el proceso de sustitución de los agregados sociales personales (familia, tribu, clan, gremio) por unidades territoriales cuyo arquetipo será, al final del proceso, el Estado nacional.

38. De la solidaridad que Durkheim llamara *solidaridad por similitud* (mecánica), una de cuyas variedades es la solidaridad por proximidad: la semejanza de hábitat (la homogeneidad de condiciones geográficas) está en la base de semejanzas de costumbres, lengua y género de vida y se refuerzan por la hostilidad al diferente: el primero, el extranjero.

39. Cfr. Thiebaut (1992, pág. 59 y 129). Entre quienes argumentan ese concepto del sujeto moral posttradicional (que ha de salvar el riesgo del yo sin atributos del individualismo liberal) se encuentra Benhabib, que trata de «retener el momento de universalidad imprescindible si es que los sujetos han de entenderse como tales a pesar de las diferencias y, si a la vez, han de entenderse también como individuos en virtud de las diferencias... una comunidad que sea tal y a la vez sea universalista... universalidad y particularidad (junto al otro generalizado, el concreto: que nos conduce a considerar a todas las personas morales como individuos únicos con historias de vida, capacidades y atribuciones, necesidades y limitaciones determinadas: cfr. nota 159, pág. 139).

fría», la disuasión), pero no el respeto, la convivencia de identidades y pautas normativas plurales. Pero, frente al discurso de la homologación social (para ser exactos, de la uniformidad, de la asimilación impuesta: aunque sea por la vía de enunciarla como condición para el acceso a la ciudadanía y los derechos), el primer efecto perverso de ese planteamiento es que, casi inevitablemente, al menos a largo plazo, genera un modelo de respuesta de resistente, que es una espiral sin fin, lo que resulta especialmente claro en el orden cultural: es el rechazo a la asimilación y la reivindicación de los propios códigos de identidad.⁴⁰ La verdad es que resulta ilusorio apelar a la conciliación entre las exigencias de homogeneidad social y respeto a los derechos de las minorías a través del recurso «mágico» a la solidaridad: la prueba es que ni siquiera el respeto de los derechos humanos basta como regla mínima de juego, porque no es, como a veces se pretende, ni evidente de suyo ni universal.⁴¹

En sentido contrario, es decir, afirmando tal universalidad y su fundamentación racional (aunque no su evidencia), por ejemplo K. O. Apel ha defendido que la única posibilidad que nos resta es precisamente la defensa de una moral universal (que es hecha posible por la ética del consenso) o, como él mismo había escrito, una «macroética del derecho universal reconocida por todos» y que concreta en los derechos humanos.⁴² En mi opinión, ese planteamiento –y otros semejantes– sigue dejándonos donde estábamos: por decirlo brevemente en lo relativo ahora a la universalidad, este modelo mantiene la confusión entre universalidad y abstracción: como han escrito, entre otros, Sami Naïr, Balibar o Sousa Santos, un discurso de lo universal que no tiene en cuenta el pluralismo de las culturas de origen que configuran la realidad social hoy –también o, mejor, sobre todo en Europa–, que no suponga un análisis concreto de las relaciones entre poder cultural, político y económico, por ejem-

40. La cuestión, desde luego, es hasta qué punto la insistencia en la «identidad colectiva» no constituye sólo una enésima versión de lo que Adorno criticara en Heidegger como «superstición de las cosas primeras», esto es, el mito del primitivismo, del regreso al origen, que constituye, según sus críticos, la falacia sobre la que se asienta el discurso del relativismo cultural en el que se apoyan ese tipo de reivindicaciones. Sobre el problema de la diversidad cultural y la universalización de los derechos humanos, cfr. Monzón (1992, pág. 119 y ss.) y en sentido opuesto, por ejemplo, Garzón (1992) y Sebrelli (1992).

41. He tratado de hacerlo ver en de Lucas 1992c, aprovechando, entre otros, un excelente trabajo de A. Facchi (1992) a propósito de la jurisprudencia francesa en relación con prácticas culturales que suponen un atentado a lo que entendemos por derechos humanos básicos.

42. Cfr. Apel (1973, 1990). A esos efectos, es sintomático que aduzca como argumento fuerte el problema más grave que, en su opinión, nos afecta: la crisis ecológica universal. Llama la atención que no se dediquen mayores consideraciones a la discusión de la tensión entre esa conciencia ecológica y las reivindicaciones de desarrollo, esto es, a la polémica que enfrenta el «punto de vista nortoccidental» sobre el problema del medio ambiente y las propuestas formuladas al respecto desde otras perspectivas que insisten en criticarlo como abstracción al servicio del mantenimiento del *statu quo* internacional (y que reclaman, por ejemplo, la consideración simultánea de la condonación de la deuda externa, de las políticas de cooperación al desarrollo, de las medidas que hagan posible que el desarrollo sostenible no se convierta en una nueva hipoteca del resto del mundo frente a los Estados desarrollados).

plo, a propósito del acceso y la distribución de información, que no revise el canon de la ciudadanía, seguirá siendo retórica.⁴³

Es obvio que el *quid* pasa, como señalan entre otros Peces-Barba, Garzón y Losano, por las condiciones que hagan posible un consenso entorno a los límites que permiten que el reconocimiento de la identidad de las minorías pueda ser compatible con la universalidad característica del discurso ético-jurídico propio de los derechos (admitiendo que en última instancia la preferencia debería atribuirse a la prioridad de los derechos). A ese respecto, la propuesta de Garzón, esto es, que los elementos de la «identidad colectiva» de las minorías que aumentan su vulnerabilidad a la coacción y al engaño deben ser rechazados,⁴⁴ parece un primer límite claro, pero no cierra la discusión. La cuestión es que la «homogeneidad social» dista de ser una noción precisa y aunque lo fuera, no es evidente por qué resulta preferible el sacrificio de *cualquier rasgo de identidad colectiva*. En efecto, homogeneidad social puede ser entendida en un sentido fuerte (como uniformidad totalitaria), que parece rechazable por incompatible con las hipótesis del individualismo liberal, esto es, el primado de la libertad y el derecho básico a la autorrealización, o bien simplemente en el sentido más elemental (que sería el de homogeneidad inicial desde el punto de vista socioeconómico: iguales condiciones de acceso a la satisfacción de necesidades básicas), pero en este caso, volvemos al comienzo, pues o bien identificamos homogeneidad social con la igualdad formal ante la ley –y para ese viaje no hacía falta alforjas– o bien quiere decir tanto que parece incompatible con la limitación de los mencionados supuestos básicos. La respuesta de Garzón (en aras de la homogeneidad social son sacrificables aquellos rasgos que constituyen factores contrarios a la autonomía) sigue sin proporcionar, a mi juicio, argumentos decisivos de orden justificatorio en los conflictos normativos que nos interesan.

¿Acaso es tan fácil decidir –aplicar– en el test de vulnerabilidad? ¿No nos encontramos ante un supuesto de paternalismo cultural, de etnocentrismo? Recientemente, J. J. Sebrelli⁴⁵ ha intentado proporcionar argumentos respecto a ese –en su opinión– falso dilema. En mi opinión, aunque comparto el núcleo

43. Por otra parte, un análisis atento de la evolución experimentada por ese debate en un contexto de crisis socioeconómica, nos muestra, como han destacado Balibar y Wallerstein, que para el sector más castigado por la crisis, justamente aquel que «percibe» –sería más apropiado decir aquel a quien se hace ver– la presencia de las minorías diversas (desde luego, concretamente, la inmigración laboral, aunque sólo en un sentido muy amplio podamos identificarla como minoría) como «amenaza», los derechos quedan en segundo plano, pues el terreno de la disputa es el de la dialéctica entre asimilación/integración o guetización y la percepción de los derechos como privilegios.

44. En su opinión, según lo entiendo, eso quiere decir que en la práctica, casi todos los elementos específicos y relevantes desde el punto de vista normativo de las pretendidas identidades colectivas deben desaparecer. En efecto, como tales normas, si son específicos y relevantes, no pueden por menos que oponerse a lo que constituye el mínimo normativo que entiende como denominador común: los derechos humanos.

45. Sebrelli (1992, esp. pág. 45-47 y 66 y ss.).

de sus argumentaciones y de sus críticas al relativismo cultural, básicamente la denuncia de la falacia lógica que subyace a la argumentación que pretende elevar al rango de valor y, aún más, al de norma, la mera existencia de una práctica o de un rasgo de identidad y, niega la posibilidad de juicio externo («comparativo») hasta el punto de que el único criterio de valor es el de la propia coherencia interna; sin embargo, en no pocas ocasiones pecan de abstractas, al identificar toda reivindicación particularista, sin distinción, por ejemplo cuando sostiene que «el verdadero enemigo del individuo no es la humanidad sino los particularismos nacionales, biológicos, sexuales, clasistas: éstos son los que sofocan la libertad y uniforman a los hombres... las tradiciones que los defensores de la identidad cultural quieren preservar significan muy frecuentemente la opresión y el sufrimiento de los individuos y el atraso económico y técnico»... «las identidades culturales suelen estar vinculadas a situaciones que desde la perspectiva del pensamiento moderno son verdaderos crímenes». Asimismo, me parece más que discutible su afirmación –frente al relativismo– de la «racionalidad de la historia» o «sentido de la historia»⁴⁶ que se apoyaría –frente a la «ceguera de Popper»– en la constatación de la existencia de leyes históricas universales. Aunque no es este el lugar para discutir semejantes presupuestos, no creo que la crítica al relativismo cultural deba conducir a semejantes posiciones, que parecen ignorar –contradictoriamente con la propia argumentación de Sebreli⁴⁷ el carácter histórico, mejor, contextual, de cualquier formulación valorativa, aunque eso no impida desde el punto de vista conceptual la superación del relativismo cultural.

¿Cómo afecta ese planteamiento al estatuto de ciudadanía característico del modelo de legitimidad democrática? Quizá el problema está, como advierte Sartori, en primer lugar en la ambigüedad de la relación entre democracia y minorías, debido sobre todo a la vinculación entre democracia e igualdad (o, mejor, igualitarismo)⁴⁸ o, si se prefiere, en la ambigüedad de la contraposición entre mayorías y minorías: en efecto, una cosa es contraponer el principio mayoritario al de minorías como regla para obtener la respuesta al problema del proceso de designación de los gobernantes, del *decision making*, y otra muy distinta la relación constitucional entre mayoría y minorías, esto es, el problema del control del poder ejecutivo en relación con las minorías. Sartori ha diferenciado los dos ámbitos al referirse de un lado al problema de la democracia *condenda*, esto es, la necesidad de abatir la oligarquía (la recuperación

de la titularidad del poder para la mayoría) y el de la democracia *condita*, en el que reaparece el clásico leitmotiv de la tiranía de la mayoría.

En cualquier caso, frente a la tradicional desconfianza democrática hacia las minorías, quizá convendría recordar, de un lado, que no hay incompatibilidad conceptual entre reconocimiento de minorías y mantenimiento del principio de igualdad (del moderno principio de igualdad) y, de otro, que ni siquiera la existencia de las élites no desmiente el sistema democrático: el hecho de que la moderna teoría de la democracia haya insistido (en una tradición que tiene como hitos, entre otros, a Shumpeter, Sartori o Dahl) en que la democracia debe ser vista como poliarquía (un sistema de minorías que compiten por obtener el consenso de la mayoría y la delegación del ejercicio del gobierno, la lucha competitiva por el voto popular, que actúa –la mayoría– como juez entre competidores) es un buen argumento al respecto. Donde surge la dificultad, desde luego, es en punto a la capacidad de acoger a las minorías y extenderles el reconocimiento en términos de igualdad, sin que ello suponga la pérdida del mínimo de homogeneidad social (otros hablarían de «identidad») que constituye el núcleo del derecho. Aquí nos encontramos frente a un debate que enfrenta a los partidarios de las tesis comunitaristas con sus críticos liberales.⁴⁹

Podríamos utilizar a ese respecto, como he sugerido en otros trabajos, el análisis de Habermas a propósito del concepto de «ciudadanía republicana» elaborado por F. Michelman,⁵⁰ y el de su discípulo MacCarthy sobre el universalismo cosmopolita.⁵¹ En efecto, no resulta difícil mostrar que la «ciudadanía

49. Lo ha sintetizado Thiebaut, que se sitúa más bien en la perspectiva de quienes subrayan que hay que mantener frente al holismo el punto de distancia que permite la innovación, la disidencia y la crítica (Thiebaut, 1992, pág. 159). Lo criticable de las tesis comunitaristas es su noción homogénea y no compleja de identidad y comunidad, que excluiría la complejidad social y las diferencias internas: su presupuesto es «contexto homogéneo de la definición comunitaria de bien» (161), aunque el bien se entienda como bien complejo.

50. Cfr. Habermas (1991a y 1991b), trabajos que he podido consultar en la traducción castellana de M. Jiménez Redondo, correspondiente a las intervenciones de Habermas en dos seminarios en Valencia, en el último trimestre del curso 1990-91. En el fondo constituiría la herencia de una de las dos concepciones de la ciudadanía –la republicana– que proporciona la Revolución francesa, como acuerdo colectivo de los ciudadanos sobre un determinado núcleo de principios, una concepción directamente ligada a la idea de nación kantiana de autodeterminación, como auténtica comunidad electiva, si bien modificada parcialmente por la teoría del discurso. Esa vinculación kantiana ha sido inteligentemente destacada entre nosotros por Villanueva (1991). No está lejos de ese concepto el de Dworkin de «republicanismo cívico liberal» (la vida comunitaria limitada a la vida política según el canon de la teoría liberal: las identidades, nosotros y los bienes comunes han de estar estilizados en diversidad de instituciones, procedimientos y sistemas si es que quieren ajustarse a una sociedad compleja). La tesis de Dworkin, como es sabido, comporta asimismo una visión de los derechos que estaría lejos de ser, como se pretende a veces, radicalmente individualista.

51. T. MacCarthy (1992, pág. 635-649); las tesis del «cosmopolitismo multicultural» no están lejos, en mi opinión, de las propuestas de Walzer y Kymlicka, que reiteran la diversidad de esferas de justicia precisamente porque nos socializamos en una diversidad de comunidades y mundos de vida.

46. Sebreli (1992, pág. 366 y ss.).

47. Por ejemplo, cuando critica los hábitos, supersticiones o prejuicios defendidos desde el relativismo cultural con el argumento de que «de acuerdo con la manera de pensar actual son estupideces y a veces crímenes» (la cursiva es mía) (cfr. Sebreli, 1992, pág. 54 i 68).

48. A ese respecto, junto a los conocidos textos de Tocqueville (y de Mill, aunque éste no exactamente en el mismo sentido), habría que recordar las advertencias de Montesquieu en los capítulos 2 y 3 del libro VIII de su *El espíritu de las leyes*, acerca de los dos peligros (por uno y otro extremo) que acechan a la democracia en punto a la igualdad.

republicana» no sólo sería amenazada por la presencia y el reconocimiento de las minorías, sino que precisamente hace posible ese reconocimiento de la diferencia desde el mantenimiento del objetivo de integración, siempre y cuando se admita la vía habermasiana para la superación de la comprensión de la política centrada en el Estado, admitiendo que los ciudadanos en su conjunto son capaces de una acción colectiva, y apostando por una concepción de la política que no se limita a la función de mediación (de programar al Estado en interés de la sociedad, como quiere la concepción liberal) sino que la entiende como elemento constitutivo del propio proceso social, lo que exige recuperar, junto al poder administrativo y al interés privado como motores de la acción estatal (no de la pública) y de la acción individual, la solidaridad:⁵² conjugar el reconocimiento de una cultura política común (que, en todo caso, debería ser aceptada por las minorías que quieran jugar a ese juego del espacio político europeo) con el reconocimiento de la diversificación de tradiciones nacionales en arte y cultura.

4. UN EJEMPLO DE RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE MINORÍAS: LA LEY 5.190 DE LA REPÚBLICA DE HUNGRÍA, DE PROTECCIÓN DE MINORÍAS

Por supuesto, la iniciativa adoptada por Hungría no puede explicarse sin una contextualización.⁵³ Además, antes de entrar en el examen de algunos

52. Por recoger los términos de Habermas: «la sociedad civil, en tanto que base social de espacios públicos autónomos, se distingue tanto del sistema de acción económica como de la Administración pública. De esta comprensión de la democracia se sigue normativamente la exigencia de un desplazamiento del centro de gravedad en la relación entre los recursos que representan el dinero, el poder administrativo y la solidaridad, a los que las sociedades modernas recurren para satisfacer su necesidad de integración y de regulación. Las implicaciones normativas saltan a la vista: la fuerza de la integración social que tiene la solidaridad... habría que poder desarrollarse a lo largo y ancho de espacios públicos autónomos... y de procedimientos de formación democrática de la opinión y la voluntad política, institucionalizados en términos de Estado de derecho y habría de poder afirmarse también frente y contra los otros dos poderes, es decir, frente al dinero y al poder administrativo».

53. A la necesidad de adopción de esa ley ha contribuido, por un lado, el hecho de que el 13 % de la población húngara (que está en un total aproximado a los 15 millones) pertenece a doce minorías nacionales, y, por otro, la importancia de la presencia de las minorías húngaras en otros Estados: dos millones en Rumanía, casi un millón en Ucrania, medio millón en Voivodina (Serbia) y otro medio millón en Eslovaquia. Los conflictos más importantes, además de la tensión en Rumanía, aparentemente superada, entre otras razones por la intervención mediadora de Alemania, la potencia hegemónica a todos esos efectos, se producen entre Hungría y Eslovaquia, donde, en especial por parte de los líderes de la segunda, asoma el peligro de un conflicto entorno a la creación de «fronteras étnicas»: en esta última, el peso de la minoría magiar (recordemos: medio millón, por poco más de 1.200.000 eslovacos) es muy considerable, y en el proceso de independencia, V. Meciar, el adalid de esta separación y líder del Movimiento por Eslovaquia Democrática, ganador de las elecciones, ha esgrimido con frecuencia el argumento del peligro húngaro, incluso de su amenaza militar: el penúltimo episodio, con motivo de la presa sobre el Danubio en Gabčíkovo, que enfrenta a Hungría y Eslovaquia. En gran medida, como tendremos

aspectos particularmente interesantes, es preciso hacer notar la contestación de la que fue objeto la Ley: en efecto, se criticaba, de un lado, la insuficiencia de garantías para la autonomía cultural y los derechos de los grupos étnicos y, de otro, el que no se asegurase representatividad parlamentaria ni posibilidad de gestión para los gobiernos locales. Lo cierto es que la piedra de toque de ese proyecto era la distinción entre minorías «étnicas» y minorías «nacionales»: los beneficios se reservaban para estas últimas (la minoría nacional más importante sería –no parece casual– la alemana, con casi un cuarto de millón de ciudadanos), mientras que las étnicas (básicamente gitanos, con algo más de 800.000; judíos, algo menos de 100.000; armenios, cerca de 25.000, y sobretodo, eslovacos, entorno a los 100.000), al «carecer de madre patria» no podrían obtener el mismo reconocimiento que aquellas.

La Ley ha rectificado en gran medida esos extremos. En lo que sigue no pretendo un análisis exhaustivo de ese texto, sino tan sólo señalar algunos aspectos que me parecen relevantes en punto al estatuto jurídico de las minorías.

Lo más interesante es, en mi opinión, la adopción en gran medida de los principios de pluralismo cultural, autonomía y etnodesarrollo (exposición de motivos, par. 16): se concretan en el reconocimiento, además de los derechos individuales (cap. II), de derechos colectivos y, muy concretamente, los de personalidad jurídica, autogobierno y representación en el Parlamento, junto a los derechos clásicos de identidad cultural, lingüística y de no asimilación impuesta (cap. III, IV, V y VI), así como en el establecimiento de un sistema de protección (cap. V y XI). Veamos.

El punto de partida es el reconocimiento de personalidad jurídica a las minorías, junto a la afirmación expresa de los dos objetivos de la Ley: autogobierno e igualdad (no discriminación): «The totality of these rights is not an endowment by the majority, not a privilege of the minorities, it's source not being the proportion of national and ethnic minorities on the basis of freedom of the individual and of social peace... self-governement constitutes one of the most significant basic conditions for the enforcement of specific minority rights... the National Assembly uses the present law as well to safeguard all those rights which are not only human rights people belonging to minorities entitled to as Hungarians citizens and latter's communities, but political rights with the help of wich the preservation of their national or ethnic identity may be promoted... the purpose of this law is to created... institutional bases necessary for being able to live as a minority».

La definición de minorías (cap. I, par. 1.2) recoge los elementos clásicos ya retenidos (ciudadanía húngara, número inferior al resto de la población, diferencias «objetivas» –lengua, cultura, tradiciones–, elemento subjetivo –voluntad de preservar, expresar y proteger los intereses de su comunidad– a

ocasión de examinar, la Ley 5.190 parece un instrumento que atiende al futuro de las relaciones entre Hungría y Eslovaquia.

los que se une el requisito de haber permanecido al menos un siglo en territorio húngaro, lo que conduce (par. 2.1) al reconocimiento como tales de trece minorías. Sin embargo, se preve la posibilidad de incoar el reconocimiento como minorías por parte de otros grupos que reúnan las condiciones mencionadas. Expresamente se excluyen los supuestos de refugiados, inmigrantes, extranjeros residentes y apátridas.

El derecho a la identidad «nacional o étnica» es reconocido con un derecho humano básico (par. 4.2), lo que da pie a afirmar el derecho de toda minoría a «existir y sobrevivir como comunidad étnica o nacional» (par. 4.3). Con todo, quizá los dos derechos más interesantes en los que este principio se concreta son los reconocidos en los par. 5 y 16, el derecho constitucional a establecer autogobierno local y nacional, autogobiernos que constituyen *public bodies*, y desarrollado a lo largo del capítulo IV y en el par. 34.2 («The national minority is a legal subject»).

Por lo que se refiere a los derechos individuales, dos son las claves: en primer lugar, la afirmación de que la pertenencia a una minoría es el resultado de un acto de libre elección (par. 7.1). En segundo término, el reconocimiento del derecho a la igualdad de oportunidades que implica la obligación del Estado de emprender medidas positivas (par. 8).

En cuanto a los derechos colectivos (*Communal rights*, a los que se dedica el cap. III y los cap. IV, VI, VII y IX (autogobierno, autonomía cultural, uso de lenguas minoritarias y medidas de apoyo presupuestario y financiación, respectivamente), con ser el de autogobierno el más importante y el que alcanza un desarrollo más pormenorizado, inspirado en buena medida en las propuestas de Renner, lo importante es destacar la adopción de los principios de autonomía y etnodesarrollo, tal y como se definen en las disposiciones básicas del capítulo I.

Entre los aspectos más interesantes, hay que destacar el rechazo de las medidas que impliquen asimilación forzosa o impuesta, las garantías de uso de la lengua y el apoyo a su desarrollo en la educación (cap. VI, par. 41-47), en los medios de comunicación y en la Administración pública, singularmente en la de justicia (cap. VII, par. 49-52).

Por último, en esta exposición sumaria, cabría hacer mención de la institucionalización de una figura específica, el *ombudsman* de minorías (cap. V, par. 38-39), que, aunque carente de funciones ejecutivas, se configura como una instancia de control y asesoramiento en estas materias, con algunas competencias interesantes en relación con la Administración y con las instituciones de representación del Estado.

5. LA NECESIDAD DE DELIMITAR EL ALCANCE DE LA REIVINDICACIÓN DE LA DIFERENCIA

Una de las tareas más urgentes a la hora de gestionar los derechos de las minorías es el desbloqueo de la estigmatización de la diferencia (una modali-

dad de la institucionalización de la xenofobia, del miedo al otro, que es por antonomasia el diferente), como también, en sentido contrario, la necesidad de poner límites a la dinámica incontenible de la imposición de los derechos naturales de la diferencia.

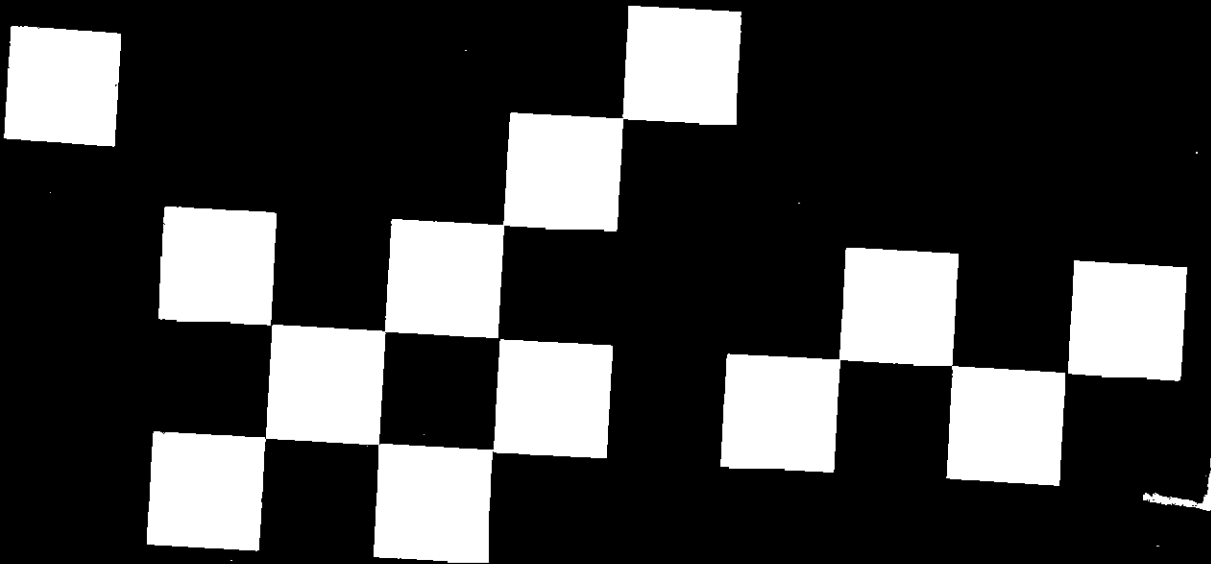
La antropóloga Verena Stolcke, cuyos trabajos⁵⁴ son una muestra de inteligencia y capacidad crítica de los planteamientos tópicos sobre estos problemas, ha propuesto una reflexión que me parece imprescindible a la hora de comprender este cambio de estrategia. En su opinión, no estamos tanto ante un nuevo tipo de racismo sino que se trata de un nuevo paso en la *retórica de exclusión* desarrollada por la (extrema) derecha, un proyecto que define como «fundamentalismo cultural», que «en lugar de defender la idea de caracteres específicos de las diferentes razas, pone el acento en las diferencias entre los patrimonios culturales y en su inconmensurabilidad» (Stolcke, 1995, 233). Aunque uno y otro comparten la insistencia en la contraposición identidad-diferencia, su modo de entender esta última es muy diverso. Así, según Stolcke, mientras el racismo trata de racionalizar los privilegios de clase naturalizando la inferioridad socioeconómica de los no privilegiados, o al menos intenta racionalizar la reivindicación de una supremacía nacional, a partir de la existencia de una diferencia cultural esencial e inextinguible (es decir, el culturalismo biológico), el fundamentalismo culturalista «teoriza las relaciones entre las culturas reificando sus fronteras culturales y la diferencia» (Stolcke, 1995, 250), es decir, añade las tesis del carácter esencialmente etnocéntrico de la naturaleza humana, que lleva a concluir la inevitable confrontación entre las identidades culturales diferentes. Su finalidad es, por tanto, legitimar la exclusión de los extranjeros, bien como infraciudadanos, bien como no-ciudadanos. Por consiguiente, el fundamentalismo cultural se apoyaría sobre la xenofobia, tanto como el clásico racismo sobre una noción biomoral de raza y es a esos efectos por lo que necesita anclar las categorías de ciudadanía y nacionalidad en esa identidad común. La conclusión de Stolcke es una advertencia crítica acerca de los riesgos que comporta el relativismo cultural, pero también el multiculturalismo, que sería defendido paradójicamente para justificar la confrontación y la consiguiente eliminación o al menos subordinación de los modelos culturales distintos del nuestro. Resulta inevitable entender tras esa crítica una puesta en cuestión, entre otros, de los argumentos desarrollados por Hungtinton en punto al conflicto de civilizaciones.

Sin duda, lo que se da en llamar «racismo diferencial», como sostiene Stolcke, más que una variedad de racismo está más cerca de lo que algunos hemos propuesto calificar como «xenofobia institucional». Me parece evidente que se trata una vez más de un discurso que trata de legitimar –bajo la apariencia de racionalización, del planteamiento pseudocientífico– la dominación, la desigualdad: ya sea en términos de explotación, de colonialismo o de exclusión. Estoy de acuerdo con Stolcke en que el objetivo fundamental, específico,

54. Stolcke, 1995.

es ahora la inmigración⁵⁵ y que esa es la razón de la peculiaridad de esto que ella llama fundamentalismo cultural. Sin embargo, no creo que haya que llevar el discurso hasta el extremo de separar este fenómeno de cualquier connotación racista. Por supuesto que lo que Stolcke muestra con meridiana claridad es que el auténtico problema no es el racismo o la xenofobia, y que yerran quienes centran todos los esfuerzos sobre lo que constituye en realidad un pretexto, un síntoma.

55. Aunque, como ha advertido Nair (1996a y 1996b) no debiéramos caer en la trampa del discurso simplificador acerca de la inmigración: no hay *una* inmigración, no existe un tipo de inmigrante: eso son requisitos de la construcción de la inmigración como problema, y más precisamente como problema obstáculo, esto es como problema que se crea para perpetuar, para manejarlo y obtener ventajas políticas (electorales) de su gestión. Se trata de una estrategia en la que la (extrema) derecha se ha mostrado hasta ahora maestra. Lo malo es que la derecha liberal ha comenzado a poner en práctica, por su eficacia electoral, esas ideas de la extrema derecha que dice combatir, ideas y estrategias que son adoptados por los partidos que tratan de gestionar la reconversión neoliberal, llámense liberales, de centro o socioliberales, e incluso socialistas. En realidad, creo que siendo la inmigración el objetivo prioritario de esta estrategia, también puede alcanzar a las minorías nacionales y culturales (en nuestro país, significativamente, a los gitanos, respecto a los que no cabría hablar en sentido estricto de xenofobia: es un ejemplo típico de racismo).



of Catalog
of retail Plans

1914
1915
1916
1917