

Ciudadanía multicultural

Una teoría liberal de los derechos de las
minorías

Will Kymlicka

Editorial Paidós

Título original: *Multicultural
citizenship. A liberal theory of
minority rights*

Barcelona, 1996

ISBN: 84-493-0284-6

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

SUMARIO

Agradecimientos	9
1. Introducción	13
1. Los temas	13
2. Estructura del libro	19
2. Las políticas del multiculturalismo	25
1. Estados multinacionales y Estados poliétnicos	26
2. Tres formas de derechos diferenciados en función del grupo.....	46
3. Derechos individuales y derechos colectivos	57
1. Restricciones internas y protecciones externas	58
2. La ambigüedad de los “derechos colectivos”	71
4. Repensando la tradición liberal	77
1. La historia de las perspectivas liberales sobre las minorías nacionales.....	78
2. El fracaso de los tratados de las minorías	87
3. La segregación racial en los Estados Unidos	89
4. La polietnicidad y el renacimiento étnico estadounidense.....	91
5. Los derechos de las minorías en la tradición socialista	102
5. Libertad y cultura.....	111
1. La definición de las culturas	112
2. Liberalismo y libertad individual	117
3. Las culturas societales como contexto de elección.....	120
4. El valor de la pertenencia cultural	122
5. Casos difíciles	134
6. Individualizar culturas	144
7. Conclusión	149
6. La justicia y los derechos de las minorías	151
1. El argumento de la igualdad	152
2. El papel de los pactos o acuerdos históricos.....	164
3. El valor de la diversidad cultural	170
4. La analogía con los Estados	174
5. Conclusión	176
7. Asegurar la voz de las minorías	183
1. ¿Qué hay de nuevo en la representación de grupo?	187
2. ¿Por qué la representación de grupo?	192
3. Valoración de la representación de grupo	200
4. Conclusión	207
8. La tolerancia y sus límites	211
1. Liberalismo y tolerancia	215
2. ¿Es sectario el liberalismo?	218
3. Cómo acomodar a las minorías no liberales	226
4. Conclusión	235
9. Los vínculos que unen	239
1. La importancia de la ciudadanía	240
2. Polietnicidad e inclusión.....	242
3. Autogobierno y separatismo	248
4. Las bases de la unidad social en un Estado multinacional	255

5. Conclusión	262
10. Conclusión	265
Bibliografía.....	269
Índice analítico	291

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

1. LOS TEMAS

En la actualidad la mayoría de países son culturalmente diversos. Según estimaciones recientes, los 184 Estados independientes del mundo contienen más de 600 grupos de lenguas vivas y 5.000 grupos étnicos. Son bien escasos los países cuyos ciudadanos comparten el mismo lenguaje o pertenecen al mismo grupo étnico-nacional.¹

Esta diversidad plantea una serie de cuestiones importantes y potencialmente divisivas. Así, minorías y mayorías se enfrentan cada vez más respecto de temas como los derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículum educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, e incluso acerca de símbolos nacionales, como la elección del himno nacional y las festividades oficiales. Encontrar respuestas moralmente defendibles y políticamente viables a dichas cuestiones constituye el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad. En Europa Oriental y en el Tercer Mundo, las tentativas de establecer instituciones democráticas liberales se ven socavadas por conflictos nacionales violentos. En Occidente, las tornadizas disputas sobre los derechos de los inmigrantes, los pueblos autóctonos y otras minorías culturales están cuestionando muchos de los supuestos que han gobernado la vida política durante décadas. Desde el final de la guerra fría, los conflictos etnoculturales se han convertido en la fuente más común de violencia política en el mundo, sin que se vislumbren síntomas de que la situación vaya a cambiar.²

Este libro esboza un nuevo enfoque sobre estos problemas, a sabiendas de que no existen respuestas simples o fórmulas mágicas para resolver todas estas cuestiones. Algunos conflictos son insolubles, aun cuando los contendientes estén motivados por un sentido de equidad y tolerancia, del que muchas veces carecen. Por otro lado, cada disputa posee una historia y unas circunstancias únicas e intransferibles que deben considerarse a la hora de idear una solución justa y viable. De ahí que mi objetivo consista en retroceder para presentar una visión más general del panorama, identificar algunos conceptos y principios clave a tomar en consideración y, finalmente, clarificar los fundamentos básicos de un enfoque liberal del problema de los derechos de las minorías.

Sorprendentemente, la tradición política occidental se ha ocupado muy poco de estas cuestiones. La mayor parte de las comunidades políticas organizadas de la historia han sido multiétnicas, un testimonio de la ubicuidad de las conquistas y del comercio a larga distancia en los asuntos humanos. Sin embargo, la mayoría de los especialistas en teoría política han utilizado un modelo idealizado de polis en la que los conciudadanos comparten unos ancestros, un lenguaje y una cultura comunes. Aun cuando los propios especialistas vivieron en imperios plurilingües que gobernaban numerosos grupos étnicos y lingüísticos, escribieron a menudo como si las ciudades-Estado culturalmente homogéneas de la antigua Grecia proporcionasen el modelo esencial o estándar de una comunidad política.³

Para alcanzar este ideal de una sociedad y organización política homogénea,* los gobiernos, a lo largo de la historia, han seguido diversas políticas con respecto a las minorías culturales. Algunas minorías fueron físicamente eliminadas, ya fuese mediante expulsiones masivas (lo que hoy se denomina “limpieza étnica”) o bien mediante el genocidio. Otras minorías fueron asimiladas de forma coercitiva, forzándolas a adoptar el lenguaje, la religión y las costumbres de la mayoría. En otros casos, las minorías fueron tratadas como extranjeros residentes, sometidas a segregación física y discriminación económica, así como a privación de derechos políticos.

A lo largo de la historia se han realizado diversos intentos de proteger las minorías culturales y de regular los conflictos potenciales entre las culturas mayoritarias y las minoritarias. Por ejemplo, a principios del siglo XX, tratados bilaterales regularon el tratamiento de los conciudadanos nacionales en otro país. Así,

¹ Acerca de estas estimaciones (y su imprecisión), véase Laczko, 994; Gurr, 1993; Nielsson, 1985. Suelen darse como ejemplos de países que son más o menos culturalmente homogéneos Islandia y las dos Coreas.

² Para estudios sobre los derechos de las minorías en todo el mundo, véase Sigler, 1983; Gurr, 1993; Van Dyke, 1977; Capotorti, 1979; Hannum, 1990.

³ Sobre el supuesto de homogeneidad cultural en el pensamiento político occidental, véase McRae, 1979; Van Dyke, 1977; Walzer, 1982, págs. 1-3; McNeill, 1986, pág. 23. Sobre la realidad de la heterogeneidad cultural en la historia y sus causas, véase McNeill, 1986. Acerca de la creciente magnitud de esta diversidad, véase Castles y Miller, 1993, pág. 8.

* El autor usa la expresión *polity*, que puede traducirse por forma de gobierno, de administración de los asuntos colectivos, o, como en este caso, por sociedad y organización política. (N. de la t.)

Alemania accedió a conceder determinados derechos y privilegios a los ciudadanos de etnia polaca que habitaban dentro de sus fronteras y Polonia, a su vez, proporcionó derechos recíprocos a los ciudadanos de etnia alemana residentes en Polonia. Este sistema de tratados se extendió, adoptando obviamente un tratamiento multilateral, con el advenimiento de la Sociedad de las Naciones.

No obstante, dichos tratados resultaban inadecuados por una razón muy clara: sólo se concedía la protección contra la discriminación y la opresión a una minoría en el caso de que un cercano “Estado afín” se interesase por ella. Por otro lado, dichos tratados resultaron ser desestabilizadores, habida cuenta de que tales Estados afines, de existir, a menudo emplearon las disposiciones del tratado como pretexto para invadir o intervenir en naciones más débiles. Así, la Alemania nazi justificó su invasión de Polonia y Checoslovaquia alegando que dichos países violaban el tratado acerca de los derechos de los ciudadanos de etnia germana residentes en sus respectivos territorios.

Tras la segunda guerra mundial, era obvio que la cuestión de los derechos de las minorías debía abordarse de forma diferente. Muchos liberales creían que el nuevo énfasis en los “derechos humanos” resolvería los conflictos de las minorías. Dicho de otra forma, más que proteger directamente a los grupos vulnerables mediante derechos especiales para los miembros de grupos concretos y explicitados, las minorías culturales se protegerían indirectamente garantizando los derechos civiles y políticos básicos a todos los individuos, con independencia de su filiación o grupo de pertenencia. Los derechos humanos básicos –como la libertad de expresión, asociación y conciencia–, si bien se atribuyen a los individuos, se caracterizan por ejercerse en comunidad con otros individuos; de ahí que pueda afirmarse que protegen la vida del grupo. Los liberales dieron por supuesto que, allá donde se protegieran dichos derechos individuales, no era necesario atribuir derechos adicionales a los miembros de minorías étnicas o nacionales específicas:

la tendencia general de los movimientos de la posguerra en pro de los derechos humanos ha consistido en subsumir el problema de las minorías nacionales bajo el problema más genérico de asegurar los derechos individuales básicos a todos los seres humanos, sin aludir a la pertenencia a grupos étnicos. La premisa principal ha sido creer que los miembros de las minorías nacionales no necesitan (y por tanto no tienen derecho a, o bien no se les pueden conceder) derechos específicos. La doctrina de los derechos humanos se presentó como sustituto del concepto de los derechos de las minorías, lo que conlleva la profunda implicación de que las minorías cuyos miembros disfrutaban de igualdad de tratamiento individual no pueden exigir, legítimamente, facilidades para el mantenimiento de su particularismo étnico (Claude, 1955, pág. 211).

Guiadas por esta filosofía, las Naciones Unidas eliminaron toda referencia a los derechos de las minorías étnicas y nacionales en su Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La sustitución de los derechos específicos de grupos minoritarios por unos derechos universales fue aceptada por muchos liberales, en parte porque parecía una extensión natural de la vía mediante la que se protegían los derechos de las minorías religiosas. Como se recordará, en el siglo XVI los Estados europeos estaban inmersos en el conflicto entre católicos y protestantes acerca de qué religión debía gobernar sus países. Finalmente estos conflictos se resolvieron no mediante la concesión de derechos especiales a minorías religiosas concretas, sino mediante la separación de la Iglesia y el Estado y el refuerzo de la libertad religiosa de cada individuo. Por tanto, las minorías religiosas gozan de una protección indirecta, ya que se les garantiza la libertad individual de culto, de manera que la gente se puede asociar libremente con otros correligionarios, sin temor a la discriminación o a la desaprobación del Estado.

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, adaptando la frase de Nathan Glazer, el Estado se comporta con “desatención benigna” (Glazer, 1972, pág. 25; 1983, pág. 124). Los miembros de grupos étnicos y nacionales están protegidos contra la discriminación y los prejuicios; tienen por tanto libertad para intentar mantener todos aquellos aspectos de su herencia o identidad étnica que deseen, siempre que ello no entre en contradicción con los derechos de los demás. No obstante, sus esfuerzos son puramente privados, por lo que no les 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.⁴

Muchos liberales, especialmente desde posiciones de izquierda, han hecho una excepción en el caso de la acción positiva para los grupos raciales que se encuentran en una situación de desventaja. Pero, en cierto sentido, ésta es la excepción que confirma la regla. Generalmente, la acción positiva se defiende como una medida temporal que debe evolucionar necesaria y rápidamente hacia una sociedad “ciega en materia de color” o pertenencia étnica. Lo que se pretende es remediar años de discriminación y, por tanto, acercarse al tipo de sociedad que habría existido si hubiéramos observado la separación de Estado y etnicidad desde el principio. De ahí que la Convención sobre Discriminación Racial de las Naciones Unidas impulse programas de acción positiva sólo donde éstos poseen este carácter temporal y terapéutico. Lejos de abandonar el ideal de la separación del Estado y la etnicidad, la acción positiva es un método para intentar lograr dicho ideal.

Algunos liberales, especialmente entre posiciones de derecha, consideran contraproducente buscar una sociedad “ciega en materia de color” o de pertenencia étnica mediante políticas que “tengan en cuenta la raza”. Tales liberales aducen que la acción positiva exagera el problema que se supone debería resolver, habida cuenta que hace que la gente sea más consciente de las diferencias de grupo y tenga mayor resentimiento hacia los otros grupos. Esta disputa entre los liberales acerca de la necesidad de programas de acción positiva terapéutica es habitual en muchas democracias liberales.⁵

Pero lo que la mayoría de los liberales de la posguerra, tanto de derechas como de izquierdas, continúan rechazando es la idea de una diferenciación *permanente* en los derechos o estatus de los miembros de determinados grupos. Rechazan concretamente la afirmación según la cual los derechos específicos de grupo son necesarios para reconciliar diferencias culturales tradicionales más que para remediar discriminaciones históricas. Como veremos en los capítulos siguientes, los liberales de posguerra se han opuesto por doquier y de forma repetida a la idea de que debería concederse a los grupos étnicos o nacionales específicos una identidad política permanente o un estatus constitucional.⁶

Sin embargo, cada vez está más claro que los derechos de las minorías no pueden subsumirse bajo la categoría de derechos humanos. Las pautas y procedimientos tradicionales vinculados a los derechos humanos son simplemente incapaces de resolver importantes y controvertidas cuestiones relativas a las minorías culturales como las siguientes: ¿qué lenguas deberían aceptarse en los Parlamentos, burocracias y tribunales? ¿Se deberían dedicar fondos públicos para escolarizar en su lengua materna a todos los grupos étnicos o nacionales? ¿Se deberían trazar fronteras internas (distritos legislativos, provincias, Estados) tendentes a lograr que las minorías culturales formen una mayoría dentro de una región local? ¿Debería devolver poderes gubernamentales el nivel central a niveles locales o regionales controlados por minorías concretas, especialmente en temas culturalmente delicados como la inmigración, las comunicaciones y la educación? ¿Deberían distribuirse los organismos políticos de acuerdo con un principio de proporcionalidad nacional o étnica? ¿Se deberían conservar y proteger las zonas y lugares de origen tradicionales de los pueblos indígenas para su exclusivo beneficio, protegiéndolas de la usurpación de los colonos o de los explotadores de recursos? ¿Qué grado de integración cultural puede exigirse de los inmigrantes y los refugiados antes de que adquieran la ciudadanía?

El problema no es que las doctrinas tradicionales sobre los derechos humanos den una respuesta errónea a tales cuestiones, sino, más bien, que a menudo no dan ninguna. El derecho a la libertad de expresión no nos dice cuál es la política lingüística adecuada; el derecho a votar no nos dice cómo deben trazarse las fronteras políticas o cómo deberían distribuirse los poderes entre los distintos niveles de gobierno; el derecho a la movilidad y libre circulación nada nos dice sobre cómo debe ser una política adecuada de inmigración y nacionalización. Estas cuestiones se han dejado a los procedimientos habituales de toma de decisiones mayoritarias de cada Estado. Voy a sostener que el resultado de ello es que las minorías culturales son vulnerables a injusticias significativas a manos de la mayoría, así como el agravamiento del conflicto etnocultural.

⁴ Acerca de las adhesiones liberales a esta postura, véase Glazer, 1975, pág. 220; 1978, pág. 98; 1983, pág. 124; Gordon, 1975, pág. 105; Porter, 1975, pág. 295; Van den Berghe, 1981b, pág. 347; Ajzenstat, 1984, págs. 251-252; Rorty, 1991, pág. 209; Kukathas, 1991, pág. 22; Edwards, 1985; Brotz, 1980, pág. 44.

⁵ Sobre este debate, véase Rosenfeld, 1991; Sowell, 1990.

⁶ Para diversos ejemplos, véase Barsh y Henderson, 1980, págs. 241-248; 1982, págs. 69-70; Clinton, 1990; Gordon, 1975, 1978 y 1981; Glazer, 1975, pág. 220; Van Dyke, 1982, págs. 28-30; Svensson, 1979, págs. 430-433; Adam, 1979; Deganaar, 1987; Knopff, 1982, págs. 29-39; Laforest, 1991; Ajzenstat, 1988, cap. 8; F. Morton, 1985, págs. 73-83; Schwartz, 1986, cap. 1; Brotz, 1980, págs. 44-45; Asch, 1984, págs. 75-88 y 100-104; Weaver, 1985, págs. 141-142. Para más referencias y discusión, véase Kymlicka, 1989a, cap. 7; también Kymlicka, 1991.

Para resolver estas cuestiones de una manera equitativa debemos complementar los principios tradicionales de los derechos humanos con una teoría de los derechos de las minorías. La necesidad de dicha teoría ha quedado dolorosamente clara en Europa Oriental y en la antigua Unión Soviética. Las disputas sobre la autonomía local, el trazado de fronteras, los derechos lingüísticos y la política de nacionalización han sumido gran parte de la región en conflictos violentos. Hasta que no se resuelvan las cuestiones relativas a los derechos de las minorías hay pocas esperanzas de que se pueda restaurar la paz o de que se respeten los derechos humanos básicos.

Por tanto, no resulta sorprendente que los derechos de las minorías hayan recuperado una posición preponderante en las relaciones internacionales. Por ejemplo, la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) adoptó en 1991 una Declaración sobre los Derechos de las Minorías Nacionales y, posteriormente, estableció un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales en 1993. Las Naciones Unidas han estado debatiendo dos textos importantes: una Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1993), y un borrador de una Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas (1988). El Consejo de Europa adoptó una declaración sobre los derechos de las lenguas minoritarias en 1992 (la Carta Europea para las Lenguas Regionales o Minoritarias). Podrían darse otros ejemplos.⁷

Sin embargo, estas declaraciones siguen siendo objeto de controversias. Algunas se adoptaron precipitadamente, para ayudar a evitar la escalada del conflicto en Europa Oriental. A resultas de ello, estas declaraciones son bastante vagas, y, a menudo, parecen estar motivadas más por la necesidad de apaciguar a las minorías beligerantes que por un sentido claro de lo que la justicia exige. Por consiguiente, ni la justificación subyacente a estos derechos ni sus límites están todavía clarificados.

Creo por tanto que resulta legítimo y, de hecho, ineludible, complementar los derechos humanos tradicionales con los derechos de las minorías. En un Estado multicultural, una teoría de la justicia omniabarcadora incluirá tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos diferenciados de grupo, es decir, un “estatus especial” para las culturas minoritarias.

El reconocimiento de los derechos de las minorías conlleva unos riesgos obvios. Los nazis –y también los defensores de la segregación racial y el *apartheid*– hicieron uso y abuso del lenguaje de los derechos de las minorías. Dicho lenguaje lo han empleado también por doquier nacionalistas y fundamentalistas intolerantes y beligerantes para justificar la dominación de los pueblos que no pertenecen a su grupo, así como para reprimir a los disidentes dentro del grupo propio. De ahí que una teoría liberal de los derechos de las minorías deba explicar cómo coexisten los derechos de las minorías con los derechos humanos, y también cómo los derechos de las minorías están limitados por los principios de libertad individual, democracia y justicia social. Tal explicación constituye justamente el objetivo de este libro.

2. ESTRUCTURA DEL LIBRO

Decir que las sociedades modernas son crecientemente “multiculturales” es casi una trivialidad. Sin embargo, la vaguedad del término oculta a menudo importantes distinciones. La primera parte del segundo capítulo considerará diversas formas de pluralismo cultural. Concretamente, distinguiré entre Estados “multinacionales” (donde la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas que anteriormente poseían autogobierno y estaban concentradas territorialmente a un Estado mayor) y Estados “poliétnicos” (donde la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar). Exploraré también las diferencias entre “minorías nacionales” (en Estados multinacionales) y “grupos étnicos” (en Estados poliétnicos); me ocuparé después de la relación entre raza, etnia y nacionalidad.

El resto del capítulo segundo proporciona una tipología de los diferentes tipos de los derechos de las minorías que pueden exigir grupos étnicos y nacionales. Concretamente, distinguiré:

- derechos de autogobierno (la delegación de poderes a las minorías nacionales, a menudo a través de algún tipo de federalismo);
- derechos poliétnicos (apoyo financiero y protección legal para determinadas prácticas asociadas con determinados grupos étnicos o religiosos); y
- derechos especiales de representación (escaños garantizados para grupos étnicos o nacionales en el seno de las instituciones centrales del Estado que los engloba).

⁷ Para un resumen de estos progresos, véase Lerner, 1991; Thornberry, 1991; Bloed, 1994; Hannum, 1993.

Daré ejemplos de todos ellos en diversos países y exploraré algunas de las diferencias clave entre dichos países en términos de representación institucional y protección constitucional.

Estas tres formas de derechos diferenciados por grupos se suelen describir como “derechos colectivos”. En el capítulo tercero exploraré la conexión entre derechos colectivos y derechos individuales. Muchos liberales creen que los derechos colectivos se contradicen intrínsecamente con los derechos individuales. Argumentaré que hay que distinguir entre dos significados de derechos “colectivos”. Los derechos colectivos pueden referirse al derecho de un grupo a limitar la libertad de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de grupo o de la pureza cultural (“restricciones internas”), o bien pueden aludir al derecho de un grupo a limitar el poder político y económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría (“protecciones externas”). Sostendré que estas protecciones no entran necesariamente en conflicto con la libertad individual. De hecho, el rasgo distintivo de una teoría *liberal* de los derechos de las minorías es precisamente que ésta acepta algunas protecciones externas para los grupos étnicos y las minorías nacionales, pero es muy escéptica ante las restricciones internas.

En el capítulo cuarto esbozo la relación histórica entre el liberalismo y los derechos de las minorías. Los liberales del siglo XIX, así como los del período de entreguerras, apoyaron de forma generalizada los derechos de las minorías. Las razones que explican el cambio en la teoría liberal tras la segunda guerra mundial son complicadas, de ahí que intente dar cuenta de algunas de ellas. Parte de la explicación se basa en el declive del imperio británico y en el fracaso de la Sociedad de Naciones. Otro factor importante es la creciente influencia en todo el mundo de la concepción estadounidense de una Constitución ciega en materia de etnicidad. Argumentaré que esta concepción estadounidense fue configurada por factores únicos (como, por ejemplo, la segregación racial y la magnitud de la inmigración) que no son necesariamente aplicables a otros países. De hecho, sostendré que la creencia estadounidense en una Constitución ciega en materia de etnicidad no es ni siquiera válida para los Estados Unidos, puesto que ignora el estatus de los indios americanos, de los portorriqueños y otros pueblos.

En el capítulo quinto analizo el papel de la cultura en la teoría democrática liberal. Primero defenderé una determinada visión del liberalismo, basada en un compromiso con la libertad de elección y con (una forma de) la autonomía personal. A continuación explicaré por qué dicha visión liberal no sólo es consistente con el interés por la pertenencia cultural o étnica, sino que incluso exige tomar dicho dato en consideración. Argumentaré que la elección individual depende de la presencia de una cultura societal, definida por la lengua y la historia, así como que la mayoría de las personas se sienten fuertemente vinculadas con su propia cultura.

A partir de dicha concepción del liberalismo, exploraré en el capítulo sexto tres de los principales argumentos en favor de los derechos diferenciados en función del grupo para minorías nacionales y grupos. Concretamente, distinguiré entre los argumentos *basados en la igualdad*, cuyo objetivo es mostrar que las minorías tienen que hacer frente a ciertas desventajas injustas que pueden rectificarse mediante un derecho diferenciado en función del grupo; y diversas argumentaciones *basadas en la historia*, cuyo objetivo es mostrar que la minoría tiene cierto derecho histórico a un derecho diferenciado en función del grupo, fundamentado en una soberanía previa, en tratados o en algún otro acuerdo o precedente histórico. También abordaré las tesis que reivindican el valor intrínseco de la *diversidad cultural* y cómo esto se relaciona tanto con la igualdad como con las argumentaciones históricas.

El capítulo séptimo se centra en las cuestiones de representación política, especialmente en las propuestas para garantizar escaños en el cuerpo legislativo central para los miembros de determinados grupos étnicos o nacionales. Discutiré algunas de las dificultades prácticas y teóricas que plantean tales propuestas y consideraré formas alternativas de asegurar una voz a las minorías en la toma de decisiones políticas. También abordaré la tensión entre los derechos de autogobierno (que reclaman la delegación del poder del gobierno central a la comunidad minoritaria) y los derechos de representación (que exigen que se garantice la representación de las minorías en el gobierno central).

En el capítulo octavo discutiré cómo deberían responder los liberales a situaciones en las que las minorías exigen el derecho a restringir las libertades civiles y políticas básicas de sus propios miembros. He señalado ya que una teoría liberal de los derechos de la minoría no puede justificar tales “restricciones internas”; esto es, no puede aceptar la idea de que resulta moralmente legítimo para un grupo oprimir a sus miembros en nombre de la solidaridad grupal, la ortodoxia religiosa o la pureza cultural. Tal conducta conculca el compromiso liberal con la autonomía individual. Está claro que algunas minorías desean tales restricciones internas y no comparten el compromiso liberal con la autonomía. ¿Se sigue de ello que los Estados liberales deberían imponer las normas liberales sobre las minorías iliberales? Esto plantea complicadas cuestiones sobre el significado de la tolerancia y sus límites. De ahí que aborde la relación entre

los valores de tolerancia y autonomía individual en la teoría liberal y subraye algunos de los factores que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar la legitimidad de imponer valores liberales a minorías iliberales.

En el capítulo noveno me ocupo de la preocupación acerca de que los derechos diferenciados en función del grupo concedidos a culturas minoritarias inhibirán el desarrollo de una identidad compartida, necesaria para un orden social estable. A muchas personas les preocupa que la ciudadanía diferenciada en función del grupo fomente que los grupos se centren en sus diferencias y no en sus objetivos compartidos. Se supone que la ciudadanía tiene una función integradora, pero, ¿puede desempeñar tal función si la ciudadanía no es una identidad legal y política común? Argumentaré al respecto que los derechos de representación y los derechos poliétnicos son coherentes con la integración de los grupos minoritarios y que, de hecho, pueden ayudar a esta integración. El derecho al autogobierno, por otra parte, plantea una seria amenaza a la unidad social, puesto que propicia que la minoría nacional se considere a sí misma como un pueblo separado que posee derechos intrínsecos a contar con su propio gobierno. Sin embargo, negar el derecho al autogobierno también puede amenazar la unidad social, alentando la secesión. Creo que una de las tareas más urgentes a las que deben enfrentarse los liberales en la actualidad es la de identificar las bases de la unidad social en los Estados multinacionales.

En el capítulo final expongo, a modo de conclusión, algunas especulaciones acerca del futuro de la ciudadanía multicultural. Muchas personas, de todas las tendencias políticas, esperaron y dieron por supuesto que las identidades étnicas y nacionales serían una fase transitoria de la historia humana. Se suponía que las lealtades estrechas de miras se desvanecerían a medida que el mundo se integrase política y económicamente cada vez más. En realidad, la “globalización” ha propiciado en muchos casos que las minorías mantengan una identidad y una vida grupal distinta. La globalización ha hecho que el mito de un Estado culturalmente homogéneo sea todavía más irreal y ha forzado a que la mayoría, dentro de cada Estado, sea más abierta al pluralismo y a la diversidad. En un mundo de libre comercio y comunicaciones globales, la naturaleza de las identidades étnicas y nacionales está experimentando un cambio, pero el reto del multiculturalismo sigue en pie.

CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS DEL MULTICULTURALISMO

Las sociedades modernas tienen que hacer frente cada vez más a grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad y la acomodación de sus diferencias culturales, algo que a menudo se denomina el reto del “multiculturalismo”. No obstante, el término “multiculturalismo” abarca formas muy diferentes de pluralismo cultural, cada una de las cuales plantea sus propios retos. Existen diversas formas mediante las cuales las minorías se incorporan a las comunidades políticas, desde la conquista y la colonización de sociedades que anteriormente gozaban de autogobierno hasta la inmigración voluntaria de individuos y familias. Estas diferencias en la forma de incorporación afectan a la naturaleza de los grupos minoritarios y el tipo de relaciones que éstos desean con la sociedad de la que forman parte.

De ahí que las generalizaciones sobre los objetivos o las consecuencias del multiculturalismo pueden ser bastante equívocas. De hecho, gran parte del debate público sobre el multiculturalismo acusa dicho defecto. Por ejemplo, quienes se oponen al multiculturalismo suelen afirmar que éste encapsula a las minorías en un gueto, impidiéndoles su integración en el grueso de la sociedad; los partidarios del mismo responden, por el contrario, que la preocupación por la integración es un reflejo del imperialismo cultural. De hecho, ambas acusaciones constituyen generalizaciones excesivas que ignoran las diferencias entre los grupos minoritarios y malinterpretan sus auténticas motivaciones.

En el presente capítulo, me centraré en dos modelos amplios de diversidad cultural. En el primer caso, la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas, que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas a un Estado mayor. Una de las características distintivas de las culturas incorporadas, a las que denomino “minorías nacionales”, es justamente el deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte; exigen, por tanto, diversas formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades distintas.

En el segundo caso, la diversidad cultural surge de la inmigración individual y familiar. Estos emigrantes acostumbran a unirse en asociaciones poco rígidas y evanescentes, que voy a denominar “grupos étnicos”. A grandes rasgos, dichos grupos desean integrarse en la sociedad de la que forman parte y que se les acepte como miembros de pleno derecho de la misma. Si bien a menudo pretenden obtener un mayor reconocimiento de su identidad étnica, su objetivo no es convertirse en una nación separada y autogobernada paralela a la sociedad de la que forman parte, sino modificar las instituciones y las leyes de dicha sociedad para que sea más permeable a las diferencias culturales.

Se trata, naturalmente, de modelos generales, no de leyes de la naturaleza, por lo que cada categoría general requerirá mayor refinamiento y precisión a medida que vayamos avanzando en el análisis y argumentación. Sin embargo, no podemos empezar a entender y a evaluar las políticas del multiculturalismo a menos que comprendamos cómo la incorporación histórica de los grupos minoritarios configura sus instituciones colectivas, sus identidades y sus aspiraciones. Por consiguiente, empezaré por describir la naturaleza de estas dos categorías amplias (apartado 1) y, a continuación, abordaré las exigencias específicas implícitas en cada una de ellas (apartado 2).

1. ESTADOS MULTINACIONALES Y ESTADOS POLIÉTNICOS

Una fuente de diversidad cultural es la coexistencia, dentro de un determinado Estado, de más de una nación, donde “nación” significa una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y una cultura diferenciadas. La noción de “nación”, en este sentido sociológico, está estrechamente relacionada con la idea de “pueblo” o de “cultura”; de hecho, ambos conceptos resultan a menudo intercambiables. Un país que contiene más de una nación no es, por tanto, una nación-Estado, sino un Estado multinacional, donde las culturas más pequeñas conforman las “minorías nacionales”. La incorporación de diferentes naciones en un solo Estado puede ser involuntaria; ejemplos de ello son la invasión y conquista de una comunidad cultural por otra o la cesión de la comunidad de una potencia imperial a otra, o el caso en que el suelo patrio es invadido por gentes dispuestas a colonizar dicha comunidad. No obstante, la formación de un Estado multinacional también puede darse voluntariamente, como sucede cuando culturas diferentes convienen en formar una federación para su beneficio mutuo.

Muchas democracias occidentales son multinacionales. Por ejemplo, en los Estados Unidos existen diversas minorías nacionales, entre las que se cuentan los indios americanos, los portorriqueños, los descendientes de mexicanos (chicanos) que vivían en el sudoeste cuando los Estados Unidos se anexionaron

Texas, Nuevo México y California tras la guerra mexicana de 1846-1848, los nativos hawaianos, los chamorros de Guam y otros isleños del Pacífico. Todos estos grupos fueron involuntariamente incorporados a los Estados Unidos mediante la conquista o la colonización. De haber existido un equilibrio de poder distinto, estos grupos hubieran podido retener o establecer sus propios gobiernos soberanos. Ocasionalmente, en Puerto Rico o entre las principales tribus indias emerge la reivindicación de la independencia, aunque la preferencia histórica de estos grupos no ha sido dejar los Estados Unidos, sino alcanzar la autonomía dentro de ellos.

La mayoría de estos grupos fueron adquiriendo un estatus político especial a medida que iban siendo incorporados. A las tribus indias se las reconoció como “naciones internas dependientes”, con sus propios gobiernos, tribunales y derechos establecidos mediante tratados; Puerto Rico es una *commonwealth* y Guam un “protectorado”. Cada uno de estos pueblos está federado con la organización política estadounidense y goza de especiales competencias de autogobierno.

Asimismo, tales grupos disfrutaban de derechos respecto de su lengua y el uso de su territorio. En Guam y Hawaii, la lengua indígena (chamorro y hawaiano) tiene el mismo estatus que el inglés en las escuelas, los tribunales y todo lo que suponga trato con el gobierno, mientras que en Puerto Rico la única lengua oficial es el español. El Tratado de Guadalupe Hidalgo, firmado en 1848, garantizó los derechos lingüísticos a los chicanos del sudoeste, aunque éstos fueron abrogados tan pronto como los colonos anglófonos constituyeron la mayoría de la población. Los nativos hawaianos, los esquimales de Alaska y las tribus indias también tienen legalmente reconocidas sus exigencias territoriales, reservándoles determinadas zonas del territorio para su uso exclusivo y garantizándoles su representación en determinados organismos reguladores. En resumen, en los Estados Unidos las minorías nacionales poseen diversos derechos cuyo objetivo es reflejar y proteger su estatus como comunidades culturales distintas; además, dichas minorías han luchado para conservar y aumentar tales derechos.¹

La mayor parte de estos grupos son relativamente pequeños y están geográficamente aislados. Todos juntos únicamente constituyen una fracción de la población total estadounidense. A resultas de ello, estos grupos han sido marginales para la autoidentidad de los estadounidenses; de ahí que, de hecho, muchas veces los políticos y los teóricos estadounidenses hayan negado o infravalorado la mera existencia de las minorías nacionales y de sus derechos de autogobierno.

En otros países la existencia de minorías nacionales resulta más patente. El desarrollo histórico de Canadá ha implicado la federación de tres grupos nacionales distintos: ingleses, franceses y aborígenes.² En su origen, la incorporación de la comunidad quebequesa y aborígen a la comunidad política canadiense fue involuntaria. Los territorios indios fueron invadidos por los colonos franceses que, a su vez, fueron conquistados por los ingleses. Mientras que en el caso de Quebec la posibilidad de la secesión es muy real, la preferencia histórica de estos grupos –como sucede con las minorías nacionales en los Estados Unidos– no ha sido abandonar la federación, sino renegociar los términos de ésta para alcanzar un mayor nivel de autonomía.

¹ Para un estudio de los derechos de las minorías nacionales en los Estados Unidos, véase O'Brien, 1987. Sobre la invisibilidad de estos grupos en la historia constitucional y política de los Estados Unidos, véase Ball, 1989; Resnik, 1989; Aleinikoff, 1994. Sobre la cuestión de la secesión de las tribus indias, véase Jensen, 1993. La abrogación de los derechos lingüísticos de los chicanos se asemeja al destino de los métis en Canadá, cuyos derechos nacionales fueron reconocidos cuando Manitoba ingresó en la Confederación, para ser abolidos cuando los colonos ingleses fueron mayoritarios en la provincia. Compárese Glazer, 1983, pág. 277 con Weinstein, 1986, págs. 46-47; Chartrand, 1991 y 1993, pág. 241.

² Que estos grupos se consideran a sí mismos una nación es evidente a partir de los nombres que han elegido para sus asociaciones e instituciones. Por ejemplo, en Quebec, al legislativo provincial se le denomina “Asamblea Nacional”; la principal organización del estatus indio se denomina “Asamblea de las Primeras Naciones”. Es importante señalar que los pueblos aborígenes no constituyen una sola nación. El término “aborígen” engloba tres categorías de aborígenes (indios, inuit y métis); el propio término “indio” es una ficción legal, tras la cual se encuentran numerosas naciones aborígenes distintas, con sus propias historias e identidades comunitarias separadas. En Canadá, los aborígenes se dividen en once grupos lingüísticos, descendientes de varias sociedades diferentes histórica y culturalmente. Se ha estimado que en la población aborígen existen de treinta y cinco a cincuenta “pueblos” distintos. Por otra parte, también resulta potencialmente equívoco describir a los canadienses franceses como una única nación. La mayoría francófona de la provincia de Quebec se considera a sí misma una nación, los “quebequeses”. Pero también hay francófonos fuera de Quebec y la nación francesa en Canadá no siempre se identifica tan estrechamente con la provincia de Quebec. Para el cambio de la identidad propia de *canadiense* a *la nación canadiense-francesa*, de *franco-quebeque's* a *quebequés*, véase McRoberts, 1988; Crête y Zylberberg, 1991, pág. 424. Sobre el uso del lenguaje de la nacionalidad por los aborígenes y los quebequeses más en general, véase Cairns, 1993, pág. 188; Chartrand, 1995; Long, 1992; Jensen, 1993.

Gran parte de los momentos decisivos de la historia canadiense se han centrado en estos intentos de renegociar los términos de la federación entre ingleses, franceses y aborígenes. Los términos de la federación se recogen en una serie de documentos protegidos por la Constitución, incluyendo los tratados y las reivindicaciones territoriales con los aborígenes, así como el acuerdo de confederación entre las colonias anglófonas y francófonas de la Norteamérica británica de 1867.

La tentativa más reciente de renegociación finalizó en octubre de 1992, cuando mediante un referéndum nacional se rechazó una propuesta para enmendar la Constitución (el Acuerdo de Charlottetown). Dicho acuerdo hubiera reforzado el “derecho intrínseco al autogobierno” de los aborígenes y hubiese concedido un estatus especial a Quebec, como “la única sociedad con una mayoría lingüística y cultural francesa en Canadá y Norteamérica”.

Otras muchas democracias occidentales son también multinacionales, ya sea porque incorporaron por la fuerza a las poblaciones indígenas (como, por ejemplo, Finlandia y Nueva Zelanda), o porque se constituyeron mediante la federación, más o menos voluntaria, de dos o más culturas europeas (como, por ejemplo, Bélgica y Suiza). De hecho, muchos países del mundo son multinacionales en el sentido de que sus fronteras se trazaron de forma que incluyeran el territorio ocupado por culturas preexistentes que a menudo disponían de autogobierno. Este es el caso de la mayoría de países del antiguo bloque comunista (véase Dreyer, 1979; Connor, 1984) y del Tercer Mundo (Rothchild y Olorunsola, 1983; Selassie, 1993; B. Davidson, 1992).

Afirmar que estos países son Estados “multinacionales” no significa negar que, a algunos efectos, los ciudadanos se autoconsideren un único pueblo. Por ejemplo, los suizos tienen un fuerte sentido de lealtad común, pese a sus divisiones culturales y lingüísticas. De hecho, los Estados multinacionales no pueden sobrevivir a menos que sus diversos grupos nacionales mantengan su lealtad a la comunidad política más amplia en la que están integrados y con la que cohabitan.

Algunos estudiosos describen dicha lealtad común como una forma de identidad nacional y, por tanto, consideran que Suiza es un Estado-nación, algo en mi opinión erróneo. Debemos distinguir el “patriotismo”, el sentimiento de lealtad a un Estado, de la identidad nacional, el sentido de pertenencia a un grupo nacional. En Suiza, como en la mayoría de Estados multinacionales, los grupos nacionales sienten lealtad hacia el Estado en su totalidad sólo porque éste reconoce y respeta su existencia como nación diferente. Los suizos son patriotas, pero la Suiza a la que son leales se define como una federación de distintos pueblos. Por esta razón, es preferible considerarla un Estado multinacional e interpretar los sentimientos de lealtad común que genera dicho Estado como patriotismo compartido, no como una identidad nacional común.

La segunda fuente de pluralismo cultural es la inmigración. Un país manifestará pluralismo cultural si acepta como inmigrantes a un gran número de individuos y familias de otras culturas y les permite mantener algunas de sus particularidades étnicas. Esto siempre ha sido un aspecto importantísimo de la vida en Australia, Canadá y los Estados Unidos, que poseen los tres mayores índices de inmigración per cápita del mundo. De hecho, más de la mitad de toda la inmigración legal mundial se produce en uno de estos tres países.

Antes de 1960, se esperaba que los inmigrantes a estos países abandonasen su herencia distintiva y se asimilasen totalmente a las pautas culturales existentes, lo que se conoce como modelo inmigratorio de “angloconformidad”. Así las cosas, a algunos grupos se les negaba la entrada si no se les consideraba asimilables (por ejemplo, las restricciones a la inmigración china en Canadá y los Estados Unidos o la política de inmigración de “sólo blancos” en Australia). La asimilación se consideraba esencial para la estabilidad política, algo que se racionalizaba posteriormente mediante la denigración etnocéntrica de las otras culturas.

Este compromiso compartido con la angloconformidad queda oscurecido por el popular –pero equívoco– contraste entre el *melting-pot* estadounidense y el “mosaico étnico” canadiense. Pese a que el “mosaico étnico” tiene una connotación de respeto por la integridad de las culturas inmigrantes, en la práctica simplemente significa que los inmigrantes a Canadá pueden escoger entre dos culturas a las que asimilarse. Aunque Canadá es binacional, la “tensa tolerancia que franceses e ingleses se profesan recíprocamente no se extendió a los extranjeros que se resistieron a la asimilación o fueron considerados inasimilables”.³

³ Porter, 1987, pág. 154; véase Reitz y Breton, 1994; Palmer, 1976. De ser cierto que los grupos inmigrantes parecen más cohesionados en Canadá, ello se debe probablemente a que éstos contienen una mayor proporción de inmigrantes recientes que los grupos étnicos en los Estados Unidos, lo cual, a su vez, se debe al mayor índice de inmigración del Canadá. En 1981, el 16,1 % de los residentes en Canadá habían nacido en el extranjero, comparado con el 6,2 % de los Estados Unidos (Laczko, 1994, págs. 28-29). Sin embargo, el proceso de integración de los inmigrantes asentados, así

Sin embargo, a principios de los años setenta, y bajo la presión de los grupos inmigrantes, los tres países abandonaron el modelo asimilacionista y adoptaron una política más tolerante y pluralista que permite y, de hecho, estimula que los inmigrantes mantengan diversos aspectos de su herencia étnica. En la actualidad se acepta (aunque no de una manera unánime) que los inmigrantes deberían tener libertad para mantener algunas de sus antiguas costumbres respecto de la alimentación, la indumentaria, la religión, así como derecho a asociarse entre sí para mantener tales prácticas. Tal conducta ha dejado de considerarse antipatriótica o antiamericana.

Es importante distinguir este tipo de diversidad cultural del propio de las minorías nacionales. Los grupos inmigrantes ni son “naciones” ni ocupan tierras natales, su especificidad se manifiesta fundamentalmente en su vida familiar y en las asociaciones voluntarias, algo que no resulta contradictorio con su integración institucional. Tales grupos participan en las instituciones públicas de la(s) cultura(s) dominante(s) y se expresan en la(s) lengua(s) dominante(s). Por ejemplo, en Australia y los Estados Unidos, los inmigrantes (a excepción de las personas mayores) deben aprender el inglés para lograr la ciudadanía; además, el inglés es una de las asignaturas obligatorias en la escolarización infantil. En Canadá, deben aprender cualquiera de las dos lenguas oficiales, francés o inglés.

El compromiso para asegurar una lengua común ha sido una de las características constantes de la historia de la política de inmigración. De hecho, como Gerald Johnson dijo de los Estados Unidos, “una de las pequeñas paradojas de la historia es que ningún imperio plurilingüe del viejo mundo se atrevió a ser tan despiadado como para imponer una única lengua a todo el conjunto de la población, algo que sí hace la república liberal, “que defiende el principio de que todos los hombres han sido creados iguales”.⁴ El rechazo de la angloconformidad no significó el debilitamiento del compromiso de asegurar que todos los inmigrantes acabarían siendo anglófonos, algo que se considera esencial si éstos van a tener que incluirse en el grueso de la vida económica, académica y política del país.

Así pues, si bien por una parte los grupos inmigrantes han afirmado cada vez más su derecho a expresar su particularidad étnica, por otra desean hacerlo dentro de las instituciones públicas de la sociedad anglófona (o francófona, en Canadá). Al rechazar la asimilación, dichos grupos no pretenden instaurar una sociedad paralela, como sucede de forma característica con las minorías nacionales. A consecuencia de ello, tanto Estados Unidos como Australia cuenta con diversos “grupos étnicos” a modo de culturas imprecisamente agregadas dentro de la sociedad anglófona preponderante; es decir, poseen lo que denominaré “polietnicidad”. De igual manera, en Canadá existen subculturas étnicas tanto en la sociedad anglófona como en la francófona.

Es posible, en teoría, que los inmigrantes devengan minorías nacionales, a condición de que se establezcan conjuntamente y consigan competencias de autogobierno. Esto es justamente lo que sucedió con los colonizadores anglófonos a lo largo del imperio británico, con los colonizadores hispanos en Puerto Rico y con los colonizadores franceses en Quebec. Los colonizadores no se autoconsideraban “inmigrantes”, habida cuenta de que no tenían expectativa alguna de integrarse en otra cultura, sino que, más bien, intentaban reproducir su sociedad original en una nueva tierra. El intento de crear una sociedad institucionalmente completa es una de las características esenciales de la colonización, algo bien distinto de la inmigración individual. En principio, hoy día se podría permitir o estimular a los inmigrantes para que se autoconsideraran colonizadores, siempre y cuando gozasen del amplio apoyo del gobierno en términos de asentamientos, de derechos lingüísticos y de capacidad de creación de nuevas unidades políticas. Pero los inmigrantes no han pedido ni han obtenido tal apoyo. (Que esto sea justo o no es otro tema, que abordaré en el capítulo quinto.)

Existe la percepción generalizada de que este modelo “poliético” ya no es aplicable a los inmigrantes hispanos que llegan a los Estados Unidos. Se afirma que estos inmigrantes no tienen interés en aprender el inglés o en integrarse en la sociedad anglófona. Se trata de una percepción errónea, que hunde sus raíces en la creencia de que los hispanos constituyen una categoría única y, por tanto, en la confusión de las exigencias de las minorías nacionales de habla española (portorriqueños y chicanos) con las de los

como de sus hijos, es similar en ambos países. El término *melting-pot* también es hasta cierto punto equívoco. Este término alude fundamentalmente a la fusión biológica de diversos grupos étnicos (blancos) a través de los matrimonios mixtos, más que a la fusión de sus prácticas culturales. Según Theodore Roosevelt, los “representantes de muchas razas antiguas del mundo se están uniendo en un nuevo tipo”, pero “el crisol en el que se han fundido todos los nuevos tipos hasta convertirse en uno solo se configuró desde 1776 hasta 1789, y nuestra nacionalidad se fijó definitivamente, con todas sus características esenciales, en el hombre de la época de Washington” (citado en Gordon, 1964, pág. 122). Esto es particularmente cierto en el caso de la lengua, como se comentará más adelante en este mismo capítulo.

⁴ Johnson, 1973, pág. 119. Véase también Tollefson, 1989, caps. 3-4 y Carlson, 1975. Para un estudio omniabarcador de la historia de los derechos lingüísticos en los Estados Unidos, véase Kloss, 1977.

inmigrantes de habla hispana recién llegados de Latinoamérica. Incluso dentro de la categoría de los recién llegados, es importante diferenciar claramente a los inmigrantes procedentes de otros dos grupos hispanos: los refugiados cubanos y los trabajadores mexicanos que han entrado ilegalmente en el país.

Los refugiados cubanos que viven en Miami se autoconsideran exiliados y no inmigrantes. Cuando llegaron a los Estados Unidos, dieron por supuesto que su regreso a Cuba era inminente, una presunción que el gobierno estadounidense alentó, en parte por razones políticas, durante la guerra fría. A resultas de ello, ni los exiliados cubanos tuvieron el incentivo de integrarse ni la sociedad de acogida les alentó a hacerlo. (Un caso aparte es el de los refugiados de Indochina, muchos de los cuales planeaban quedarse en los Estados Unidos y, por tanto, mostraron su preferencia mayoritaria por el mismo modelo de integración que los inmigrantes; Tollefson, 1989.)

De igual manera, los inmigrantes mexicanos que trabajan ilegalmente en los Estados Unidos siempre están a un paso de abandonar el país. Puesto que no tienen posibilidad de pedir la ciudadanía, tampoco han tenido el incentivo o el estímulo de integrarse. Por otro lado, no tienen el acceso a la formación lingüística que se ofrece a los inmigrantes.

Si dejamos a un lado estos casos especiales, y nos centramos en los inmigrantes hispanos que vienen a los Estados Unidos con la intención de quedarse y de convertirse en ciudadanos, la evidencia indica que éstos, al igual que muchos otros inmigrantes, están dispuestos a aprender el inglés y a participar en el grueso de la sociedad. De hecho, entre los inmigrantes latinos, la “asimilación al grupo inglés se produce actualmente con mayor rapidez de lo que se producía cien años atrás”.⁵

Esto muestra que la categoría de “hispano” debería usarse con cautela. Desde los años sesenta, el censo estadounidense ha tratado a los “hispanos” como un grupo u origen étnico común. No obstante, la mayoría de los hispanos consideran su identidad nacional o étnica de manera mucho más específica –como los portorriqueños, chicanos, cubanos, españoles o guatemaltecos–, un rasgo que refleja las historias bien diferentes que estos grupos han vivido en los Estados Unidos. Sería interesante comprobar si los hispanos desarrollan o no una identidad y una agenda política común que trascienda estas diferencias. Si lo hacen, y si dicha agenda adopta la forma de una identidad nacional separada, entonces la cuestión de las minorías nacionales dejaría de ser marginal para ocupar el centro del debate político estadounidense. Sin embargo, hoy por hoy los “hispanos” son poco más que una categoría estadística que incluye diversas minorías nacionales, inmigrantes y exiliados, todas ellas con sus propias identidades y exigencias específicas.⁶

La inmigración no es sólo un fenómeno del “Nuevo Mundo”. Muchos otros países aceptan también inmigrantes, aunque no en la misma escala y magnitud que los Estados Unidos, Canadá y Australia. Desde la segunda guerra mundial, Gran Bretaña y Francia han aceptado inmigrantes de sus antiguas colonias. Otros países, pese a aceptar un número escaso de inmigrantes, los acogen de cualquier país del mundo (como sucede, por ejemplo, en Suecia). En otros países, los “trabajadores invitados”, que inicialmente sólo fueron considerados residentes temporales, se han convertido en inmigrantes de facto. Por ejemplo, los trabajadores turcos llamados a Alemania se han convertido en residentes permanentes, con sus familias, hasta el punto de que a menudo Alemania es el único hogar que conocen sus hijos (y ahora ya sus nietos). En todos estos países, la “polietnicidad” es cada vez más patente.⁷

Obviamente, un único país puede ser a la vez multinacional (como resultado de la colonización, la conquista o la confederación de comunidades nacionales) y poliétnico (como resultado de la inmigración individual y familiar). De hecho, todas estas posibilidades y modelos se encuentran en Canadá: los indios fueron invadidos por los colonos franceses y los franceses fueron conquistados por los ingleses, si bien la relación actual entre ambos se puede considerar una federación voluntaria; además, tanto ingleses como

⁵ M. Combs y L. Lynch, citado en De la Garza y Trujillo, 1991, pág. 215. John Ogbu también argumenta la importancia de distinguir a los inmigrantes hispanos de los chicanos no inmigrantes, en términos de sus actitudes hacia la integración y el éxito en la corriente principal de la sociedad (Ogbu, 1988). Los grupos inmigrantes hispanos han mostrado interés en la educación bilingüe, pero consideran que su aprendizaje del español es algo complementario, y no sustitutorio, del aprendizaje del inglés. Esto es lo contrario de lo que sucede con el aprendizaje del español en Puerto Rico, donde el español es la lengua dominante y, de hecho, muchos portorriqueños no aprenden siquiera unas nociones de inglés.

⁶ Para un intento de construir este tipo de plataforma unificada, véase Chavez, 1991, que insta a todos los grupos hispanos (con la posible excepción de los portorriqueños) a adoptar el modelo de integración de los inmigrantes.

⁷ Esto ha desencadenado un creciente debate en Europa sobre la naturaleza de la ciudadanía y su relación con la nacionalidad (entendida como pertenencia a la cultura nacional). Sobre Inglaterra, véase Parekh, 1990; 1991; Modood, 1992; sobre Francia, véase Colas y otros, 1991; Leca, 1992. Sobre Europa en general, véase Lenoble y Dewandre, 1992; Brubaker, 1989. Sobre el estatus de los trabajadores invitados, véase Layton-Henry, 1990.

franceses han aceptado inmigrantes, a los que se ha permitido mantener su identidad étnica. De ahí que Canadá sea multinacional y políétnico, como los Estados Unidos.

Estas etiquetas tienen ciertamente menos popularidad que el término “multicultural”, pero este último término puede resultar confuso, precisamente a causa de su ambigüedad, que no permite diferenciar entre multinacional y políétnico. Tal ambigüedad hizo que el gobierno canadiense fuera inmerecidamente criticado por su política de “multiculturalismo”, el término elegido por el gobierno para describir la política que empezó a impulsar a partir de 1970, política encaminada a fomentar la polietnicidad y no la asimilación de los inmigrantes. Algunos canadienses francófonos se han opuesto a la política del “multiculturalismo” por considerar que reduce sus exigencias de nacionalidad al nivel de la etnicidad inmigrante.⁸ Por el contrario, otras personas consideran que el objetivo de dicha política es tratar a los grupos de inmigrantes como naciones, por lo que apoyan el desarrollo de culturas institucionalmente completas paralelas a la francesa y a la inglesa. De hecho, ninguno de los temores está justificado, habida cuenta de que el “multiculturalismo” es una política de apoyo a la polietnicidad dentro de las instituciones nacionales propias de las culturas inglesa y francesa (Burnet, 1975, pág. 36). Puesto que el término “multicultural” invita a tales confusiones, usaremos los adjetivos “multinacional” y “políétnico” para aludir a las dos formas principales de pluralismo cultural.

Algunas personas emplean el término “multicultural” de una manera aún más amplia, para englobar una extensa gama de grupos sociales no étnicos que, por diversas razones, han sido excluidos o marginados del núcleo mayoritario de la sociedad. Este uso es particularmente frecuente en los Estados Unidos, donde los partidarios de un currículum “multicultural” están a menudo aludiendo a los esfuerzos para invertir la exclusión histórica de grupos como los discapacitados, los gays y las lesbianas, las mujeres, la clase obrera, los ateos o los comunistas.⁹

Todo ello pone de manifiesto la complejidad del término “cultura”. Muchos de estos grupos tienen una cultura distinta en uno de los sentidos habituales del término; a saber, cuando “cultura” alude a las distintas costumbres, perspectivas o *ethos* de un grupo o una asociación; por ejemplo, cuando se habla de una “cultura gay” o incluso de una “cultura burocrática”. Éste es, quizá, el significado más preciso de “una cultura”. En el otro extremo, empleando “cultura” en su sentido más amplio y comprehensivo, podemos decir que todas las democracias occidentales comparten una “cultura” común, en el sentido de que todas ellas comparten una civilización moderna, urbana, secular e industrializada, en contraste con el mundo feudal, agrícola y teocrático de nuestros ancestros.

Estas dos acepciones no étnicas de cultura aparecen en el *Oxford English Dictionary*, que define cultura como las “costumbres” o la “civilización” de un grupo o un pueblo. Si cultura alude a las “costumbres” de un grupo, resulta obvio que los diversos grupos con estilos de vida propios, los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias que podemos encontrar en cualquier sociedad moderna poseen sus propias “culturas”. De acuerdo con esta definición, incluso el Estado más homogéneo étnicamente, como Islandia, sería pese a todo un Estado “multicultural”, puesto que contiene diversas series de asociaciones y grupos basados en distinciones de clase, género, orientación sexual, religión, creencias morales e ideología política.

Si cultura alude a la “civilización” de un pueblo, entonces prácticamente todas las sociedades modernas comparten la misma cultura. Según esta definición, incluso el país más multinacional, como Suiza, o el país más políétnico, como Australia, no son excesivamente “multiculturales”, en la medida en que los diversos grupos nacionales y étnicos participan de la misma forma de vida social moderna e industrializada.

Por mi parte, empleo los términos cultura (y “multicultural”) en un sentido diferente. Me centraré en el tipo de “multiculturalismo” derivado de las diferencias nacionales y étnicas. Como dije antes, utilizo “cultura” como sinónimo de “nación” o “pueblo”; es decir, como una comunidad intergeneracional, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una patria determinada y comparte un lenguaje

⁸ Tal como lo describió René Lévesque, antiguo Primer ministro de Quebec, el multiculturalismo “es una “evasiva “. La noción se acuñó para difuminar el “asunto de Quebec”, para dar una impresión de que todos somos étnicos y no tenemos que preocuparnos por un estatus especial para Quebec” (citado en Wilson, 1993, pág. 656, nota 33). Los maoríes de Nueva Zelanda han experimentado preocupaciones similares; esto es, que la retórica del “multiculturalismo” es una manera de negar sus exigencias nacionales, amontonándolas con las exigencias polietnicas de los inmigrantes no británicos (Sharp, 1990, pág. 228; Mulgan, 1989, págs. 8-9).

⁹ Estas diversas acepciones de cultura quedan reflejadas en los diferentes significados atribuidos al término “multiculturalismo” en diferentes países. En Canadá, este término alude característicamente al derecho de los inmigrantes a expresar su identidad étnica sin temor a los prejuicios o a la discriminación; en Europa, muchas veces se refiere a los poderes compartidos entre las comunidades nacionales; en los Estados Unidos, se suele usar para englobar las demandas de grupos socialmente marginados.

y una historia específicas. Por tanto, un Estado es multicultural bien si sus miembros pertenecen a naciones diferentes (un Estado multinacional), bien si éstos han emigrado de diversas naciones (un Estado poliétnico), siempre y cuando ello suponga un aspecto importante de la identidad personal y la vida política.

Se trata pura y simplemente de mi definición operativa de “cultura” y “multicultural”, aunque estoy convencido de que dicha definición se corresponde con el uso común de estos términos. No incluyo aquí el tipo de estilos de vida grupal, movimientos sociales y asociaciones voluntarias que otros engloban dentro del ámbito del multiculturalismo. Y no porque piense que las cuestiones que plantean estos grupos no sean importantes; antes al contrario, doy por supuesto que la acomodación de las diferencias étnicas y nacionales es sólo uno de los aspectos de una lucha más amplia para lograr una democracia más tolerante e inclusiva.

La marginación de las mujeres, los gays, las lesbianas y los discapacitados atraviesa las fronteras étnicas y nacionales: se da en las culturas mayoritarias y en los Estados-nación, así como dentro de las minorías nacionales y los grupos étnicos, por lo que debe combatirse en todos esos lugares. Por tanto, una teoría que contemple los derechos de las minorías culturales debe ser compatible con las justas reivindicaciones de los grupos sociales que se encuentran en situación de desventaja, y, como espero poder demostrar luego, creo que mi teoría cumple dicho requisito. Además, como argumentaré después, existen importantes analogías entre las exigencias de justicia que plantean tales movimientos sociales y las exigencias de los grupos étnicos, habida cuenta que unos y otros han sido excluidos y marginados en virtud de su “diferencia”.

Dadas estas analogías, algunas personas se sienten tentadas a decir que estos grupos sociales constituyen distintas “culturas” o “subculturas”, por lo que la lucha contra su opresión es una lucha en favor del “multiculturalismo”.¹⁰ Indudablemente, en cierto sentido los gays y las lesbianas, las mujeres y los discapacitados constituyen culturas separadas dentro de la sociedad global. No obstante, el sentido de la expresión no coincide con el que connota decir que los quebequeses constituyen una cultura separada dentro de Canadá. De ahí que sea importante tener en mente estos distintos sentidos de cultura (y multiculturalismo).

Habida cuenta de los objetivos de este libro, no describiré todos estos grupos como “culturas” o “subculturas” ni tampoco usaré “multiculturalismo” como un término que abarca todas las diferencias de perspectiva moral o identidad personal basadas en la pertenencia a uno u otro grupo, aunque acepto que en otros contextos dicho uso puede ser apropiado. Lo que importa no es la terminología empleada, sino tener en cuenta ciertas distinciones. Creo, como argumentaré a lo largo del libro, que resulta básico distinguir las minorías nacionales (sociedades distintas y potencialmente autogobernadas incorporadas a un Estado más amplio) de los grupos étnicos (inmigrantes que han abandonado su comunidad nacional para incorporarse a otra sociedad). Por su parte, minorías nacionales y grupos étnicos se distinguen de lo que suelen denominarse “nuevos movimientos sociales” –es decir, asociaciones y movimientos de gays, mujeres, pobres y discapacitados– que han sido marginados dentro de su propia sociedad nacional o de su grupo étnico. Cada agrupación mencionada plantea sus propias cuestiones específicas, que deben examinarse en lo que valen. No obstante, en el presente libro me centraré en las dos primeras, aunque intentaré demostrar cómo ambas están conectadas en diversas formas con la tercera.

¹⁰ Parte de la motivación de este enfoque es que muchos planteamientos liberales del valor de las diferencias nacionales y étnicas acaban por racionalizar la opresión dentro de los grupos minoritarios en nombre del respeto a las tradiciones, o de proteger la “autenticidad” o la “integridad” de las culturas (Yuval-Davis, 1993). Una forma de defensa contra este peligro es insistir en que los gays o las mujeres forman sus propias culturas, y que la integridad de dichas culturas también es digna de respeto. (Sobre los gays como subcultura, véase Fitzgerald, 1985, págs. 25-119; Murray, 1979.) Sin embargo, yo adoptaré una línea de ataque más directa, separando la defensa de los derechos culturales de cualquier santificación de la “tradición” y la “autenticidad”, y en lugar de ello la conectaré con una teoría liberal de la justicia comprometida con la autonomía individual y la igualdad social (véanse caps. 3-5). Una cuestión relacionada es que definir el multiculturalismo en términos de diferencias étnicas y nacionales puede llevar a desatender los grupos más desfavorecidos, cuyas reivindicaciones quedan ensombrecidas por la actual preocupación por el multiculturalismo. Ésta es una preocupación legítima, pero vale la pena señalar que el peligro avanza en ambas direcciones. Es decir, que algunos partidarios de la “política de la diferencia”, que se centran fundamentalmente en los grupos más desfavorecidos, dejan en segundo plano las reivindicaciones características de los grupos nacionales. Pienso que éste es el caso, por ejemplo, del influyente trabajo de Iris Young sobre la “política de la diferencia”. Pese a que ostensiblemente incluye las reivindicaciones de los indios americanos y de los maoríes en Nueva Zelanda en su descripción de la ciudadanía diferenciada en función del grupo, de hecho malinterpreta las reivindicaciones de los mismos, tratándolas como si fuesen grupos marginados en lugar de naciones autogobernadas (I. Young, 1990, págs. 175-183; 1993a). La mejor manera de asegurar que ningún tipo de grupo acabe siendo invisible es haciendo una clara distinción de ellos.

Sorprendentemente, los especialistas en teoría política suelen obviar esta distinción. Uno de los pocos teóricos contemporáneos que la tiene en cuenta es Michael Walzer, aunque redescubre la distinción como la diferencia entre la diversidad étnica del “nuevo” y del “viejo mundo”. Según Walzer, el pluralismo cultural en el viejo mundo consta de “comunidades intactas y arraigadas” de naciones que “se establecieron en unas tierras que han ocupado durante muchos siglos” (1982, pág. 9). Cuando se intenta privar a estas comunidades nacionales de su lengua y su cultura, surgen llamamientos en favor de la “liberación nacional”.

En el Nuevo Mundo, sin embargo, el pluralismo “se originó en la migración individual y familiar”, implicando a personas “proclives al cambio cultural, no solamente porque estaban desarraigadas, sino porque se habían desarraigado a sí mismas. Sean las que fueren las presiones que les llevaron al Nuevo Mundo, eligieron irse, mientras que otros iguales que ellos, en sus propias familias, eligieron quedarse”. A resultas de ello, “el llamamiento del viejo mundo en pro de la autodeterminación no tiene resonancia” en el Nuevo Mundo. Habiéndose desarraigado a sí mismos, los inmigrantes no tienen razón alguna para la secesión o para rechazar el inglés como lengua pública. Si bien se resistieron a la angloconformidad, “su resistencia adoptó una nueva forma. No reivindicaban que la política se adaptase a la nacionalidad, sino más bien que se separase de ésta, al igual que se había separado ya de la religión. No se trataba de una reivindicación de liberación nacional, sino de pluralismo étnico” (Walzer, 1982, págs. 6-11; 1983b, pág. 224).

De forma similar, Nathan Glazer distingue entre los países del viejo mundo, una “federación de pueblos”, y los países del Nuevo Mundo, compuestos por grupos de inmigrantes “dispersos, mezclados, asimilados [e] integrados” (Glazer, 1983, pág. 227). Puesto que los inmigrantes se desarraigaron a sí mismos con las expectativas de incorporarse en otra sociedad nacional, “raramente plantean reivindicaciones étnicas concretas del tipo que podemos encontrar en aquellas naciones donde los grupos étnicos constituyen entidades más compactas, que mantienen su cultura, y conscientes de sí mismas”, como “el derecho a emplear su lengua en el gobierno del Estado, de crear instituciones que reflejan su cultura étnica específica, o bien el derecho a la secesión”. A diferencia del viejo mundo, “no existen... concentraciones étnicas que puedan reivindicar derechos nacionales por haberse establecido en territorios norteamericanos antes de que éstos formasen parte de los Estados Unidos” (Glazer, 1983, págs. 276-283).

Pienso que esta manera de hablar de la diversidad del “Nuevo Mundo” y del “viejo mundo” resulta peligrosa merced a su excesiva simplificación. Es cierto que en el Nuevo Mundo la diversidad cultural se debe a la inmigración en mayor medida que en Europa. Pero lo cierto es que en el Nuevo Mundo podemos encontrar minorías nacionales, al igual que en el viejo mundo también ha habido inmigración. (Existe también la especial situación de los afroamericanos que, como comentaré más adelante, no encaja en ninguna de las dos categorías.) Simplemente no es cierto que en el Nuevo Mundo no existan “comunidades intactas y arraigadas... que se establecieron en tierras que ocuparon durante muchos siglos” (Walzer), o que no existan “entidades compactas y conscientes de sí que mantengan sus culturas” que “puedan reivindicar derechos nacionales por haberse establecido en territorios norteamericanos antes de que éstos formasen parte de los Estados Unidos” (Glazer). Afirmar tal cosa supone ignorar la existencia de los indios norteamericanos, de los portorriqueños, de los nativos hawaianos o de los chamorros de Guam, entre otros. Como expuso Stephen Thernstrom, “existe un considerable número de pueblos cuyos ancestros no vinieron a los Estados Unidos voluntaria o involuntariamente. Más bien, los Estados Unidos vinieron a ellos en el curso de su inexorable expansión por todo el continente y por el Caribe y el Pacífico” (Thernstrom, 1983, pág. 248).

De hecho, Walzer y Glazer son conscientes de la existencia de estas minorías nacionales en los Estados Unidos y en otros países del Nuevo Mundo. Probablemente, se limitan a establecer una generalización muy burda. Sin embargo, esta excesiva generalización no es algo inocuo y restringido a unos cuantos escritos académicos. Refleja y perpetúa una larga historia de negación de los derechos, e incluso de la propia existencia, de minorías nacionales en toda América del Norte y del Sur, fundamentada en la consideración de que se trata de “países de inmigrantes”.

Los representantes de los Estados Unidos en la Sociedad de Naciones y en las Naciones Unidas –así como los representantes de diversos países sudamericanos, de Australia y Nueva Zelanda– han aducido una y otra vez que son países de inmigrantes y que, por tanto, no tienen minorías nacionales. Cuando las Naciones Unidas adoptaron medidas para proteger dichas minorías (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), diversos países del “Nuevo Mundo” insistieron en que se añadiese una cláusula afirmando que el artículo únicamente era aplicable en aquellos Estados donde existieran minorías, y proclamaron que, por consiguiente, el artículo no era aplicable en su caso.¹¹

¹¹ Sobre este particular, véase O’Brien, 1987, págs. 276-280; Claude, 1955, pág. 75; Lerner, 1991, pág. I 6. En la actualidad, los delegados americanos en las Naciones Unidas han alternado sus posturas, resaltando o ignorando la

Hasta hace muy poco esta postura ha protegido a los países del Nuevo Mundo del escrutinio internacional acerca del tratamiento de sus pueblos indígenas. Como resultado de ello, los derechos de los pueblos indígenas en las Américas, Nueva Zelanda y Australia han sido violados con total impunidad. Brasil ha sido especialmente insistente a la hora de afirmar que no tiene minorías nacionales; lo cierto es que el casi total exterminio de sus tribus indias está peligrosamente cerca de ratificar dicha afirmación.

De hecho, la historia de ignorar las minorías nacionales en el Nuevo Mundo está inextricablemente ligada con las creencias europeas acerca de la inferioridad de los pueblos indígenas que habitaban el territorio antes de la colonización europea. Hasta hace poco, eran considerados como “pupilos” o “razas sometidas”, carentes del desarrollo político necesario para ser considerados naciones, incapaces de autogobernarse y necesitados por ello de la protección paternalista de los “superiores” blancos. El derecho internacional tradicional no consideraba a las poblaciones indígenas sujetos de derecho internacional, por lo que los tratados firmados con ellas no se consideraban tratados conformes al derecho internacional, sino actos unilaterales vinculados a las leyes internas de cada país. Estas actitudes racistas se están desvaneciendo lentamente, aunque a menudo han sido sustituidas no por la aceptación de los pueblos indígenas como naciones distintas, sino por el supuesto de que son “minorías raciales” o “grupos étnicos” desfavorecidos, cuyo progreso exige integrarlos en el grueso de la sociedad. Si bien la política gubernamental hacia los indios ha abarcado un amplio espectro que engloba el genocidio, la expulsión, la segregación y la asimilación, la única constante ha sido que los gobiernos nunca han “reconocido verdaderamente a los pueblos aborígenes como pueblos distintos, con culturas diferentes, aunque no inferiores, a la propia”.¹²

Por tanto, resulta erróneo decir que en el Nuevo Mundo no hay minorías nacionales, ni siquiera a modo de burda generalización. La génesis histórica de este supuesto tiene su origen en actitudes racistas hacia los pueblos indígenas, un supuesto que, además, continúa perpetuando la invisibilidad de su exigencia de justicia.

La mayoría de los países americanos son multinacionales y poliétnicos, como la mayoría de los países del mundo. Sin embargo, muy pocos países están preparados para admitir esta realidad. En los Estados Unidos, prácticamente todo el mundo admite que el país es poliétnico, pero difícilmente se acepta que es también multinacional y que sus minorías nacionales plantean reivindicaciones concretas de derechos culturales y de autogobierno. Por otra parte, hace tiempo que países como Bélgica y Suiza han reconocido que están compuestos por minorías nacionales cuyos derechos lingüísticos y exigencia de autogobierno deben respetarse. No obstante, les resulta embarazoso admitir que son cada vez más países poliétnicos y, como resultado de ello, sus nociones tradicionales de ciudadanía no pueden acomodar plenamente a los inmigrantes. Canadá, con su política de “multiculturalismo dentro de un marco bilingüe” y su reconocimiento del derecho de los aborígenes al autogobierno, es uno de los pocos países que ha reconocido y fomentado oficialmente la polietnicidad y la multinacionalidad.

Es importante señalar que los grupos nacionales, de acuerdo con nuestro uso del término, no están definidos por la raza o los ascendentes. Esto resulta obvio en el caso de la sociedad anglófona mayoritaria en los Estados Unidos y Canadá. En ambos países se han producido altos índices de inmigración durante más de un siglo. Primero procedente del norte de Europa, después desde la Europa oriental y meridional; en la actualidad básicamente procedente de Asia y África. A consecuencia de ello, los estadounidenses o canadienses anglófonos con ancestros exclusivamente anglosajones son una (constantemente menguante) minoría.

Pero lo mismo puede decirse también de las minorías nacionales. Durante muchos años el nivel de inmigración al Canadá francés fue bajo, pero en la actualidad es tan alto como en el Canadá inglés o en los Estados Unidos; además, Quebec busca activamente inmigrantes francófonos en África occidental y el Caribe. También se ha producido un elevado índice de matrimonios mixtos entre los pueblos indígenas de

diferencia entre grupos inmigrantes y minorías nacionales cuando se oponían a la protección internacional de los derechos de las minorías. Algunas veces resaltaban que el pluralismo étnico es característico de los Estados Unidos, puesto que es una nación basada en la afluencia de inmigración. Sin embargo, en otras ocasiones, aducían que su modelo de integración étnica debería aplicarse en todos los países, incluso en aquellos con minorías nacionales. Véase Sohn, 1981, págs. 272, 279; McKean, 1983, págs. 70-71, 142-143.

¹² Turpel, 1989-1990, pág. 33. Tanto la primera política británica como la ley norteamericana aplicaron a los indios el término unciones “, algo que nunca estuvo acompañado de un genuino reconocimiento de su, soberanía. Para el estatus histórico de los pueblos indígenas bajo el derecho internacional, véase Barsh, 1983; Lerner, 1991, cap. 5; Thornberry, 1991, part. IV.

Norteamérica y las poblaciones inglesa, francesa y española. Como resultado de ello, todos estos grupos nacionales son racial y étnicamente mixtos. El número de canadienses franceses de ascendencia exclusivamente gala, o de indios norteamericanos con ascendencia exclusivamente india, también decrece constantemente, por lo que pronto se convertirán en minorías.¹³

Estoy hablando de minorías nacionales, es decir, de grupos culturales y no de grupos raciales o ancestrales.¹⁴ Naturalmente, algunos grupos nacionales se definen a sí mismos en términos de filiación sanguínea. El caso más obvio es Alemania. La pertenencia a la nación alemana se determina por los ancestros y no por la cultura. A consecuencia de ello, las personas étnicamente alemanas que han vivido toda su vida en Rusia, que no hablan una palabra de alemán, tienen derecho automático a la ciudadanía alemana, mientras que personas de etnia turca que han vivido toda su vida en Alemania y que están completamente asimilados a la cultura alemana, no pueden obtener la ciudadanía.

La idea de nación de los *afrikaners* en Sudáfrica también se basa en los ancestros. Intentaron prohibir los matrimonios entre personas de distinta raza y excluyeron a los hijos de tales matrimonios (los “mestizos”) de sus vecindarios y organizaciones, pese a que la lengua y la cultura de los mestizos son esencialmente idénticas a la suyas propias. (Estas restricciones a la residencia, que presuntamente estaban destinadas a proteger la cultura *afrikaner*, nunca se aplicaron a los anglófonos blancos que no hablaban una palabra de *afrikaans*.)

Estos enfoques de pertenencia nacional basados en los ancestros tienen connotaciones claramente racistas y son manifiestamente injustos. De hecho, una de las pruebas de estar en presencia de una concepción liberal de los derechos de las minorías es que ésta define la pertenencia nacional en términos de integración en una comunidad cultural y no en los ancestros. En principio, la pertenencia nacional debería estar abierta a todos aquellos que, independientemente de su raza o su color, estén dispuestos a aprender la lengua y la historia de la sociedad y a participar en sus instituciones políticas y sociales.

Algunas personas sugieren que una concepción verdaderamente liberal de la pertenencia nacional debería basarse exclusivamente en la aceptación de los principios políticos y los derechos democráticos, y no en la integración en una cultura determinada. Suele decirse que esta concepción no cultural de la pertenencia nacional es lo que distingue el nacionalismo “cívico” o “constitucional” de los Estados Unidos del nacionalismo “étnico” iliberal. Pero, como he señalado antes, esto es erróneo. Los inmigrantes a los Estados Unidos no sólo deben comprometerse a aceptar los principios democráticos, sino que también deben aprender la lengua y la historia de su nueva sociedad. Lo que distingue a las naciones “cívicas” de las naciones “étnicas” no es la ausencia de todo componente cultural en la identidad nacional, sino, más bien, el hecho de que cualquier persona puede integrarse en la cultura común, sea cual fuere su raza o su color.¹⁵

¹³ El caso de los indios es complicado, puesto que la política gubernamental, tanto en los Estados Unidos como en Canadá, definió antaño a los indios en términos de “sangre” o filiación sanguínea, si bien ésta no es la manera en que las comunidades indias se definen a sí mismas (Barsh y Henderson, 1980, págs. 241-248; Chartrand, 1995; Resnik, 1989, pág. 715; Mulgan, 1989, pág. 14).

¹⁴ Por esta razón, sería más preciso hablar de Canadá anglófono y francófono, más que de Canadá inglés y Canadá francés, puesto que estos últimos términos sugieren, erróneamente, que estos grupos quedan definidos por su ascendencia étnica y no por la integración en una comunidad cultural. Debo señalar que la concepción original existente en el Canadá francés definía la pertenencia en términos de ascendencia y que una importante minoría en el Quebec se adhiere a una versión modificada de dicha idea. En una encuesta de 1985, el 40 % de los encuestados creían que cuanto más tiempo atrás se hubiesen establecido los ancestros en Quebec, más “quebequés” se era; un 20 % sostenían que los inmigrantes no podían considerarse quebequeses. Esto indica que el desarrollo de la identidad quebequesa, desde los ancestros a la participación en la sociedad francófona, es incompleto (Crête y Zylberberg, 1991, págs. 425-430; véase Lamoureux, 1991, pág. 59). Sin embargo, todos los grandes partidos de Quebec, incluyendo el nacionalista *Parti Québécois*, rechazan explícitamente esta idea de pertenencia nacional basada en los ancestros.

¹⁵ Para ejemplos de este frecuente equívoco sobre el contraste entre el nacionalismo cívico y el nacionalismo étnico, véase Habermas, 1992; Ignatieff, 1993; Pfaff, 1993, cap. 7; Walzer, 1992d. Discuto esto en Kymlicka, 1995a. Una de las razones de este malentendido surge de una lectura errónea de la historia de los estadounidenses. En la época de la Revolución, la abrumadora mayoría de los habitantes del país compartían la misma lengua, literatura y religión que los ingleses, la nación contra la que se acababan de rebelar. A fin de desarrollar un sentimiento específico de nacionalidad, los estadounidenses subrayaron determinados principios políticos —libertad, igualdad, democracia— que habían justificado su rebelión. De ahí infieren algunas personas que el nacionalismo estadounidense es ideológico más que cultural (Gleason, 1982, pág. 59; Pfaff, 1993, pág. 162). Se trata, empero, de un error. Los estadounidenses, como en gran medida los ingleses, concibieron la pertenencia nacional en términos de participación en una cultura común. Naturalmente, el énfasis en los principios políticos afectó a la naturaleza de esta cultura común y, por tanto, dio a la identidad nacional estadounidense un carácter específicamente ideológico que no se encuentra en Inglaterra o en otras sociedades colonizadas por los ingleses. La ideología configura, pero no sustituye, el componente cultural de la identidad nacional. La idea de una definición puramente no cultural del nacionalismo cívico no es plausible, y muchas

La inmigración y la incorporación de minorías nacionales son las dos fuentes más comunes de diversidad cultural en los Estados modernos. Estas dos categorías amplias son aplicables a otros países, por lo que la mayoría de grupos culturales pueden situarse en uno u otro de ambos campos. Pero, naturalmente, no todos los grupos etnoculturales se adaptan clara y totalmente a ellos. Concretamente, la situación de los afroamericanos es bastante distinta. No se ajustan al modelo de los inmigrantes voluntarios, habida cuenta de que fueron a América involuntariamente como esclavos, y también porque se les impidió integrarse (en lugar de estimularles a hacerlo) en las instituciones de la cultura mayoritaria (piénsese, por ejemplo, en la segregación racial, las leyes contra el entrecruzamiento de razas y la alfabetización). Tampoco se ajustan al modelo de minoría nacional, puesto que no tienen una tierra natal en América o una lengua histórica común. Proceden de diversas culturas africanas, con diferentes lenguas, y, además, no se hizo ningún intento de mantener juntas a las personas que tenían un sustrato étnico común. Por el contrario, desde el principio se dispersó a las personas pertenecientes a la misma cultura (e incluso a la misma familia) por toda Norteamérica. Además, se les prohibió legalmente cualquier intento de recrear su propia cultura (por ejemplo, todas las formas de asociación negra, excepto las Iglesias, eran ilegales).

Así pues, la situación de los afroamericanos es muy inusual.¹⁶ No se les permitió integrarse en la cultura dominante, ni tampoco se les permitió mantener sus lenguas o culturas de origen o crear nuevas asociaciones e instituciones culturales. No tenían su propia patria o territorio y, con todo, fueron segregados físicamente.

Existen varias tentativas de redefinir a los afroamericanos, bien como un grupo inmigrante, bien como una minoría nacional. Algunos afroamericanos, escépticos ante la posibilidad de integración, adoptaron el lenguaje del nacionalismo y aspiraron a alguna forma de autogobierno territorial. La idea de crear un “Estado negro” en el Sur tuvo cierto arraigo en los años treinta (fue incluso respaldado por el Partido Comunista estadounidense) y resurgió brevemente en los años sesenta. Nunca fue, empero, una idea realista: negros y blancos están entremezclados en todo el Sur y, además, los afroamericanos ya no están concentrados en el Sur, puesto que se han trasladado a todos los lugares del país. Por tanto, no existe ningún Estado en el que los afroamericanos constituyan una mayoría.

En cualquier caso, la mayor parte de los negros no tienen ni desean una identidad nacional específica. Consideran que tienen derecho a la plena participación en la nación estadounidense, aun cuando los blancos les nieguen injustamente ese derecho de nacimiento; por tanto, han luchado por la plena e igual participación en la sociedad global. Para lograrlo, muchos liberales estadounidenses han creído que podía adaptarse a los afroamericanos el modelo de integración de los inmigrantes; de hecho, ése era el supuesto esencial del movimiento de los derechos civiles. No obstante, también ha quedado demostrada la irrealidad de dicho supuesto, habida cuenta de las profundas diferencias históricas entre los inmigrantes voluntarios y los afroamericanos. De ahí que cada vez sea más común aceptar que se necesita un nuevo modelo de integración.¹⁷

Así pues, no cabe confiar en que las políticas que resultan adecuadas para los inmigrantes voluntarios o las minorías nacionales sean adecuadas para los afroamericanos, o viceversa. Sería, por el contrario, bastante sorprendente que las mismas medidas fueran apropiadas en todos los contextos. Pese a todo, como argumentaré en el capítulo 4, un sorprendente número de politólogos estadounidenses de posguerra han partido de este supuesto.

veces lleva a contradicciones. Véase, por ejemplo, el concepto habermasiano de “patriotismo constitucional”, que parece implicar que la ciudadanía debería ser independiente de características etnoculturales o históricas concretas como la lengua y, al mismo tiempo, que una lengua común es indispensable para la democracia (véase Habermas, 1992, págs. 6-7, 16-17; 1993, págs. 144-148; y la discusión en Bader, 1995).

¹⁶ Por supuesto, en algunos países de América Central y de Sudamérica los negros tienen una historia de esclavitud similar, aunque no la misma historia de segregación tras el período de esclavitud. Un caso vagamente relacionado es el de los trabajadores indios y chinos con contrato de aprendizaje (los “coolies”) que llevaron los colonos ingleses a diversas colonias africanas y asiáticas. No se preveía (ni se permitía) que se integrasen en la sociedad colonial ni tampoco fueron bien recibidos por la mayoría indígena. Como resultado de ello, tuvieron un estatus muy precario, que muchas veces empeoró con la descolonización (por ejemplo en Fidji; véase Carens, 1992).

¹⁷ Sobre el nacionalismo negro, véase Pinkney, 1976; Stone, 1976; Glazer, 1983, págs. 277-278. Para ejemplos sobre el supuesto liberal según el cual la política pública puede “ayudar [a los afroamericanos] a entender y a adoptar el modelo de las minorías inmigrantes” y, de esta manera, convertirse “en el mismo tipo de grupo en el que se han convertido los grupos étnicos europeos”, véase Ogbu, 1988, págs. 164-165; Glazer, 1983, pág. 184; Walzer, 1982, pág. 27. (Las citas son de Ogbu y Glazer, respectivamente.) Para el reconocimiento de que una integración con éxito debe comprender algunos elementos específicos de compensación histórica, acción positiva e instituciones separadas (no territoriales), véase Brown-Scott, 1994. Sobre la identidad dividida de los afroamericanos, véase Gutmann, 1993, págs. 185-187.

Existen otros grupos culturales que no se ajustan claramente a las categorías de minorías nacionales o de inmigrantes voluntarios. Por ejemplo, hay refugiados que, al igual que los inmigrantes, vinieron individualmente o con sus familias, pero no de forma voluntaria. Existen también grupos de inmigrantes que vinieron voluntariamente, pero sólo porque se les prometió que se les permitiría recrear su propia comunidad, separada y con autogobierno (como, por ejemplo, los hutteritas en Canadá). Y, a la inversa, con el transcurso del tiempo algunas minorías se han dispersado o han perdido poder y, también, la capacidad de autogobernarse. En los capítulos 5 y 8 abordaré éstos y otros casos complejos.

Si se toman en consideración estos casos complejos y otras áreas grises, podría parecer inadecuado intentar desarrollar una teoría de los derechos de las minorías que ponga el énfasis en la distinción entre grupos étnicos y minorías nacionales. Quizá deberíamos pensar, por el contrario, que todos estos grupos forman un *continuum*. No obstante, menudean los casos nítidos de inmigrantes voluntarios y minorías nacionales. De hecho, un reciente estudio panorámico de los conflictos etnonacionales en el mundo concluyó que la mayoría de grupos involucrados estaban incluidos en los dos modelos básicos que acabo de comentar¹⁸. Por otro lado, establecer una teoría de los derechos de las minorías tiene también un valor añadido: su proyección de futuro. Los casos complejos con que hemos de habérnoslas en la actualidad surgieron a menudo de injusticias e inconsistencias pretéritas. Creo que una política de inmigración más equitativa y coherente serviría, con el tiempo, para evitar tales casos complejos. Volveré a ocuparme de ello en el capítulo 5.

2. TRES FORMAS DE DERECHOS DIFERENCIADOS EN FUNCIÓN DEL GRUPO

Prácticamente todas las democracias liberales son multinacionales o poliétnicas, o bien ambas cosas a la vez. El “desafío del multiculturalismo” consiste por tanto en acomodar dichas diferencias nacionales y étnicas de una manera estable y moralmente defendible (Gutmann, 1993). En este apartado abordaré algunos de los procedimientos más importantes mediante los cuales las democracias han respondido a las reivindicaciones de las minorías nacionales y de los grupos étnicos.

En todas las democracias liberales, uno de los principales mecanismos usados para acomodar las diferencias culturales es la protección de los derechos civiles y políticos de los individuos. Es imposible exagerar la importancia de la libertad de asociación, de culto, de expresión, de libre circulación y de organización política para proteger la diferencia grupal. Estos derechos permiten a los individuos formar y mantener los diversos grupos y asociaciones que constituyen la sociedad civil, adaptar estos grupos a las circunstancias cambiantes y, por último, fomentar sus perspectivas e intereses en la totalidad de la población. La protección que proporcionan estos derechos comunes de ciudadanía es suficiente para muchas de las formas legítimas de diversidad en la sociedad.

Diversos críticos del liberalismo –incluyendo algunos marxistas, comunitaristas y feministas– han aducido que el énfasis liberal en los derechos individuales refleja una visión atomista, materialista, instrumental o conflictiva de las relaciones humanas. Creo que estas críticas son profundamente erróneas y que una de las funciones características de los derechos individuales es contribuir al mantenimiento de una amplia gama de relaciones sociales. De hecho, el derecho liberal más básico –la libertad de conciencia– es valioso fundamentalmente por la protección que otorga a las actividades intrínsecamente sociales (y no instrumentales).¹⁹

Sin embargo, en muchos países se acepta cada vez más que algunas formas de diferencia cultural únicamente pueden acomodarse mediante medidas legales o constitucionales especiales, por encima –y más allá de– los derechos comunes de ciudadanía. Algunas formas de diferencia derivadas de la pertenencia a un grupo sólo pueden acomodarse si sus miembros poseen algunos derechos específicos como grupo; es decir, lo que Iris Young denomina “ciudadanía diferenciada” (I. Young, 1989, pág. 258). Por ejemplo, una reciente publicación gubernamental canadiense señalaba que:

¹⁸ Según Gurr, los grupos minoritarios involucrados en conflictos étnicos pertenecen a las dos categorías principales: “grupos regionalmente concentrados que perdieron su autonomía ante Estados expansionistas, pero que aún conservan algunas de sus características culturales y lingüísticas y quieren proteger o reestablecer algún grado de existencia política separada” (o sea, minorías nacionales); y grupos que “han definido su estatus socioeconómico o político dentro de una sociedad más grande –basándose en alguna combinación de su etnicidad, origen inmigrante, roles económicos o religión– y que están interesados en proteger o conservar dicho estatus” (esto es, grupos étnicos); véase Gurr, 1993, pág. 15.

¹⁹ Sobre la importancia de los derechos individuales para la protección de los grupos, véase Buchanan, 1989; Walzer, 1990; Macdonald, 1989, págs. 122-123; Tomasi, 1991; Kymlicka, 1990, capítulos 4-6.

En la experiencia canadiense, no ha bastado con proteger únicamente los derechos individuales. Aquí, la Constitución y las leyes ordinarias protegen también otros derechos, que se conceden a los individuos en su calidad de miembros de determinadas comunidades. La acomodación de ambos tipos de derechos hace que nuestra Constitución sea única y refleja el valor canadiense de igualdad como forma de acomodar la diferencia. Que los derechos comunitarios coexistan con los derechos individuales es la verdadera esencia de Canadá (Gobierno de Canadá, 1991a, pág. 3).

Resulta bastante engañoso decir que Canadá es único por el hecho de combinar los derechos individuales y los “derechos comunitarios” específicos en función de la pertenencia grupal. Tal combinación existe en otros muchos sistemas federales de Europa, Asia y África. Como he señalado antes, incluso la Constitución de los Estados Unidos, que muchas veces se considera un paradigma de individualismo, contempla diversos derechos específicos en función del grupo de pertenencia, incluyendo el estatus especial de los indios norteamericanos y de los portorriqueños.

Me centraré en estas medidas especiales específicas en función de la pertenencia grupal orientadas a acomodar las diferencias nacionales y étnicas. Al menos existen tres formas de derechos específicos en función de la pertenencia grupal: (1) derechos de autogobierno; (2) derechos poliétnicos; y (3) derechos especiales de representación. Aludiré brevemente a cada uno de ellos antes de abordar en los capítulos siguientes algunas de las cuestiones que plantean a la teoría democrática liberal.

1. *Los derechos de autogobierno*

En la mayoría de los Estados multinacionales, las naciones que los componen se muestran proclives a reivindicar algún tipo de autonomía política o jurisdicción territorial, para asegurarse así el pleno y libre desarrollo de sus culturas y los mejores intereses de sus gentes. En el caso más extremo, las naciones pueden desear la secesión, si consideran que la autodeterminación es imposible dentro del Estado al que pertenecen.

El derecho de los grupos nacionales a la autodeterminación está reconocido (con ciertos límites) en el derecho internacional. Según la Carta de las Naciones Unidas, “todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación”. Sin embargo, las Naciones Unidas no han definido qué son los “pueblos” y generalmente han aplicado el principio de autodeterminación sólo a las colonias de ultramar, no a las minorías nacionales internas, so en los casos en que estas últimas hayan estado sometidas al mismo tipo de colonización y conquista que las primeras. Esta limitación de la autodeterminación a las colonias de ultramar (conocida como la “tesis del agua salada”) se considera, por lo general, una limitación arbitraria y muchas minorías nacionales insisten en que también son “pueblos” o “naciones” y que, como tales, tienen derecho a autodeterminarse. Estas minorías nacionales reivindican determinadas competencias de autogobierno, a las que no han renunciado por su incorporación (muchas veces involuntaria) a un Estado mayor.²⁰

Un mecanismo de reconocimiento de las reivindicaciones de autogobierno es el federalismo, que reparte poderes entre el gobierno central y las subunidades regionales (provincias/Estados/cantones). Allí donde las minorías nacionales están concentradas territorialmente, se pueden trazar los límites de las subunidades federales de manera que la minoría nacional forme una mayoría en una de estas subunidades. Bajo estas circunstancias, el federalismo puede ofrecer un amplio autogobierno a una minoría nacional, garantizando su capacidad de tomar decisiones en determinadas esferas sin sufrir el rechazo de la sociedad global.

Por ejemplo, merced a la división federal de poderes en Canadá, la provincia de Quebec (que es en un 80 % francófona) tiene amplia jurisdicción sobre temas cruciales para la supervivencia de la cultura francesa, incluyendo el control sobre la educación, la lengua y la cultura, así como un peso importante en la política de inmigración. Las nueve provincias restantes también tienen estas competencias, pero la principal fuerza motriz que trasciende la división de poderes existente y, de hecho, todo el sistema federal, es la necesidad de acomodar a los quebequeses. En la época de la Confederación, la mayoría de los dirigentes canadienses ingleses estaban a favor de un Estado unitario, a la manera del Reino Unido, y convinieron en aceptar un sistema federal fundamentalmente para acomodar a los canadienses franceses.

Una de las dificultades del sistema federal es mantener el equilibrio entre la centralización y la descentralización. Aunque la mayoría de quebequeses son partidarios de una mayor descentralización de

²⁰ Algunos pueblos indígenas han defendido ante las Naciones Unidas que, de acuerdo con la Carta de la organización, también tienen derecho a la autodeterminación (véase *Mikmaq Tribal Society v. Canada* [1984], UNDoc. E/CN.4/Sub.2/204; *Grand Council of the Crees*, 1992). Para discusión sobre la tesis del agua salada y el derecho a la autodeterminación según el derecho internacional, véase Pomerance, 1982; Thornberry, 1991, págs. 13-21, 214-218; Crawford, 1988; Makinson, 1988.

poderes, la mayoría de los canadienses ingleses prefiere un gobierno central más fuerte. Por tanto, uno de los retos ante los que se enfrenta Canadá es encontrar una forma aceptable de “federalismo asimétrico” que garantice a Quebec competencias no otorgadas a otras provincias. Otros Estados federales se enfrentan a problemas similares.²¹

A menudo se recurre al federalismo para acomodar la diversidad nacional, por lo que algunos especialistas incluyen los derechos y las competencias inherentes a las unidades federales entre los “derechos colectivos” de las minorías nacionales (por ejemplo, F. Morton, 1985, pág. 77; Van Dyke, 1982, págs. 24-31). Naturalmente, muchos sistemas federales surgen por razones que bien poco tienen que ver con la diversidad cultural. En muchos casos el federalismo es simplemente una forma de descentralización administrativa (como en Alemania), o el resultado de accidentes históricos de colonización, como en Australia. No hay una conexión intrínseca entre el federalismo y la diversidad cultural. No obstante, el federalismo constituye una estrategia común para acomodar a las minorías nacionales. No es sorprendente que países que son “una federación de pueblos” hayan constituido también una federación política.²²

En los Estados Unidos, sin embargo, se tomó deliberadamente la decisión de no recurrir al federalismo para acomodar los derechos de autogobierno de las minorías nacionales. En el siglo XIX existían sobradas posibilidades de crear Estados dominados por los navajos, por ejemplo, o por los chicanos, los portorriqueños o los nativos hawaianos, habida cuenta de que cuando esos grupos fueron incorporados a los Estados Unidos constituían mayorías en sus tierras natales. Sin embargo, se decidió deliberadamente no aceptar ningún territorio como Estado a menos que esos grupos nacionales constituyeran minorías. En algunos casos, para lograrlo se trazaron las fronteras de manera que las tribus indias o los grupos hispanos se vieran sobrepasados en número (Florida). En otros casos, se logró retrasando la estatalidad hasta que los colonos anglófonos sobrepasaron a los antiguos habitantes (por ejemplo, en Hawái y el sudoeste). En los casos donde era poco probable que la minoría nacional fuese superada, se creó un nuevo tipo de unidad política no federal, como la “asociación” de Puerto Rico o el protectorado de Guam.²³

A resultas de ello, no puede considerarse que ninguno de los quince Estados asegure el autogobierno de alguna minoría nacional, a la manera en que Quebec asegura el autogobierno de los quebequeses. Por el contrario, el autogobierno se logra mediante instituciones políticas dentro de los Estados existentes (por ejemplo, las reservas indias), o bien completamente fuera del sistema federal (como en Puerto Rico y Guam). Esto ha acentuado la vulnerabilidad de las minorías en los Estados Unidos, ya que sus competencias de autogobierno no tienen la misma protección constitucional que los derechos estatales. Por otra parte, ha proporcionado una mayor flexibilidad a la hora de redefinir dichas competencias para que se ajustasen a las necesidades e intereses de cada minoría. Es mucho más fácil negociar nuevas disposiciones para el autogobierno de los navajos o los portorriqueños que modificar las competencias de los Estados individuales.

El federalismo únicamente puede servir como mecanismo para el autogobierno si la minoría nacional constituye una mayoría en una de las subunidades federales, como sucede con los quebequeses en Quebec. No es éste el caso de la mayoría de los pueblos indígenas de Norteamérica, por lo general minoritarios en número y con comunidades a menudo dispersas a lo largo de las fronteras estatales y provinciales. Además, con escasas excepciones (como los navajos), ningún nuevo trazado de las fronteras de estas subunidades federales crearía un Estado, provincia o territorio con mayoría indígena. En el siglo XIX hubiera sido posible crear un Estado o una provincia dominados por una tribu india pero, dada la masiva afluencia de colonos desde entonces, tal cosa resulta en la actualidad prácticamente inconcebible.

²¹ Sobre la oposición de los canadienses ingleses a las reivindicaciones nacionalistas de descentralización, véase Stark, 1992. Un determinado nivel de asimetría de poderes de *facto* ha sido uno de los aspectos permanentes del federalismo canadiense. Sin embargo, muchos canadienses no están dispuestos a admitir formalmente esta asimetría en la Constitución (véase Gagnon y Garcea, 1988; Taylor, 1991; Cairns, 1991). Ésta es una de las razones por las cuales el Acuerdo de Charlottetown fue derrotado en referéndum. Algunas personas afirman que un sistema federal no puede sobrevivir si concede un estatus especial, pero esto queda refutado por la experiencia en muchos países. Para un estudio de diversas formas de federalismo asimétrico, véase Elazar, 1987, págs. 54-57.

²² En Alemania, el federalismo fue impuesto por los aliados tras la segunda guerra mundial para que ayudase a impedir el auge de los movimientos nacionalistas o autoritarios. Para útiles discusiones sobre las relaciones entre federalismo y diversidad cultural, véase Howse y Knop, 1993; Minow, 1990b; Majone, 1990; Gagnon, 1993; Long, 1991; Duchacek, 1977; Elkins, 1992; Norman, 1994.

²³ Por consiguiente Nathan Glazer está en un error cuando afirma que la división de los Estados Unidos en unidades federales precedió a su diversidad étnica (Glazer, 1983, págs. 276-277). Esto es cierto en el caso de las trece colonias originales, pero las decisiones sobre la admisión y las fronteras de los nuevos Estados se tomaron tras la incorporación de las minorías nacionales y con el propósito de impedir la creación de Estados dominados por minorías nacionales.

Una excepción a ello es el caso de los inuit, en el norte de Canadá, que quieren dividir los territorios del noroeste en dos, de manera que serán mayoría en la mitad oriental (que se denominará “Nunavut”). Este nuevo trazado de las fronteras se considera esencial para que los inuit puedan hacer efectivo su derecho a autogobernarse y ha sido recientemente aprobado por el gobierno federal.

Sin embargo, para otros pueblos indígenas norteamericanos el autogobierno ha estado vinculado en gran medida al sistema de tierras reservadas (conocido como “reservas” tribales en los Estados Unidos, y como “reservas” para las bandas indias en Canadá). El gobierno federal ha transferido importantes competencias a los consejos tribales y consejos de las bandas que gobiernan cada reserva. Las tribus y las bandas indias han ido aumentando su control sobre la sanidad, la educación, el derecho familiar, la policía, la justicia criminal y el aprovechamiento de recursos. De hecho se han convertido en un tercer orden de gobierno, con una serie de competencias que ha ido labrándose a partir de la jurisdicción federal y de las jurisdicciones estatales y provinciales.²⁴ Sin embargo, las dificultades administrativas son desalentadoras. El tipo de competencias que desean unas y otras tribus y bandas difiere enormemente. Además, están situadas territorialmente dentro de los Estados y provincias existentes, por lo que deben coordinar su autogobierno con los organismos estatales y provinciales. Por tanto, el alcance exacto y los mecanismos del autogobierno indígena en Canadá y los Estados Unidos sigue sin estar claro.

Muchos otros pueblos indígenas tienen sistemas de autogobierno similares o pretenden tenerlos. Una reciente declaración internacional relativa a los derechos de los pueblos indígenas subrayó la importancia del autogobierno político. Sin embargo, en muchas partes del mundo, la esperanza de llegar a tener poderes políticos es prácticamente una utopía y el objetivo más inmediato es simplemente asegurar la base territorial existente para que no sufra mayores deterioros a manos de los colonos o de los explotadores de sus recursos. De hecho, un reciente estudio demostró que, en la actualidad, la principal causa de los conflictos étnicos en el mundo es la lucha de los pueblos indígenas para proteger sus derechos territoriales.²⁵

Por tanto, las reivindicaciones de autogobierno suelen adoptar la forma de transferencias de competencias a una unidad política básicamente controlada por los miembros de la 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 que algún día podremos (y deberemos) eliminar. Por el contrario, estos derechos a menudo se describen como derechos “intrínsecos” y, por tanto, permanentes, lo que constituye una de las razones de que las minorías nacionales aspiren a que sean contemplados en la Constitución.

2. Derechos poliétnicos

Como he señalado anteriormente, en los últimos treinta años los grupos inmigrantes han logrado poner en entredicho la “angloconformidad”, modelo que daba por supuesto que los inmigrantes deberían abandonar todos los aspectos de su herencia étnica y asimilarse a las normas y costumbres culturales existentes. Al principio, este desafío consistió simplemente en exigir el derecho a expresar libremente sus particularidades sin temor a prejuicios o a discriminaciones por parte de la sociedad global de la que forman parte. Como señala Walzer, se exigía que “la política se separase de la nacionalidad, como ya se había separado de la religión” (Walzer, 1982, págs. 6-11).

Pero las exigencias de los grupos étnicos se extendieron a diversos e importantes ámbitos. Quedó claro que se necesitaban medidas enérgicas para erradicar las discriminaciones y los prejuicios, especialmente contra las minorías visibles. Por esta razón, en Canadá y en Australia las medidas antirracistas se consideran parte de la política “multicultural”, al igual que los cambios en el currículum educativo encaminados a explicar la historia y la contribución específica de cada una de las minorías. Sin embargo, estas políticas están básicamente dirigidas a asegurar el ejercicio efectivo de los derechos comunes de ciudadanía y, por tanto, no merecen verdaderamente el calificativo de derechos de ciudadanía diferenciados en función del grupo.

Algunos grupos étnicos y minorías religiosas también han reivindicado diversas formas de subvención pública de sus prácticas culturales, una reivindicación que incluye la subvención de asociaciones,

²⁴ Para un estudio comparativo de estos progresos, véase Fieras y Elliot, 1992. Una propuesta para proteger constitucionalmente el autogobierno aborigen como un tercer orden de gobierno en Canadá fue incluida en el Acuerdo de Charlottetown de 1992. Éste hubiera abarcado tanto el “autogobierno étnico” ejercido por los consejos de bandas en las reservas indias, como el “autogobierno público” ejercido por la mayoría inuit dentro del nuevo territorio de Nunavut (véase Asch, 1984, cap. 7). Para la relación del autogobierno indio con el federalismo, véase Resnik, 1989; Cassidy y Bish, 1989; Long, 1991.

²⁵ Gurr, 1993, pág. viii; véase Nietschmann, 1987.

revistas y festivales étnicos. Habida cuenta de que la mayoría de Estados liberales subvencionan las artes y los museos para preservar la riqueza y la diversidad de nuestros recursos culturales, puede considerarse que financiar estudios y asociaciones étnicas pertenece al mismo apartado. De hecho, algunas personas defienden dichas subvenciones como una simple forma de asegurar que la financiación estatal de las artes y de la cultura no discrimine a los grupos étnicos. Algunas personas creen que los organismos que vehiculan las subvenciones públicas se han inclinado tradicionalmente en favor de las formas de expresión cultural de origen europeo y que los programas dirigidos a los grupos étnicos corrigen esta desviación. Otra reivindicación conexas –que abordaré in extenso en el capítulo 5– exige que las escuelas impartan docencia en la lengua de los inmigrantes.

Quizá la reivindicación más controvertida de los grupos étnicos es la relacionada con la exención de las leyes y las disposiciones que les perjudican, dadas sus prácticas religiosas. Por ejemplo, los judíos y los musulmanes han solicitado en Gran Bretaña que se les exima del cierre dominical o de la legislación relativa al sacrificio de los animales; los varones *sijis* en Canadá han solicitado que se les exima de la legislación que obliga a llevar casco a los motoristas y de las normas de indumentaria oficiales de las fuerzas de policía, para poder seguir llevando sus turbantes; los judíos ortodoxos en los Estados Unidos han reivindicado el derecho a vestir la *yarmulka* durante el servicio militar; por último, las jóvenes musulmanas han solicitado en Francia que se les exima de las normas de indumentaria escolar para poder usar el *chador*.²⁶

Estas medidas específicas en función del grupo de pertenencia, que denomino “derechos poliétnicos”, tienen como objetivo ayudar a los grupos étnicos y a las minorías religiosas a que expresen su particularidad y su orgullo cultural sin que ello obstaculice su éxito en las instituciones económicas y políticas de la sociedad dominante. Al igual que los derechos de autogobierno, los derechos poliétnicos no se consideran temporales, puesto que las diferencias culturales que protegen no son algo que se pretenda eliminar. Pero, como argumentaré en los capítulos 5 y 9, a diferencia de los derechos de autogobierno, el objetivo de los derechos poliétnicos no es el autogobierno, sino fomentar la integración en el conjunto de la sociedad.

3. *Derechos especiales de representación*

Aunque tradicionalmente el interés de las minorías nacionales y los grupos étnicos se ha centrado en el autogobierno o en los derechos poliétnicos, estos grupos, así como otros grupos sociales no étnicos, se interesan cada vez más por la idea de los derechos especiales de representación.

En las democracias occidentales hay una creciente preocupación porque el proceso político no es “representativo”, en el sentido de que no consigue reflejar la diversidad de la población. En la mayoría de estos países, los legislativos están dominados por hombres blancos, de clase media, que no padecen ninguna discapacidad. Se considera que un proceso más representativo debería incluir a miembros de minorías étnicas y raciales, mujeres, pobres, discapacitados, etcétera. La representación insuficiente de los grupos históricamente desfavorecidos es ya un fenómeno general. En los Estados Unidos y Canadá, las mujeres, las minorías raciales y los pueblos indígenas juntos totalizan menos de un tercio de los escaños que les corresponderían en función de su peso demográfico. Las personas con discapacidades físicas y las económicamente desfavorecidas tampoco cuentan, ni de lejos, con una representación proporcional.²⁷

Una manera de reformar el proceso es hacer que los partidos políticos sean más inclusivos, socavando las barreras que inhiben a las mujeres, a las minorías étnicas, o a los pobres, a convertirse en candidatos o dirigentes del partido. Otra forma de abordar el problema consiste en adoptar alguna forma de representación proporcional, algo que históricamente ha ido asociado con la elaboración de candidaturas más abiertas e inclusivas.

Sin embargo, la idea de que debería reservarse determinado número de escaños en el legislativo a los miembros de los grupos desfavorecidos o marginados despierta cada vez mayor interés. Por ejemplo, en Canadá, durante el debate acerca del Acuerdo de Charlottetown se hicieron diversas recomendaciones

²⁶ Para una discusión de estos derechos en el contexto británico, véase Parekh, 1990, pág. 705; 1991, págs. 197-204; Modood, 1992; Poulter, 1987. En Canadá, véase E. Kallen, 1987, págs. 325-331. En los Estados Unidos, véase Minow, 1990b; Sandel, 1990. Para el caso de las jóvenes musulmanas en Francia, véase Galeotti, 1993. Se suele decir que estas medidas son puramente “simbólicas”. Pero las medidas referentes al empleo son muy materiales y afectan a las “oportunidades de vida” de las gentes, no sólo a sus “estilos de vida”.

²⁷ Para estadísticas sobre la (insuficiente) representación de los negros y los hispanos en los Estados Unidos, véase C. Davidson, 1992, pág. 46. Para estadísticas sobre la representación de diversos grupos sociales en Canadá, véase RCERPF, 1991, págs. 93-96 y 192.

encaminadas a garantizar la representación de las mujeres, de las minorías étnicas, de las minorías con lengua oficial y de los aborígenes.

Muchas veces los derechos de representación derivados de la pertenencia a un grupo se defienden como respuesta a algunas desventajas o barreras sistémicas presentes en el proceso político, que impiden que las opiniones y los pareceres del grupo en cuestión estén debidamente representados. En la medida en que tales derechos se consideran una respuesta a la opresión o a las carencias sistémicas, resulta más plausible que se contemplen como medidas temporales en el tránsito hacia una sociedad en la que ya no exista la necesidad de representación especial, algo así como una forma de “acción positiva” política. La sociedad debería afanarse en erradicar la opresión y las carencias, eliminando así la necesidad de esos derechos.

Sin embargo, el tema de los derechos especiales de representación merced a la pertenencia grupal resulta complejo, porque a veces esta representación especial se defiende no por cuestiones de opresión, sino como corolario del autogobierno. El derecho al autogobierno de una minoría se vería gravemente debilitado si algún organismo externo pudiese revisar o revocar sus competencias unilateralmente, es decir, sin consultar a la minoría ni asegurar su consentimiento. Por tanto, que la minoría nacional tuviese garantizada la representación en todo aquel organismo que pueda interpretar o modificar sus competencias de autogobierno (como, por ejemplo, el tribunal supremo) podría considerarse un corolario de dicho autogobierno. Puesto que las reivindicaciones de autogobierno se contemplan como algo intrínseco y permanente, también lo serían en este caso las garantías de representación emanadas de ellas, a diferencia de las garantías fundamentadas en la opresión.²⁸

Ésta es simplemente una breve descripción de los tres mecanismos empleados para acomodar las diferencias culturales, cada uno de los cuales se examinará con detalle en los capítulos siguientes. Prácticamente todas las democracias occidentales emplean uno o más de estos tres mecanismos. Obviamente, estos tres tipos de derechos pueden solaparse, en el sentido de que algunos grupos pueden reivindicar más de un tipo de derechos. Por ejemplo, los pueblos indígenas pueden pedir una representación especial en el gobierno central, en virtud de su situación de desventaja, así como diversas competencias de autogobierno, en virtud de su estatus como “pueblo” o “nación”. Pero esos derechos no necesariamente deben ir juntos. Un grupo oprimido, como el de los discapacitados, puede aspirar a una representación especial, pero carece de base para reivindicar derechos de autogobierno o derechos poliétnicos. Por el contrario, un grupo inmigrante económicamente floreciente puede reivindicar derechos poliétnicos, pero carece de base para exigir derechos de representación especial o de autogobierno, etcétera.

Aún no he dicho nada en defensa de estos derechos. Intentaré ofrecer una defensa (razonada) de los mismos en los capítulos 5 y 6. Sin embargo, antes debemos aclarar determinadas confusiones sobre la relación entre derechos individuales y derechos colectivos, cuestión de la que nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

²⁸ Así como el autogobierno puede suponer la representación garantizada en los organismos intergubernamentales que negocian, interpretan y modifican la división de poderes, puede también suponer una representación *reducida* en los organismos federales que legislan en áreas de jurisdicción exclusivamente federal, en la medida en que el grupo autogobernado no se ve afectado por las decisiones de estos organismos federales. En el capítulo 7 abordo la relación entre el autogobierno y la representación.

CAPÍTULO 6. LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

Hasta aquí he argumentado que para acceder a una cultura societal resulta esencial la libertad individual. También he sostenido que la mayoría de las personas están profundamente vinculadas a su propia cultura y que tienen un interés legítimo en preservar dicho vínculo. Ahora bien, el problema a dilucidar es saber qué reivindicaciones concretas pueden justificarse merced a dicho interés, habida cuenta de que en un mundo con intereses conflictivos y recursos escasos no pueden satisfacerse todos los intereses. Proteger la pertenencia cultural de una persona conlleva costes para otras personas y otros intereses, por lo que resulta imprescindible determinar cuándo resultan justificadas las negociaciones y transacciones entre las diversas partes.

Como he señalado en el capítulo 1, muchos liberales creen que los intereses en la pertenencia cultural de las personas se protegen adecuadamente mediante los derechos comunes de ciudadanía, por lo que las medidas complementarias para proteger dicho interés son ilegítimas. Tales liberales aducen que basta con un sistema universal de derechos individuales para acomodar las diferencias culturales, habida cuenta de que concede a cada persona la libertad de asociarse con otras en virtud de prácticas religiosas o étnicas compartidas. La libertad de asociación permite que personas procedentes de diversos estratos vivan a su manera sin interferencias. Cada individuo es libre de crear o de unirse a varias asociaciones en el “mercado cultural”, así como de atraer a nuevos asociados hacia éstas. Cada estilo de vida tiene libertad para atraer nuevos practicantes, por lo que, si algunos de estos estilos de vida no pueden obtener o mantener la adhesión voluntaria de las personas, podrá hablarse de mala suerte, pero no de injusticia. Desde esta perspectiva, conceder reconocimiento político o ayuda a determinadas prácticas culturales o a determinadas asociaciones resulta innecesario e injusto. Resulta innecesario porque un estilo de vida valioso no tendrá dificultad en atraer nuevos practicantes; e injusto, porque subvenciona las preferencias o elecciones de ciertas personas a expensas de los demás.

Quienes abogan por la “separación estricta del Estado y la etnicidad” no niegan que las personas está profundamente vinculadas a su propia cultura (aunque algunos lo hagan); les basta simplemente con aducir que las culturas no necesitan de la ayuda estatal para sobrevivir. Podría argumentarse que, si una cultura societal merece salvarse, sus miembros la mantendrán merced a sus propias preferencias y decisiones. Si la cultura está en decadencia, ello se debe a que algunas personas consideran que ya no merece la pena seguir adhiriéndose a ella. Así las cosas, desde este enfoque el Estado no debería interferir con el mercado cultural, ni tampoco fomentar o inhibir la preservación de una cultura determinada. Antes al contrario, su respuesta debiera ser una “omisión bienintencionada” a las diferencias étnicas y nacionales.

En mi opinión, este punto de vista común no sólo es erróneo, sino incoherente. La idea de responder a las diferencias culturales con una “omisión bienintencionada” carece de sentido. Las decisiones gubernamentales sobre las lenguas, las fronteras internas, las festividades públicas y los símbolos del Estado implican inevitablemente reconocer, acomodar y apoyar las necesidades y las identidades de determinados grupos étnicos y nacionales. El Estado fomenta inevitablemente determinadas identidades culturales y, por consiguiente, perjudica a otras. Una vez admitido esto, es necesario repensar la justicia de las reivindicaciones de las minorías. En este capítulo, sostendré que algunos derechos de autogobierno y poliétnicos son coherentes con la justicia liberal y, de hecho, exigidos por ella. (Examinaré el caso de los derechos de representación en función del grupo en el capítulo 7.) Me ocuparé de tres tipos de argumentos que intentan defender estas medidas dentro de un marco liberal más amplio: igualdad, pacto histórico y diversidad. Aduciré que cada uno de ellos tiene cierto mérito, aunque los dos últimos dependen en parte del primero. En cada caso, consideraré en primer lugar la forma en que se aplican tales argumentos a los derechos de autogobierno de las minorías, para examinar a continuación su aplicación a los derechos poliétnicos de los grupos étnicos.

1. EL ARGUMENTO DE LA IGUALDAD

Muchos defensores de los derechos específicos en función del grupo para las minorías étnicas y nacionales insisten en que tales derechos resultan imprescindibles para asegurar que todos los ciudadanos sean tratados con genuina igualdad. En su opinión, “la acomodación de las diferencias constituye la esencia

de la verdadera igualdad”¹ y para acomodar nuestras diferencias resultan necesarios los derechos específicos en función del grupo. Creo que, dentro de ciertos límites, la argumentación es correcta.

Los partidarios de la “omisión bienintencionada” responderán a su vez que los derechos individuales ya permiten acomodar las diferencias, por lo que la verdadera igualdad exige derechos iguales para cada individuo sin tener en cuenta la raza o la etnicidad.² Como he señalado en el capítulo 4, el supuesto según el cual la igualdad liberal excluye los derechos específicos en función del grupo es relativamente reciente y surge, en parte, de una excesiva generalización del movimiento de desagregación racial en los Estados Unidos. Posee cierta plausibilidad superficial, habida cuenta de que en muchos casos las reivindicaciones de derechos específicos en función del grupo no son otra cosa que el intento de un grupo de dominar y oprimir a otro.

Pero algunos derechos de las minorías no crean desigualdades, sino que más bien las eliminan. Algunos grupos se ven injustamente perjudicados en el mercado cultural, por lo que su reconocimiento y apoyo político subsana dicho perjuicio. Veámoslo con el caso de las minorías nacionales. La viabilidad de sus culturas societales puede verse alterada por las decisiones económicas y políticas tomadas por la mayoría. Los recursos y las políticas cruciales para la supervivencia de las culturas societales de dichas minorías nacionales pueden ser subestimadas o infravaloradas, un problema al que no se enfrentan los miembros de las culturas mayoritarias. Habida cuenta de la importancia de la pertenencia cultural, se trata de una desigualdad importante que, de no corregirse, deviene una grave injusticia.

Los derechos diferenciados en función del grupo –como la autonomía territorial, el derecho al veto, la representación garantizada en las instituciones centrales, las reivindicaciones territoriales y los derechos lingüísticos– pueden ayudar a corregir dicha desventaja, mitigando la vulnerabilidad de las culturas minoritarias ante las decisiones de las mayorías. Las protecciones externas de este tipo aseguran que los miembros de una minoría tienen las mismas oportunidades de vivir y de trabajar en su propia cultura que los miembros de la mayoría.

Como he expuesto en el capítulo 3, estos derechos pueden imponer restricciones a los miembros de la sociedad mayoritaria, haciéndoles más costoso trasladarse al territorio de la minoría (por ejemplo, con requisitos de residencia más amplios, con escasos servicios gubernamentales en su idioma), o bien dando prioridad a los miembros de la minoría en la explotación de determinadas tierras y recursos (por ejemplo, los derechos de caza y pesca para los indígenas). No obstante, el sacrificio que tales derechos exigen a quienes no pertenecen a la minoría es bastante menor que el sacrificio que tendrían que afrontar los miembros de dicha minoría de no existir estos derechos.

Allá donde estén reconocidos estos derechos, los miembros de la mayoría que elijan establecerse en el territorio de la minoría quizá tengan que renunciar a determinadas prestaciones a las que estaban acostumbrados, lo que supone sin lugar a dudas una carga. Pero sin tales derechos, los miembros de muchas culturas minoritarias se enfrentan a la pérdida de su cultura, una pérdida que, razonablemente, no se les puede pedir que acepten.

Para ser plausible, toda teoría de la justicia debería reconocer la imparcialidad de estas protecciones externas para las minorías nacionales. Creo que quedan ampliamente justificadas en teorías liberales igualitarias como la de Rawls o Dworkin, quienes subrayan la importancia de corregir desigualdades fortuitas. De hecho, este tipo de desigualdades en la pertenencia cultural son precisamente las que, según Rawls, deben preocuparnos, puesto que sus efectos son “profundos, omniabarcadores y están presentes desde el nacimiento” (Rawls, 1971, pág. 96; véase Dworkin, 1981).³

La argumentación basada en la igualdad sólo aprueba los derechos especiales para las minorías nacionales si verdaderamente existe alguna desventaja relacionada con la pertenencia cultural y si tales derechos sirven realmente para corregir dicha desventaja. Por consiguiente, el alcance legítimo de estos derechos variará según las circunstancias. En Norteamérica, los grupos indígenas son más vulnerables a las decisiones de la mayoría que los quebequeses o los portorriqueños y, por tanto, las protecciones externas

¹ La frase procede de la sentencia del Tribunal Supremo canadiense en la que fijaba su interpretación de las garantías de igualdad según se reflejan en la Carta de Derechos canadiense (*Andrews v. Law Society of British Columbia* 1 SCR 143; 56 DLR 14th) 1]. Véase también Government of Canada, 1991b, pág. 10.

² Para ejemplos de esta perspectiva, véase Knopff, 1979; F. Morton, 1985; Kukathas, 1992a; Hindess, 1993; Maré, 1992, págs. 107-110; Rawls, 1975, págs. 88-93, así como las referencias citadas en la nota 4 del capítulo 1.

³ He explorado la relación entre los derechos nacionales y la justicia igualitarista liberal en Kymlicka, 1989a, cap. 9. En este capítulo sigo suscribiendo lo allí expuesto, al menos aquello digno de tomarse todavía en cuenta, aunque hubiera debido tener más claro su alcance. Aquí el argumento se presentará como una defensa, basada en la igualdad, de determinadas protecciones externas para las minorías nacionales. No empleé entonces esta formulación, en parte porque no tenía una idea muy clara de la diversidad de derechos; grupos y justificaciones morales implicadas en el debate.

habrán de ser más amplias. Por ejemplo, las restricciones sobre la venta de las tierras resultan necesarias en el contexto de los pueblos indígenas, pero no en el caso de Quebec o de Puerto Rico, por lo que no están justificadas.⁴

En cierto estadio o situación, resulta innecesario pedir mayores competencias para asegurar la misma oportunidad de vivir y de trabajar en la propia cultura. En ese caso, lo que existirán serán simplemente intentos de obtener prestaciones negadas a otros, de contar con más recursos que los demás para desarrollar el estilo de vida propio. Éste fue claramente el caso del *apartheid*, en el que los blancos constituían menos del 20 % de la población, controlaban el 87 % de los territorios del país y monopolizaban todos los resortes importantes del poder estatal.

Se podría imaginar un estadio o situación en el que la cantidad de tierra reservada para los pueblos indígenas no fuese necesaria para procurarles protecciones externas razonables, sino que simplemente les proporcionase oportunidades desiguales. En este caso la justicia exigiría que las propiedades de los pueblos indígenas estuvieran sometidas a la misma fiscalidad redistributiva que la riqueza de otros grupos privilegiados, para ayudar así a las personas más necesitadas de la sociedad. Naturalmente, en el mundo real los pueblos indígenas luchan por conservar el mínimo de tierras necesario para mantener la viabilidad de sus comunidades. No obstante, en teoría es posible que sus posesiones de tierras pudieran exceder lo que la justicia permite.⁵

⁴ Aquí discrepo de Tamir, que considera que cuanto mayor es una minoría nacional, mayores derechos debería tener (1993, pág. 75). En mi opinión, si un grupo nacional es lo suficientemente grande, tendrá poca necesidad de derechos diferenciados en función del grupo, puesto que puede asegurar su supervivencia y su desarrollo a través de las operaciones habituales del mercado económico y de la toma de decisiones democráticas. (Este sería el caso, por ejemplo, de un Estado binacional que englobase a dos naciones de dimensiones y riqueza prácticamente idénticas.)

⁵ Sobre el papel de las reivindicaciones territoriales indígenas en un marco liberal igualitario, véase Kymlicka, 1995c; Penz, 1992, 1993; Russell, 1993; Tully, 1994. Es importante señalar que el argumento de la igualdad en el caso de las reivindicaciones territoriales no se basa en nociones de justicia compensatoria. El argumento compensatorio sostiene que, dado que los pueblos indígenas eran los propietarios legales de sus territorios tradicionales y dado que sus tierras les fueron arrebatadas ilegalmente, se les debe compensar por este error histórico. Puesto que el debate sobre las reivindicaciones se expresa a menudo en términos de justicia compensatoria, quisiera decir algo sobre ello. Es un hecho irrefutable que los pueblos indígenas han sido víctimas de tremendas injusticias al ser desposeídos de sus tierras, así como que se les debería compensar de alguna manera por ello. Además, creo que el derecho común sigue confiriendo a los pueblos indígenas determinados derechos de propiedad (en las antiguas colonias británicas), siempre que estos derechos no hayan sido explícitamente abolidos por ley. (Es decir, la doctrina de la *terra nullius* es errónea, tanto desde el punto de vista moral como del derecho común.) Pero, en mi opinión, es un error poner demasiado énfasis en los derechos de propiedad históricos, porque tales supuestos no explican por sí mismos por qué los pueblos indígenas tienen derecho a autogobernarse. Muchos grupos –entre los que se cuentan las mujeres, los negros y los inmigrantes japoneses en los Estados Unidos y Canadá durante la segunda guerra mundial– han sido injustamente privados de sus propiedades y de otras oportunidades económicas. Cada uno de estos grupos tiene derecho a determinadas formas de justicia compensatoria, pero esto no explica ni justifica por sí mismo la concesión de competencias de autogobierno (en lugar de programas compensatorios para fomentar la integración y la igualdad de oportunidades en la sociedad de que forman parte). Haber sufrido una injusticia histórica no es condición necesaria ni suficiente para reivindicar derechos de autogobierno (véase cap. 2, apartado 2).

Además, la idea de compensar injusticias históricas, llevada a su conclusión lógica, implica que todas las tierras que fueron injustamente arrebatadas a los pueblos indígenas en las Américas, Australia o Nueva Zelanda deberían serles devueltas. Esto crearía injusticias masivas, dado que los primeros colonos europeos y otros inmigrantes posteriores han producido en la actualidad cientos de millones de descendientes, y esta tierra es la única patria que conocen. Las circunstancias cambiantes a menudo hacen que las compensaciones por injusticias históricas sean imposibles e indeseables. Como señala Jeremy Waldron, determinadas injusticias históricas podría decirse que han “prescrito” (Waldron, 1992b). Por otra parte, las tierras que poseían algunos pueblos indígenas en la época del contacto eran también el resultado de la conquista o la coerción de otros grupos indígenas (Mulgan, 1989, págs. 30-31; Crowe, 1974, págs. 65-81). El argumento compensatorio presumiblemente exigiría rectificar también estas injusticias anteriores al contacto. (Para otras dificultades con los supuestos compensatorios, véase Brilmayer, 1992.)

El argumento de la igualdad no intenta retrasar el reloj de la historia, ni devolver a los grupos a la situación en la que podrían estar de no haberse producido ninguna injusticia histórica. (Estos supuestos compensatorios se adaptan mejor a la teoría libertaria de la autorización [*entitlement*] de Nozick que a una teoría liberal igualitaria de justicia distributiva; véase Lyons, 1981.) El objetivo de la argumentación de la igualdad es proporcionar el tipo de base territorial necesaria para mantener la viabilidad de las comunidades minoritarias autogobernadas, y por consiguiente impedir perjuicios injustos con respecto a la pertenencia cultural, en la actualidad y en el futuro. En resumen, el argumento de la igualdad sitúa las reivindicaciones territoriales en el marco de una teoría de la justicia distributiva y no de una teoría de la justicia compensatoria.

La legitimidad de determinadas medidas puede depender también del momento en el que se aplican. Por ejemplo, muchas personas sugieren que una nueva constitución sudafricana debería garantizar el poder de veto sobre determinadas decisiones importantes a alguno, o a todos, los grupos nacionales importantes. Este tipo de poder de veto es una característica habitual de diversas “democracias consociacionales” europeas y, como expondré en el siguiente capítulo, puede fomentar la justicia en determinadas circunstancias. Pero probablemente sería injusto dar poderes de veto a grupos privilegiados antes de que se hubiera producido una espectacular redistribución de riqueza y de oportunidades (Adam, 1979, pág. 295). El poder de veto puede fomentar la justicia si ayuda a proteger a una minoría de las políticas injustas que favorezcan a la mayoría, pero se convertiría en un obstáculo a la justicia si permite que un grupo privilegiado mantenga sus ventajas injustas.

Por tanto, el ideal de “omisión bienintencionada” no es verdaderamente bienintencionado, ya que ignora que los miembros de una minoría nacional se enfrentan a desventajas que no afectan a los miembros de la mayoría. Sea como fuere, la idea de que el gobierno debería ser neutral con respecto a los grupos étnicos y nacionales es evidentemente falsa. Como he señalado en el capítulo 5, uno de los principales factores que determinan la supervivencia de una cultura es si su lengua es o no la lengua del gobierno; es decir, la lengua de la escolaridad pública, de los tribunales, los poderes legislativos, los organismos encargados del bienestar público, los servicios sanitarios, etcétera. Cuando el gobierno decide la lengua en que se impartirá la enseñanza pública, está proporcionando la forma de apoyo probablemente más importante para las culturas societales, puesto que garantiza que la lengua y sus correspondientes tradiciones y convenciones pasarán a la siguiente generación. Por el contrario, si no se imparte enseñanza pública en una lengua minoritaria, ésta se ve prácticamente condenada a una marginación aún mayor.

Por tanto, el gobierno no puede evitar decidir qué culturas societales deben ser apoyadas. Y si opta por apoyar la cultura mayoritaria, empleando la lengua mayoritaria en las escuelas y los organismos públicos, no puede rechazar el reconocimiento oficial de las lenguas minoritarias basándose en que tal cosa infringe “la separación del Estado y la etnicidad”. Lo anterior demuestra que la analogía entre religión y cultura es errónea. Como he señalado antes, muchos liberales afirman que, de la misma manera que el Estado no debería reconocer, fomentar o apoyar ninguna confesión en particular (cap. 1, apartado 1), tampoco debería reconocer, fomentar o apoyar a ningún grupo cultural o identidad específica. Pero la analogía no funciona. En efecto, resulta más que plausible que un Estado no tenga ninguna confesión oficial. Pero el Estado confiere una condición particular, aunque no sea una ayuda, a una cultura concreta cuando decide qué lengua se utilizará en la enseñanza pública o en la provisión de los servicios estatales. El Estado puede (y debería) reemplazar en los tribunales el juramento religioso por uno laico, pero no puede reemplazar el uso del inglés en los tribunales por el de ninguna otra lengua.

Así pues, nos las habernos con una dificultad importante de la postura de la “omisión bienintencionada”, pese a que haya que señalar cuán raramente la teoría liberal contemporánea se ocupa de los derechos lingüísticos.⁶ Como señala Brian Weinstein, los especialistas en teoría política tienen mucho

Waldron da por supuesto que todas las reivindicaciones territoriales indígenas se basan en supuestos de justicia compensatoria (Waldron, 1992b). Sin embargo, en realidad la mayoría de los grupos indígenas no se centran en reclamar todo lo que tenían antes de la colonización europea; reivindican por el contrario lo que necesitan en la actualidad para mantenerse como sociedades distintas (véase la declaración del Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas, citada en Nettheim, 1988, pág. 115; Sharp, 1990, págs. 150–153). Naturalmente, los factores históricos son importantes en otros sentidos. La argumentación del “pacto histórico” que expondré a continuación se basa en gran medida en la historia.

⁶ Hasta dónde yo sé, el único intento de conciliar las lenguas oficiales con la “omisión bienintencionada” es el realizado por Rainer Knopff. Knopff sostiene que el lenguaje tiene dos funciones: puede actuar como vehículo para la transmisión de una cultura concreta, pero también puede actuar como “medio de comunicación neutral o utilitario, que permite que los miembros de distintas culturas participen en la misma comunidad política” (Knopff, 1979, pág. 67). Poniendo el énfasis en la función utilitaria, los gobiernos “pueden decretar lenguas oficiales sin tener que legislar al mismo tiempo culturas oficiales... decretar “lenguas oficiales “no implica necesariamente que las culturas que estas lenguas transmiten y representan se convierten por ello en “culturas oficiales”” (Knopff, 1979, pág. 67). La cultura, afirma Knopff, “sigue siendo un asunto exclusivamente privado “en Canadá, porque, aunque el inglés y el francés tienen el apoyo oficial como lenguas “útiles”, todas las lenguas compiten en idénticas condiciones por la lealtad “cultural”. “Corresponde a los miembros individuales de una cultura demostrar la excelencia de sus productos en el mercado cultural. Si tienen éxito, la lengua de esta cultura resultará atractiva a los demás... si una cultura y, por consiguiente, una lengua, no puede demostrar que merece que los demás la elijan a la luz de las ideas sobre lo bueno, entonces merece desaparecer” (Knopff, 1979, pág. 70). Esta visión del lenguaje como “un medio cultural neutral” ha quedado ampliamente desacreditada en la bibliografía. En cualquier caso, no es cierto, pura y simplemente, que la

que decir sobre “el lenguaje de la política” (es decir, los símbolos, metáforas y mecanismos retóricos del discurso político), pero no tienen prácticamente nada que decir sobre qué lenguas usar en los foros políticos, legales y educativos (Weinstein, 1983, págs. 7-13). Sin embargo, los derechos lingüísticos son una de las causas fundamentales de los conflictos políticos –e incluso de la violencia– en todo el mundo, incluyendo Canadá, Bélgica, España, Sri Lanka, los países bálticos, Bulgaria, Turquía y otros muchos países (Horowitz, 1985, págs. 219-224).

Se podría argumentar que las decisiones sobre la lengua de la enseñanza y los servicios públicos se deberían determinar no mediante el reconocimiento oficial de la existencia de diversos grupos, sino simplemente permitiendo que cada subunidad política aplicase su propia política lingüística partiendo de unas premisas democráticas. Si una minoría nacional constituye la mayoría en la unidad o subunidad pertinente, puede decidir que dicha unidad adopte su lengua materna como lengua oficial. Pero puede decidirlo porque existe una mayoría local, no porque el Estado la haya reconocido oficialmente como “nación”.

Suele decirse que éste es el enfoque estadounidense de los derechos lingüísticos, habida cuenta de que no existe definición constitucional alguna de derechos lingüísticos en los Estados Unidos. Pero en realidad, el gobierno estadounidense ha intentado históricamente asegurar que las decisiones “locales” las tomen siempre unidades políticas en las que exista mayoría anglófona. Como se ha expuesto en el capítulo 2, las decisiones sobre las fronteras estatales, o acerca de cuándo aceptar determinados territorios como Estados, se han tomado explícitamente con el propósito de asegurar que existiera mayoría anglófona. A los actuales Estados del sudoeste del país y a Hawai sólo se les ofreció convertirse en tales cuando las minorías nacionales que residían originariamente en dichos territorios eran ya numéricamente inferiores a los colonizadores e inmigrantes. Por otro lado, algunas personas se muestran contrarias a que Puerto Rico se convierta en Estado basándose precisamente en que nunca habrá una mayoría anglófona (Rubinstein, 1993; Glazer, 1983, pág. 280).

Lo anterior sirve de ilustración a un punto más general. Dejar que las decisiones sobre el lenguaje las tomen subunidades políticas no hace más que postergar el problema. Dicho de otro modo, ¿cuáles son las unidades políticas relevantes? ¿Qué nivel de poder gubernamental debería tomar tales decisiones? ¿Debería cada vecindad o grupo tener capacidad de decisión acerca del idioma a emplear en la escolarización y los servicios públicos en su ámbito territorial? ¿Debería dejarse dicha decisión a unidades mayores, como las ciudades o provincias? Por último, ¿cómo se decidirían las fronteras de dichas subunidades? Según como tracemos las fronteras municipales o provinciales, una minoría nacional nunca se convertirá en una mayoría local. Por el contrario, si elegimos otra forma de trazar las fronteras, esa misma minoría nacional se convertirá en mayoría local. Por consiguiente, en un Estado multinacional las decisiones sobre las fronteras y la división de poderes son, inevitablemente, decisiones acerca de qué grupo nacional tendrá capacidad de usar los poderes del Estado en apoyo de su cultura.⁷

Por ejemplo, como he señalado en el capítulo 2, los inuit canadienses desean dividir en dos los territorios noroccidentales para poder ser mayoría en la mitad oriental, lo que consideran esencial para implementar su derecho al autogobierno. Algunos liberales objetan que dicha propuesta infringe la

enseñanza en inglés en las escuelas públicas esté totalmente divorciada de la enseñanza de la historia y las costumbres de la sociedad anglófona.

⁷ Algunos expertos consideran que los gobiernos deberían trazar fronteras y distribuir poderes para proteger la viabilidad de las minorías nacionales, pero que no deberían hacer constar en forma de ley que están haciendo tal cosa. Esto permite que el Estado siga afirmando que trata todas las diferencias nacionales con “omisión bienintencionada”. Por ejemplo, Van den Berghe argumenta que la designación o la revisión deliberada de las unidades federales para proteger las culturas minoritarias es coherente con la “omisión bienintencionada”, ya que esto no implica el reconocimiento legal explícito de los grupos. Van den Berghe piensa que una cosa es definir los poderes y las fronteras de una subunidad política para asegurar la protección de una cultura minoritaria (lo que denomina “consociacionalismo indirecto”), pero que otra muy distinta es que la Constitución o las leyes escritas mencionen que el motivo de estos acuerdos es la existencia de dicha minoría, lo que denomina “derechos grupales” (Van den Berghe, 1981a, pág. 348). Pero seguramente esto es una hipocresía. Si el objetivo del consociacionalismo indirecto es proteger las culturas minoritarias, entonces cualquiera que valore la honestidad y la transparencia en el gobierno (cosa que los liberales afirman hacer) querría que la justificación del mismo quedase clara para todo el mundo. La solución de Van den Berghe infringe la “condición de la publicidad” que Rawls impone a las teorías de la justicia liberales (Rawls, 1971, pág. 133). Sin embargo, ésta parece ser una actitud ampliamente compartida. Aunque la mayoría de los canadienses aceptan que los poderes y las fronteras de Quebec se fijaron para acomodar las necesidades de la minoría francófona en Canadá, muchos se oponen a la propuesta del gobierno de hacer constar en la Constitución que Quebec constituye una “sociedad distinta” en su calidad de patria de la nación francesa canadiense, porque consideran que esto infringe el principio según el cual la Constitución no debería reconocer a ningún grupo étnico o nacional específico.

separación de Estado y etnicidad, distribuyendo prestaciones públicas y competencias estatales que facilitan que un grupo específico preserve su cultura. Pero en los Estados multinacionales todas las decisiones relativas a las fronteras y a la distribución de poderes tienen este mismo efecto. Podemos trazar fronteras y distribuir poderes legislativos para que una minoría nacional pueda proteger mejor su cultura societal en una región determinada, o podemos trazar fronteras y distribuir poderes legislativos para que la nación mayoritaria controle las decisiones relativas a la lengua, la educación, la inmigración, etcétera, en todo el país.

En realidad, la noción de “omisión bienintencionada” es totalmente incoherente y refleja una comprensión superficial de la relación entre Estados y naciones. Allá donde existen lenguas oficiales, fronteras políticas y división de poderes resulta inevitable apoyar a una u otra cultura societal, o bien decidir qué grupos formarán la mayoría en las unidades políticas que controlan las decisiones que afectan a la cultura, como las decisiones relativas a la lengua, la educación y la inmigración.

Por consiguiente, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿qué es una forma justa de reconocer lenguas, trazar fronteras y distribuir poderes? La respuesta, a mi entender, consiste en afirmar que deberíamos asegurarnos de que todos los grupos nacionales tienen la posibilidad de mantenerse como cultura distinta, si así lo desean. De esta forma se asegura la igual protección de los rasgos positivos de la pertenencia cultural para los miembros de todos los grupos nacionales. En una sociedad democrática, la nación mayoritaria siempre recibirá ayuda para su lengua y su cultura societal, y tendrá también poder legislativo para proteger sus intereses en decisiones que afecten a la cultura. La cuestión es si la imparcialidad exige que a las minorías nacionales se les concedan las mismas prestaciones y oportunidades. Pienso que la respuesta ha de ser claramente afirmativa.

Por consiguiente, los derechos de autogobierno diferenciados en función del grupo compensan las circunstancias desiguales que hicieron que los miembros de las culturas minoritarias estuvieran sistemáticamente en desventaja en el mercado cultural, independientemente de sus elecciones personales en la vida. Éste es uno de los muchos ámbitos en los que la verdadera igualdad exige, no sólo un tratamiento idéntico, sino más bien un tratamiento diferencial, que permita acomodar necesidades diferenciadas.⁸

Esto no implica que debamos rechazar totalmente la idea del mercado cultural. Una vez protegidas las culturas societales de los grupos nacionales, mediante los derechos lingüísticos y la autonomía territorial, el mercado cultural desempeña un papel importante a la hora de determinar el carácter de la cultura. Las decisiones relativas a qué aspectos de la propia cultura vale la pena mantener y desarrollar deberían dejarse a la elección de los miembros individuales. Si en este punto interviniese el Estado para apoyar determinadas opciones o costumbres culturales, y penalizase o desaprobase otras, correría el riesgo de subvencionar las preferencias u opciones de ciertas personas (Kymlicka, 1989h). Pero éste no es el objetivo ni el efecto de muchos derechos de las minorías nacionales, que más bien tienen que ver con las protecciones externas (véase cap. 3, apartado 1).

Vayamos ahora a la cuestión de los derechos poliétnicos para los grupos étnicos. Creo que en este caso también es pertinente un argumento basado en la igualdad, que refleje asimismo la imposibilidad de separar el Estado de la etnicidad, si bien de una manera distinta. Como ya expuse en el capítulo 5, el contexto de elección de los inmigrantes, a diferencia de las minorías nacionales, implica fundamentalmente un igual acceso a la(s) cultura(s) imperante(s). Se supone que los inmigrantes, tras haberse desarraigado de su antigua cultura, se convertirán en miembros de las sociedades nacionales ya existentes en su nuevo país. Por consiguiente, en el caso de los inmigrantes fomentar los rasgos positivos de la pertenencia cultural consiste básicamente en propiciar la integración, enseñándoles el idioma y combatiendo las discriminaciones y los prejuicios. Por lo general, se trata más bien de reforzar los derechos comunes de ciudadanía que de concederles derechos diferenciados en función del grupo. Con respecto a la pertenencia cultural, la igualdad

⁸ Esto presenta ciertas semejanzas con el debate sobre la acción positiva para las mujeres o para las personas discapacitadas. Al igual que los derechos de autogobierno, los programas de acción positiva distribuyen asimétricamente derechos u oportunidades en función de la pertenencia de grupo. Sus defensores argumentan que estas medidas son necesarias para la verdadera igualdad. A su vez, los críticos responden que el mercado económico (al igual que el mercado cultural) ya respeta la igualdad, puesto que no tiene en cuenta el grupo al que pertenecen los aspirantes a un trabajo. Sin embargo, el argumento igualitario en favor de la acción positiva específica en función de la pertenencia a cierto grupo es pertinente si el verdadero funcionamiento del mercado económico va en detrimento de determinados grupos. Como sucede con los derechos de autogobierno, el argumento de la igualdad intenta demostrar, en el caso de la acción positiva, cómo la estructura de los derechos individuales comunes está concebida para tratar a todas las personas por igual, aunque en realidad perjudica a los miembros de una colectividad determinada. Muchas reivindicaciones específicas en función del grupo pueden considerarse de esta manera; es decir, como elementos compensadores de las desventajas y vulnerabilidades de determinados grupos dentro de la estructura de los derechos individuales comunes.

se consigue en la medida en que los derechos comunes de ciudadanía propician un acceso igual a la cultura principal.

Pero incluso en este caso, la igualdad justifica algunos derechos específicos en función del grupo. Consideremos el caso de las festividades públicas. Algunas personas se oponen a la legislación que exige a judíos y musulmanes de las normas de cierre dominical, basándose en que esto infringe la separación del Estado y la etnicidad. Pero prácticamente cualquier decisión relativa a las festividades públicas se encontraría en el mismo caso. En los principales países de inmigración, actualmente las festividades públicas reflejan las necesidades de los cristianos. Por consiguiente, las oficinas del gobierno cierran los domingos y en ocasión de las principales festividades religiosas (Pascua, Navidad). No hay que suponer que ello se deba a una decisión deliberada de fomentar la cristiandad y discriminar a otras confesiones (aunque indudablemente algo de ello había en la motivación original). Las decisiones sobre las festividades gubernamentales se tomaron cuando había bastante menos diversidad religiosa, por lo que la gente simplemente daba por supuesto que la semana laboral del gobierno debería acomodarse a las creencias cristianas respecto de los días de descanso y celebración religiosa.

Pero estas decisiones pueden representar un grave inconveniente para los miembros de otras confesiones religiosas. Y una vez establecida la semana laboral que favorece a los cristianos, difícilmente podemos oponernos a las exenciones para musulmanes o judíos basándonos en que éstas infringen la separación de Estado y etnicidad. Lo que estos grupos piden es simplemente que se tengan en cuenta sus necesidades religiosas, de la misma manera que siempre se han tenido en cuenta las necesidades de los cristianos. Las festividades públicas son otro de los inconvenientes a los que se enfrenta la perspectiva de la “omisión bienintencionada” y es interesante señalar lo poco que la teoría liberal contemporánea se ocupa de ellas.

Los uniformes o indumentarias gubernamentales plantean cuestiones similares. Algunas personas rechazan la idea de que a los *sij*s o a los judíos ortodoxos se les debería eximir de las normas referentes a los sombreros en la policía o en el ejército. Pero una vez más es importante reconocer cómo las normas existentes sobre los uniformes gubernamentales se adoptaron para adaptarse a las costumbres y prácticas de los cristianos. Por ejemplo, las pautas indumentarias existentes no prohíben el uso de anillos de matrimonio, que para muchos cristianos (y judíos) son un importante símbolo religioso. Y es prácticamente inconcebible que quienes han estipulado las pautas indumentarias gubernamentales hubieran siquiera considerado diseñar un uniforme que impidiese que la gente llevase anillos matrimoniales, a menos que ello fuese estrictamente necesario en virtud del trabajo a desempeñar. En este caso tampoco debe considerarse que ello corresponda a un intento deliberado de fomentar la cristiandad. Simplemente, se debe haber dado por supuesto que no era necesario que los uniformes entrasen en conflicto con las creencias religiosas cristianas. Y una vez adoptadas unas pautas indumentarias que se ajustan a las necesidades de los cristianos, difícilmente podemos oponernos que se exima de ellas a los *sij*s y a los judíos ortodoxos porque ello infringiría el principio de “omisión bienintencionada”.

Podríamos multiplicar los ejemplos. Por ejemplo, muchos símbolos estatales, como las banderas, los himnos y los lemas nacionales reflejan un sustrato étnico o religioso determinado (“Creemos en Dios”). Los grupos étnicos que solicitan algún tipo de afirmación simbólica del valor de la polietnicidad (por ejemplo, en las declaraciones y documentos del gobierno) simplemente están pidiendo que su identidad obtenga el mismo reconocimiento que la de los colonos anglosajones originales.

Sería posible evitar alguna de estas cuestiones con una nueva planificación de las festividades públicas, de los uniformes y de los símbolos estatales. Es relativamente fácil sustituir los juramentos religiosos por juramentos u compromisos laicos, y por tanto deberíamos hacerlo. Sería más difícil, pero quizá no imposible, sustituir las festividades públicas y las semanas laborales existentes por unas programaciones más “neutrales” para las escuelas y las oficinas del gobierno.⁹

⁹ Imaginemos que las escuelas y las oficinas públicas (y presumiblemente también las empresas privadas) estuvieran abiertas siete días a la semana durante todo el año, incluyendo las Navidades y Semana Santa, y que todos los estudiantes y los trabajadores pudieran elegir dos días libres por semana, dos semanas de vacaciones por año, más, digamos, unos cinco días festivos adicionales por año. Esto maximizaría las posibilidades de los individuos para adaptar su programación a sus creencias religiosas. Pero ignoro si tal propuesta es realista o siquiera deseable, dada la medida en que la vida social está articulada en torno a los fines de semana y las vacaciones comunes. En mi calidad de ateo, no tengo el compromiso de descansar el *sabbath* o de celebrar las festividades religiosas. Pero me gusta que la mayoría de mis amigos y familia, independientemente de su religión, lengua y etnicidad, no trabajen los fines de semana o determinadas festividades públicas. Conservar las amistades y otras asociaciones voluntarias sería mucho más difícil si la sociedad (incluyendo las escuelas y otras instituciones gubernamentales) tuvieran otro tipo de organización. Quizá sería mejor solución tener una festividad para cada uno de los principales grupos religiosos del país. Podríamos tener

Pero no hay manera de lograr una completa “separación del Estado y la etnicidad”. De ahí que, en diversos aspectos, el ideal de “omisión bienintencionada” no sea más que un mito. Las decisiones del gobierno con respecto a las lenguas, las fronteras internas, las festividades públicas y los símbolos estatales implican, inevitablemente, reconocer, acomodar y apoyar las necesidades e identidades de determinados grupos étnicos y nacionales. Tampoco hay razones para lamentarlo. No hay razón para lamentar la existencia de lenguas oficiales y festividades públicas, y nada se gana creando conflictos innecesarios entre las regulaciones del gobierno y las creencias religiosas. Ahora bien, la única cuestión pendiente es cómo asegurar que estas inevitables formas de apoyo a determinados grupos étnicos y nacionales se produzcan de forma equitativa; es decir, cómo asegurar que no privilegien a ciertos grupos en detrimento de otros. En la medida en que las políticas existentes apoyan la lengua, la cultura y la identidad de las naciones y los grupos étnicos dominantes, el argumento de la igualdad asegura que se intente proporcionar, a través de los derechos de autogobierno y poliétnicos, un apoyo similar a los grupos minoritarios.

2. EL PAPEL DE LOS PACTOS O ACUERDOS HISTÓRICOS

Una segunda argumentación en defensa de los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías nacionales es que éstos son el resultado de pactos o acuerdos históricos, como el tratado de los derechos de los pueblos indígenas o el acuerdo mediante el cual dos o más pueblos deciden federarse.

En las democracias occidentales existen diversos acuerdos de este tipo, aunque a menudo sus disposiciones han sido ignoradas o repudiadas. Por ejemplo, el gobierno estadounidense abolió unilateralmente determinados tratados con las tribus indias; en 1969 el gobierno canadiense propuso abolir todos sus tratados con los indios. Los derechos lingüísticos otorgados a los chicanos en el sudoeste de los Estados Unidos bajo el Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848) fueron eliminados por los colonos ingleses cuando se convirtieron en mayoría. En Canadá, los derechos lingüísticos y territoriales otorgados a los métis en virtud del Decreto de Manitoba de 1870 corrieron la misma suerte. Pese a todo, algunos tratados y acuerdos históricos entre grupos nacionales siguen aceptándose como pactos en vigor y algunos de ellos tienen una considerable fuerza legal. Por ejemplo, el Tratado de Waitangi, firmado en 1840 por los jefes maoríes y los colonos británicos en Nueva Zelanda, si bien fue declarado una “total nulidad” en 1877 ha resurgido como uno de los documentos legales y políticos centrales del momento (Sharp, 1990).

Los partidarios de los derechos diferenciados en función del grupo resaltan la importancia de respetar los acuerdos históricos, aunque con ello no logren convencer a sus detractores. Las personas que piensan que los derechos diferenciados en función del grupo son injustos no se dan por satisfechas al aducir la existencia de acuerdos tomados por las generaciones anteriores, muchas veces de forma antidemocrática y en condiciones de flagrante desigualdad en cuanto al poder de negociación. Seguramente algunos acuerdos históricos están anticuados, mientras que otros son manifiestamente injustos, o bien fueron firmados por compulsión o bien por ignorancia. Así las cosas, ¿por qué en la actualidad no habrían de atenerse los gobiernos a lo que exigen los principios de igualdad, en lugar de cumplir lo dispuesto en unos acuerdos anticuados y carentes de principios?¹⁰

Una de las respuestas consiste en reconsiderar el supuesto subyacente al argumento de la igualdad. El argumento de la igualdad da por supuesto que el Estado debe tratar a sus ciudadanos con igual respeto. Ahora bien, ello supone determinar previamente qué ciudadanos deberían ser gobernados por cada Estado. Por ejemplo, ¿cómo obtuvo el gobierno estadounidense la autoridad legítima para gobernar Puerto Rico o el territorio navajo? ¿Y cómo obtuvo el gobierno canadiense la autoridad legítima para gobernar a los quebequeses y a los métis?

Como señalé en el capítulo 2, las disposiciones de las Naciones Unidas afirman que todos los “pueblos” tienen derecho a la “autodeterminación”, es decir, a un Estado independiente. Obviamente este principio no se refleja en las fronteras existentes y su cumplimiento podría ser desestabilizador y, de hecho, imposible. Además, no todos los pueblos desean tener un Estado propio. Por consiguiente, no es infrecuente que dos o más pueblos decidan formar una federación. Y cuando el tamaño de las dos comunidades es desigual, no es infrecuente que la cultura menor exija como parte de los términos fundamentales de la federación determinados derechos diferenciados en función del grupo. Establecer una federación es una

una festividad cristiana (por ejemplo, la Navidad), pero sustituir la Semana Santa y el día de Acción de Gracias por una festividad musulmana y judía. Esto mantendría el valor de las festividades comunes y sería un incentivo para que las personas de cada culto aprendiesen algo sobre las creencias de otras confesiones.

¹⁰ Por ejemplo, el gobierno de Canadá justificó su propuesta de eliminar los tratados de derechos de los indios aduciendo que “no podemos hacer otra cosa que vivir en nuestro tiempo” (Trudeau, 1969, pág. 295), parafraseando la famosa cita de John F. Kennedy acerca de la justicia para los negros en los Estados Unidos.

manera de ejercer el derecho de un pueblo a la autodeterminación, por lo que los términos y disposiciones históricas de la federación reflejan el criterio del grupo sobre la mejor forma de ejercer tal derecho.

Por ejemplo, los derechos diferenciados en función del grupo otorgados a los franceses canadienses en el acuerdo confederal original de 1867, así como los derechos diferenciados en función del grupo otorgados a los indios en diversos tratados, reflejan los términos en los que estas comunidades se unieron a Canadá. De ahí que pueda decirse que estos acuerdos definen los términos y condiciones por los que el Estado canadiense obtuvo su autoridad sobre dichos grupos. Estas comunidades hubieran podido ejercer su autodeterminación de otras maneras, pero eligieron unirse a Canadá porque se les hicieron determinadas promesas. Si el gobierno canadiense incumple esas promesas, invalida (moralmente, aunque no legalmente) el acuerdo que hizo que estas comunidades se uniesen a Canadá.¹¹ Habida cuenta de que estos acuerdos definen los términos bajo los cuales diversos grupos acordaron federarse con Canadá, la autoridad del Estado canadiense sobre estos grupos emana ciertamente de estos acuerdos, pero también está limitada por ellos (Chartrand, 1991; 1993, págs. 240-241).

En resumen, la forma en la que se incorpora una minoría nacional origina a menudo determinados derechos diferenciados en función del grupo. Si la incorporación se produjo porque el grupo se federó voluntariamente, determinados derechos pudieron quedar reflejados en los términos de la federación (como en el caso de los tratados) y existen argumentos legales y morales para que se respeten dichos acuerdos. Si la incorporación fue involuntaria, como en el caso de la colonización, la minoría nacional tendría derecho a pedir la autodeterminación acorde al derecho internacional, autodeterminación que podría ejercer renegociando los términos de la federación de manera que ésta fuese más voluntaria (Macklem, 1993; Danley, 1991).

Esta argumentación histórica puede justificar los mismos derechos que el argumento de la igualdad. Se puede considerar que muchos de los derechos diferenciados en función del grupo obtenidos mediante acuerdos históricos ofrecen el tipo de protección exigida por el argumento de la igualdad. Por ejemplo, el derecho a la autonomía local de las tribus y bandas indias podría justificarse en virtud de la argumentación de la igualdad, si ello ayudase a que el Estado del que forman parte mostrase igual preocupación por los miembros de las comunidades indias. Pero la argumentación histórica justifica también la autonomía, en la medida en que los pueblos indios nunca concedieron al gobierno federal jurisdicción sobre determinados asuntos.

En realidad, es probable que la argumentación de la igualdad y la histórica produzcan políticas similares. Si la autonomía local resulta necesaria para asegurar que los miembros de una minoría no sufran perjuicios, entonces es probable que la minoría hubiese incluido la autonomía en los términos de la negociación, si las negociaciones hubieran sido justas.

Un claro ejemplo de ello son las negociaciones entre ingleses y franceses de los términos y condiciones de la federación en Canadá. En 1867, los quebequeses sabían que si accedían a incorporarse al Estado canadiense se hubieran convertido en una minoría permanente en el país, y que, por lo tanto, tendrían poco peso en las decisiones a nivel federal. Por consiguiente, tuvieron que preguntarse si debían mantenerse al margen de la Confederación, conservando su estatus de colonia independiente dentro del imperio británico, confiando en convertirse algún día en un país independiente con una mayoría francófona.

Los dirigentes quebequeses accedieron a unirse a Canadá, pese a ser una minoría en el Parlamento federal, pero exigieron en compensación que la jurisdicción sobre la lengua y la educación fuese otorgada a las provincias y no al gobierno federal. Ésta fue “la condición innegociable, a cambio de la cual estaban dispuestos a aceptar el principio de representación en función de la población” en el nuevo Parlamento; un principio que “institucionalizaría su posición minoritaria” en el nuevo país (J. Smith, 1993, pág. 75). Así pues, cuando los dirigentes quebequeses decidieron aceptar los términos de la federación, su principal preocupación se centraba en la igualdad; es decir, en cómo asegurar que la incorporación al nuevo país no les causase perjuicios. Dado su considerable poder de negociación, consiguieron que el acuerdo asegurase su condición de iguales mediante las garantías acerca de los derechos lingüísticos y de la autonomía provincial.

La igualdad y los argumentos históricos suelen producir resultados similares, aunque son bastante diferentes. De acuerdo con la argumentación histórica, la cuestión no estriba en cómo debería tratar el Estado a “sus” minorías, sino más bien en los términos bajo los cuales dos o más pueblos deciden asociarse. No se trata de qué forma debería actuar equitativamente el Estado a la hora de gobernar a sus minorías, sino de conocer los límites de su derecho a gobernarlas.

¹¹ Chartrand afirma que ésta es la situación actual de los métis en Canadá, que accedieron a unirse a Canadá en virtud de las promesas que se les hicieron en el Decreto de Manitoba, promesas que nunca llegaron a cumplirse (Chartrand, 1993, pág. 241).

Por ejemplo, las dos argumentaciones pueden generar respuestas distintas a la cuestión de la financiación federal de los derechos de autogobierno. Según la argumentación de la igualdad, la equidad puede exigir el apoyo activo del Estado a las medidas encaminadas a mantener la viabilidad del grupo nacional. Si la equidad exige el reconocimiento del autogobierno en determinadas áreas jurisdiccionales, presumiblemente la equidad exigirá también que se proporcionen los recursos necesarios para que el autogobierno sea efectivo. Sin embargo, la argumentación histórica únicamente puede generar un derecho negativo a la no interferencia por parte del Estado federal. Si los miembros de la minoría nacional nunca cedieron al gobierno federal la autoridad para gobernarles en determinadas áreas, es improbable que el gobierno federal acepte la responsabilidad de subvencionar el autogobierno de la minoría, a menos que tal cosa formara parte del acuerdo histórico. Cualquier obligación federal de subvencionar el autogobierno podría considerarse una forma de ayuda externa humanitaria y no una cuestión de justicia igualitaria interna.¹²

Los filósofos políticos contemporáneos han tenido muy poco que decir sobre el estatus moral de tales acuerdos históricos. Por ejemplo, aunque Rawls reconoce el deber moral de respetar los tratados entre los países (Rawls, 1971, pág. 378), nada dice sobre los tratados u otros acuerdos entre naciones pertenecientes a un mismo país. El silencio resulta sorprendente, ya que tales acuerdos desempeñaron un papel vital en la creación y la expansión de muchos países, entre los que se cuentan los Estados Unidos y Canadá.

A mi parecer, no sólo es importante, en lo referente a tales acuerdos, respetar la autodeterminación de la minoría, sino también asegurar que los ciudadanos confíen en las acciones del gobierno. Los acuerdos históricos firmados de buena fe generan legítimas expectativas de los ciudadanos, que confían en los acuerdos tomados por los gobiernos, por lo que su incumplimiento implica un grave abuso de confianza.

Una de las dificultades de los acuerdos históricos es que a menudo son difíciles de interpretar. Por ejemplo, el gobierno canadiense afirma que el “derecho a la diferencia” de Quebec está implícitamente reconocido en el acuerdo original de la Confederación (Gobierno del Canadá, 1991a, pág. vi). Pero hay quien niega tal afirmación e insiste en que la Confederación fue una unión de provincias, no un pacto entre dos culturas. La interpretación de algunos tratados indios plantea disputas similares. Además, algunas tribus indias no firmaron tratados, o, de hacerlo, lo hicieron obligados. Parece arbitrario e injusto que algunos grupos firmasen acuerdos históricos mientras que otros, aun cuando estuvieron dispuestos a ello, no lo hicieron.

En los casos en que no existen acuerdos históricos o cuando existe controversia sobre ellos, los grupos apelarán probablemente a la argumentación de la igualdad. Las tribus y bandas indias que tienen tratados de derechos claros suelen basar sus reivindicaciones de un estatus diferenciado en función del grupo en el acuerdo histórico; sin embargo, lo más probable es que los grupos que no firmaron tratados de ese tipo apelen a la argumentación de la igualdad. Que un grupo determinado acabase firmando un acuerdo específico muchas veces responde a un hecho fortuito. De ahí que la argumentación de la igualdad pueda ayudar aquellos grupos que, por la razón que sea, carecen de derechos históricos.¹³

Las argumentaciones históricas son mucho menos frecuentes en el caso de los grupos étnicos, puesto que a los inmigrantes raras veces se les prometió ningún derecho especial antes de su llegada al nuevo país. De hecho, los detractores de los derechos poliétnicos acostumbra a decir que los grupos étnicos no deberían esperar ningún nuevo derecho diferenciado en función del grupo, precisamente porque accedieron a venir sabiendo muy bien que tales derechos no existían. Sin embargo, existen algunos ejemplos de derechos poliétnicos basados en acuerdos históricos. Así, los funcionarios de inmigración canadienses prometieron explícitamente a los hutteritas (una secta cristiana) que se les eximiría de determinadas leyes relativas a la educación, la propiedad de las tierras y el servicio militar si se asentaban en la zona occidental de Canadá. (En aquella época el gobierno canadiense ansiaba colonizar la frontera occidental, recientemente abierta.)

En la actualidad éste parece un caso anómalo de un grupo de inmigrantes al que se conceden privilegios negados a otros ciudadanos, de ahí que se haya intentado eliminar estos derechos históricos. Por otra parte, se hicieron solemnes promesas a los hutteritas, que, de no haber sido por ellas, hubieran emigrado a cualquier otro lugar. En este sentido, también ellos pueden sostener que el acuerdo histórico define los términos bajo los cuales el gobierno canadiense adquirió autoridad sobre ellos.

¹² Resulta interesante señalar que en Canadá algunos grupos aborígenes insisten en que sus demandas de financiación federal para su autogobierno se basan exclusivamente en la compensación histórica por haberseles arrebatado la tierra injustamente, no en consideraciones relativas a la justicia distributiva entre los ciudadanos (Lyon, 1984, págs. 13-14).

¹³ Para una sutil discusión de la compleja interacción entre la igualdad y el argumento de los tratados en el contexto neozelandés, véase Sharp, 1990, págs. 135-136; Mulgan, 1989, cap. 4. Como señala Sharp, existe una tendencia a leer los principios de la igualdad remontándolos a los tratados históricos.

Por tanto, al enjuiciar las reivindicaciones de derechos diferenciados en función del grupo necesitamos saber si los derechos que se reclaman subsanan injusticias o bien reconocen acuerdos históricos surgidos de los términos de la federación. Creo que ambos supuestos proporcionan un fundamento legítimo a los derechos diferenciados en función del grupo, aunque ambos casos plantean cuestiones difíciles de resolver.

Por ejemplo, ¿cómo deberíamos responder ante los acuerdos que en la actualidad resultan injustos merced al cambio de las condiciones? Las reivindicaciones territoriales reconocidas en diversos tratados pueden ser excesivas, o insuficientes, dados los cambios demográficos y de estilo de vida de las comunidades indígenas. Las competencias otorgadas a Quebec en 1867 pueden no ser ya apropiadas en la época de las telecomunicaciones. Parece erróneo seguir al pie de la letra los tratados históricos cuando ya no satisfacen las necesidades de las minorías.

En virtud de estas circunstancias cambiantes, y debido a las dificultades de interpretación de los acuerdos originales, muchas comunidades minoritarias quieren renegociar sus acuerdos históricos. Quieren que sus derechos diferenciados en función del grupo figuren de forma más explícita en la Constitución y, en muchos casos, que se amplíen. Ésta es una de las causas principales de la actual crisis constitucional en Canadá, habida cuenta de que ha dado a los canadienses que consideran que los derechos diferenciados en función del grupo no son justos una oportunidad de restringir y no de consolidar tales derechos.

Esto indica que, si queremos defender los derechos diferenciados en función del grupo, no deberíamos basarnos exclusivamente en los acuerdos históricos. Puesto que los acuerdos históricos siempre deben ser interpretados y es inevitable actualizarlos y revisarlos, hemos de ser capaces de basar los acuerdos históricos en una teoría de la justicia más profunda. La argumentación histórica y la argumentación de la igualdad deben ser complementarias.

3. EL VALOR DE LA DIVERSIDAD CULTURAL

La tercera defensa de conceder derechos diferenciados en función del grupo a las minorías nacionales apela al valor de la diversidad cultural. Como ya he comentado, los liberales ensalzan las ventajas de tener una cultura que englobe diversos estilos de vida, de manera que, presumiblemente, aprueban también la diversidad adicional derivada de tener dos o más culturas en el mismo país. Probablemente la diversidad intercultural –al igual que la diversidad intracultural– contribuye a enriquecer la vida de las personas (Schwartz, 1986, cap. 1).

Este argumento resulta atractivo para muchas personas porque evita centrarse exclusivamente en los intereses de los miembros de los grupos, por un lado, y, además, porque en lugar de ello se centra en la forma en que el grueso de la sociedad se beneficia también de los derechos diferenciados en función del grupo. Como señala Richard Falk, “la diversidad societal mejora la calidad de vida, enriqueciendo nuestra experiencia y ampliando los recursos culturales”. Por consiguiente, la protección de las culturas minoritarias “se identifica cada vez más como la expresión de unos intereses ilustrados en sentido amplio” (Falk, 1988, pág. 23). Mientras que las dos primeras argumentaciones apelan a las *obligaciones* de la mayoría, esta tercera apela a los *intereses* de la mayoría y defiende los derechos no en términos de justicia, sino de interés.

Se dice que la diversidad cultural es valiosa, tanto en el sentido cuasi-estético de que crea un mundo más interesante, como porque otras culturas poseen modelos alternativos de organización social que puede resultar útil adaptar a nuevas circunstancias.¹⁴ Este último aspecto suele mencionarse con relación a los pueblos indígenas, cuyos estilos de vida tradicionales proporcionan un modelo de relación sostenible con el entorno. Se acepta cada vez más que las actitudes occidentales hacia la naturaleza son insostenibles y autodestructivas, por lo que los pueblos indígenas “pueden proporcionar modelos, inspiración y guía para la tarea esencial de redefinir un nuevo orden mundial” (Falk, 1988, pág. 23; véase Clay, 1989, pág. 233; O'Brien, 1987, pág. 358).

Hay algo de cierto en la anterior argumentación sobre el valor de la diversidad cultural. Con todo, pienso que es erróneo darle demasiada importancia a la hora de defender los derechos nacionales. En primer lugar, una de las razones básicas de que valoremos la diversidad intracultural pierde fuerza cuando se aplica a la diversidad intercultural. En efecto, el valor de la diversidad en el seno de una cultura es que crea más opciones para cada individuo y amplía así su ámbito de elección. No obstante, proteger las minorías nacionales no amplía en el mismo sentido el ámbito de elección accesible a los miembros de la mayoría.

¹⁴ Tales argumentos son análogos a los que se suelen emplear para la protección de las plantas y las especies animales en peligro de extinción, que por una parte enriquecen el mundo desde un punto de vista estético y, por otra, ofrecen fuentes potenciales de valioso material genético o de otras sustancias que pueden ser beneficiosas para la humanidad.

Como expliqué en el capítulo anterior, la decisión de abandonar la propia cultura es cualitativamente diferente de la decisión de cambiar dentro de la propia cultura. La primera es una perspectiva difícil y penosa para la mayoría de la gente, de ahí que muy pocas personas de la cultura mayoritaria opten por asimilarse a una cultura minoritaria. En realidad, las medidas para proteger a las minorías nacionales pueden reducir la diversidad en el seno de la cultura mayoritaria, al menos comparada con una situación en que las minorías, incapaces de mantener su cultura societal, se ven forzadas a integrarse y a aportar su contribución específica a la diversidad de la cultura predominante. Cuando un Estado alberga dos o más culturas, se amplían las posibilidades de elección de los individuos, pero sólo hasta cierto punto, por lo que no resultaría plausible hacer de ello la justificación fundamental de los derechos de las minorías.

Además del valor que representa la ampliación de las elecciones individuales, la diversidad cultural ofrece otras ventajas de tipo estético y educativo, aunque no está claro que ninguno de estos valores pueda justificar, por sí mismo, los derechos de las minorías. Uno de los problemas es que la diversidad cultural sólo beneficia a la mayoría de una manera superficial y general, mientras que los costes que ésta representa para los miembros individuales de la mayoría son, en ocasiones, bastante elevados. En Quebec y Puerto Rico todo el mundo puede beneficiarse vagamente de la existencia de florecientes culturas minoritarias. Pero a algunos miembros de la cultura mayoritaria se les pide que paguen un precio nada desdeñable para que otros puedan gozar de esas ventajas difusas. Por ejemplo, es improbable que los anglófonos monolingües residentes en Quebec o Puerto Rico obtengan empleos gubernamentales o puedan ir a escuelas públicas donde la docencia se imparta en inglés, prestaciones que tendrían aseguradas en cualquier otro lugar. De igual manera, las personas no indias residentes en territorio indio pueden ser discriminadas cuando intenten acceder a los recursos naturales o ejercer su derecho a votar en las elecciones locales. No está claro que las difusas ventajas que el conjunto de la sociedad obtiene de la diversidad justifiquen la imposición de este tipo de sacrificios a determinadas personas. Me parece que tales sacrificios únicamente son consistentes con la justicia si son necesarios no para fomentar las ventajas de los miembros de la mayoría, sino para evitar sacrificios aún mayores a los miembros de la minoría nacional.

Además, existen muchas maneras de fomentar la diversidad, por lo que resulta harto probable que la protección de las minorías nacionales implique más costes para la mayoría que otros procedimientos. Por ejemplo, una sociedad podría potenciar razonablemente su diversidad aumentando la inmigración procedente de diversos países, lo que supondría un coste menor que la protección de las minorías nacionales. El argumento de la diversidad no puede explicar por qué estamos obligados a mantener el tipo concreto de diversidad creado por la presencia de una minoría nacional viable y autogobernada.

El argumento de la diversidad plantea, además, otro problema adicional. Supongamos que el valor estético o educativo de la diversidad justifica la imposición de determinados costes sobre los miembros de la cultura mayoritaria. En ese caso, ¿por qué el valor de la diversidad no justifica también que imponamos a los miembros de la minoría la obligación de mantener su cultura tradicional? Si las ventajas de la diversidad cultural para el conjunto de la sociedad pueden justificar la restricción de las libertades o las oportunidades individuales, ¿qué importancia tiene que tales restricciones se impongan a las personas pertenecientes al grupo o ajenas a él? He señalado antes que una teoría liberal de los derechos de las minorías puede aceptar protecciones externas, pero no restricciones internas. Resulta difícil concebir cómo la argumentación de la diversidad puede trazar esta distinción. Puesto que apela a los intereses del grueso de la sociedad, no puede explicar por qué las minorías deberían poder decidir por sí mismas si mantienen su cultura y cómo lo hacen.

En mi opinión, la argumentación de la diversidad no basta, por sí misma, para justificar los derechos de las minorías nacionales. La protección de las minorías nacionales beneficia a la mayoría, algo digno de tenerse en cuenta, pero es mejor considerar que estas difusas ventajas son un subproducto deseable de los derechos nacionales, que considerar que constituyen la justificación básica de los mismos. Por el momento, la mayor parte de las culturas mayoritarias no han considerado que el mantenimiento de las culturas minoritarias responda a sus propios “intereses ilustrados”. Sin duda esto se debe en parte a los prejuicios etnocéntricos, pero debemos reconocer que las naciones mayoritarias tienen poderosos intereses –como un mayor acceso a las tierras y a los recursos de la minoría, una mayor movilidad individual, estabilidad política, etcétera– que las impulsan a rechazar los derechos de autogobierno de las minorías nacionales. Es improbable que las mayorías acepten los derechos nacionales basándose exclusivamente en sus propios intereses, es decir, sin que de alguna manera crean que es de justicia hacerlo. Y a la inversa, es improbable que las mayorías acepten sus obligaciones de justicia hacia las minorías nacionales si no creen que ganan algo en el proceso. Así las cosas, la argumentación de la diversidad funciona mejor cuando se combina con argumentaciones de justicia.

La argumentación de la diversidad resulta más plausible como defensa de los derechos poliétnicos de los grupos étnicos. A diferencia del autogobierno nacional, estos derechos contribuyen directamente a la

diversidad en el seno de la cultura mayoritaria. Además, no implican el mismo tipo de restricciones sobre la movilidad o las oportunidades económicas de la mayoría. De hecho, determinadas políticas poliétnicas se pueden considerar como la extensión natural de las políticas estatales que se ocupan de subvencionar las artes, los museos, la televisión educativa, etcétera.¹⁵ Aquí se plantea de nuevo el problema de que hay muchas maneras de fomentar la diversidad. Enseñar a los niños a que sean bilingües fomenta la diversidad, pero esto no puede explicar por qué deberíamos enseñar lenguas de los inmigrantes en particular. Por consiguiente, la argumentación de la diversidad complementa, pero no sustituye, a las argumentaciones de justicia basadas en la igualdad o en el acuerdo histórico.

4. LA ANALOGÍA CON LOS ESTADOS

Hasta aquí he dado por supuesto que el peso de la prueba recae en quienes desean que la tradición liberal incorpore los derechos diferenciados en función del grupo. Pero podemos y debemos cuestionar este supuesto. En muchos aspectos, son los detractores de los derechos de las minorías quienes proponen una revisión de la teoría y la práctica liberal. Como se ha expuesto en el capítulo 4, durante mucho tiempo determinados derechos diferenciados en función del grupo han formado parte de la tradición liberal. Además, tales derechos constituyen un supuesto lógico de la práctica liberal existente.

Por ejemplo, la mayoría de teóricos liberales aceptan sin reservas que el mundo está, y estará, compuesto de Estados separados, a cada uno de los cuales se le supone el derecho de determinar quién puede cruzar sus fronteras y obtener la ciudadanía. Creo que este supuesto únicamente puede justificarse apelando a la misma clase de valores que fundamentan los derechos diferenciados en función del grupo dentro de cada Estado. Me parece que la perspectiva liberal ortodoxa sobre el derecho de los Estados a determinar quién adquiere la ciudadanía descansa en los mismos principios que justifican la ciudadanía diferenciada en función del grupo dentro de los Estados, porque aceptar lo primero lleva, lógicamente, a aceptar lo segundo.

Vale la pena explorar este punto con cierto detenimiento. La existencia de los Estados, así como el derecho de los gobiernos a controlar la entrada a lo largo de las fronteras estatales, plantea a los liberales una profunda paradoja. La mayor parte de los teóricos del liberalismo defienden sus teorías en términos de “igual respeto a las personas” e “iguales derechos para los individuos”, lo que sugiere que todas las “personas” o “individuos” tienen derecho por igual a entrar en un Estado, a participar en su vida política y a compartir sus recursos naturales.

Sin embargo, en la realidad estos derechos se reservan exclusivamente a los *ciudadanos*. Y no todo el mundo puede convertirse en ciudadano, aun cuando esté dispuesto a jurar fidelidad a los principios liberales. Por el contrario, existen millones de personas que quieren obtener la ciudadanía en diversas democracias liberales y pese a ello se les niega tal eventualidad. Incluso el país occidental más abierto en términos de inmigración acepta únicamente una fracción del número de personas que acudirían a él si sus fronteras estuvieran verdaderamente abiertas. De hecho, a menudo se niega la entrada a los aspirantes a inmigrante, siendo habitual que en la frontera guardias armados les hagan volver sobre sus pasos. A tales personas se les niega el derecho a entrar y a participar en el Estado porque no han nacido en el grupo adecuado.

Por tanto, puede decirse que la ciudadanía constituye un concepto intrínsecamente diferenciado en función del grupo. A menos que uno esté dispuesto a aceptar un único gobierno mundial o que los Estados abran totalmente sus fronteras –y muy pocos teóricos del liberalismo están dispuestos a aceptar ninguna de las dos cosas–, la distribución de derechos y prestaciones en función de la ciudadanía supone establecer distinciones entre las personas en virtud de su pertenencia de grupo.¹⁶

¹⁵ Muchos liberales defienden la financiación estatal de las artes o de los museos basándose en que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar a las generaciones futuras una gama de opciones suficiente, que el mercado quizá no podría garantizar (Dworkin, 1985, cap. 11; Raz, 1986, pág. 162; Black, 1992; Kymlicka, 1989b, págs. 893-895). Si aceptamos que las medidas activas para conservar la riqueza y la diversidad cultural están justificadas, dentro de este apartado pueden englobarse programas como la financiación de festivales étnicos o la enseñanza de las lenguas de los inmigrantes. De hecho, como he señalado en el capítulo 2, algunas personas defienden estas subvenciones simplemente como una forma de asegurar que el Estado no discrimina a los grupos étnicos en lo que se refiere a la financiación del arte y la cultura. (Debo señalar que otros liberales consideran que estas subvenciones estatales son ilegítimas; por ejemplo, Rawls, 1971, págs. 331-332; Waldron, 1989.)

¹⁶ Por tanto, la conocida distinción entre la manera “consociacional” y la manera “universal” de incorporar a los individuos al Estado es errónea (Asch, 1990). Existe una distinción entre los modelos de ciudadanía que incorporan a los ciudadanos basándose en criterios uniformes o en función de la pertenencia a determinados grupos. Pero la ciudadanía uniforme no es ciudadanía *universal*. Ningún país toma en consideración la ciudadanía universal.

Esto crea una profunda contradicción en el seno de la mayoría de las teorías liberales. Como señaló Samuel Black, los teóricos del liberalismo suelen empezar hablando de la igualdad moral de las “personas”, pero acaban hablando de la igualdad de los “ciudadanos” sin explicar ni aludir en modo alguno a dicho cambio (Black, 1991). ¿Qué puede justificar que se restrinjan los derechos de ciudadanía a los miembros de un grupo determinado y no se conceda a todas las personas que la desean?

Algunos críticos han argumentado que los liberales no pueden justificar esta restricción, así como que la lógica del liberalismo exige fronteras abiertas, exceptuando quizá algunas restricciones temporales en aras del orden público.¹⁷ Y seguramente están en lo cierto si nos atenemos a la idea de que el liberalismo debería ser indiferente a la pertenencia cultural y a la identidad nacional de las personas. Las fronteras abiertas aumentarían espectacularmente la movilidad y las oportunidades de los individuos; por consiguiente, si el liberalismo exige que se trate a las personas exclusivamente “como individuos” e independientemente de su pertenencia de grupo, desde una perspectiva liberal las fronteras abiertas son claramente preferibles.

Sin embargo, creo que pueden justificarse algunos límites a la inmigración si reconocemos que los Estados liberales existen no sólo para proteger los derechos normales y las oportunidades de los individuos, sino también para proteger la pertenencia cultural de las personas. Los liberales asumen implícitamente que las personas pertenecen a culturas societales, que proporcionan el contexto de elección de los individuos, así como que una de las funciones de la separación de los Estados es la de reconocer que las gentes pertenecen a culturas separadas. En el capítulo 4 he señalado ejemplos de ello en la tradición liberal, así como con la discusión rawlsiana sobre la ciudadanía y los vínculos culturales en el capítulo 5. Sin embargo, una vez explicitados estos supuestos, queda claro que, en los Estados multinacionales, la pertenencia cultural de algunas personas sólo puede reconocerse y protegerse con la aprobación de derechos diferenciados en función del grupo dentro del Estado.

Invariablemente, los teóricos del liberalismo limitan la ciudadanía a los miembros de un grupo determinado y no a todas las personas que la desean. La razón más plausible de ello –el reconocimiento y la protección de nuestra pertenencia a culturas específicas– sirve también para argumentar la necesidad de los derechos diferenciados en función del grupo en el seno de un Estado. Puede haber otras razones para restringir la ciudadanía a un grupo determinado que no hagan referencia alguna a la importancia de los grupos culturales. Es difícil decir cuáles son, ya que son pocos los liberales que se dedican a discutir el cambio que se produce entre “la igualdad de las personas” y “la igualdad de los ciudadanos”. No obstante, me parece más justo decir: en la medida en que los teóricos del liberalismo aceptan el principio por el que la ciudadanía puede restringirse a los miembros de un grupo determinado, les corresponde a ellos explicar por qué no se sienten inclinados a aceptar los derechos diferenciados en función del grupo dentro de un Estado.¹⁸ En la medida en que los liberales creen en Estados separados con ciudadanía restringida, el peso de la prueba recae tanto en los detractores de los derechos diferenciados en función del grupo como en sus partidarios.

5. CONCLUSIÓN

En los dos últimos capítulos he intentado demostrar que los liberales pueden y deben aceptar una amplia gama de derechos diferenciados en función del grupo para las minorías nacionales y los grupos étnicos, sin sacrificar sus compromisos básicos con la libertad individual y la igualdad social.

Quizá resulte útil resumir brevemente mi argumentación. He intentado demostrar cómo la libertad de elección depende de las prácticas sociales, de los significados culturales y de la existencia de una lengua compartida. Nuestra capacidad de formar y de revisar un concepto del bien está íntimamente ligada a nuestra pertenencia a una cultura societal, puesto que el contexto de elección individual consiste en la gama de opciones que nos ha llegado a través de la cultura. Decidir cómo guiar nuestras vidas conlleva, en primera instancia, explorar las posibilidades que nuestra cultura nos proporciona.

¹⁷ Véanse las referencias en el capítulo 5, nota 17.

¹⁸ Uno de los teóricos que ha intentado la cuadratura del círculo es Michael Walzer. Argumenta que está justificado que un Estado restrinja la ciudadanía a los miembros de un grupo determinado a fin de proteger una cultura específica (lo que Walzer denomina una “comunidad de carácter”). Admite que este mismo argumento puede justificar los derechos diferenciados en función del grupo *dentro* de un Estado, pero rechaza tales derechos porque éstos violan nuestros “acuerdos compartidos” (Walzer, 1983a, cap. 2). En diversos textos he expuesto que el argumento de Walzer es insatisfactorio (Kymlicka, 1989a, cap. 11). Véase también el capítulo 4 de este mismo libro. Quisiera subrayar una vez más que mi defensa de la legitimidad de las fronteras parcialmente cerradas no pretende defender el derecho de los grupos nacionales a mantener más de lo que equitativamente les corresponde. Antes al contrario, argumentaré que un país pierde su derecho a restringir la inmigración si no ha cumplido sus obligaciones de compartir su riqueza con los países más pobres del mundo. Véase Bader, 1995; Ackerman, 1980, págs. 256-257.

Sin embargo, si las minorías culturales tienen que ofrecer este contexto de elección a sus miembros, pueden necesitar protección ante las decisiones económicas y políticas de la cultura mayoritaria. Por ejemplo, pueden necesitar competencias de autogobierno o derechos de veto sobre determinadas decisiones relativas a la lengua y a la cultura, así como estar en condiciones de limitar la movilidad de los emigrantes o los inmigrantes en sus territorios.

Aunque a primera vista los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías pueden parecer discriminatorios, habida cuenta de que asignan derechos individuales y poderes políticos diferenciadamente en virtud de la pertenencia de grupo, en realidad son consistentes con los principios liberales de igualdad. De hecho, los derechos diferenciados en función del grupo son necesarios para la tesis mantenida por Rawls y Dworkin, según la cual la justicia exige eliminar o compensar los perjuicios innecesarios o “moralmente arbitrarios”, particularmente si éstos son “profundos y extendidos, y están presentes desde el nacimiento” (Rawls, 1971, pág. 96). De no ser por estos derechos diferenciados en función del grupo, los miembros de las culturas minoritarias no tendrían la misma posibilidad de vivir y de trabajar con su propia lengua y cultura que los miembros de las culturas mayoritarias dan por supuesta. He sostenido que este perjuicio es tan profundo y moralmente arbitrario como las desigualdades raciales y de clase que suelen preocupar a los liberales.

Esta argumentación en pro de los derechos diferenciados en función del grupo para las minorías nacionales basada en la igualdad queda reforzada si apelamos a los acuerdos históricos y al valor de la diversidad cultural. Por otro lado, se confirma por la manera en que los liberales invocan implícitamente la pertenencia cultural para defender las fronteras estatales y las restricciones de la ciudadanía. He argumentado también que los derechos poliétnicos para los grupos étnicos pueden justificarse merced a que fomentan la igualdad y la diversidad cultural en el conjunto de la sociedad.

Estas afirmaciones no son en absoluto incontrovertibles, por lo que podrían cuestionarse en diversos puntos. Se podría negar que los significados culturales dependan de una cultura societal, o que los individuos están estrechamente vinculados con su propia cultura societal. Se podría negar también que las culturas minoritarias sean vulnerables a las decisiones del grueso de la sociedad, o que dicha vulnerabilidad constituya una injusticia. También podría negarse que los acuerdos históricos tengan algún peso moral, o que valga la pena fomentar la diversidad cultural.

Pese a todo, creo que cada una de estas afirmaciones es plausible. Quiquiera que las cuestione tendrá que dar una explicación alternativa de qué es lo que hace que la gente disponga de elecciones significativa, o de qué es lo que la justicia exige en materia de derechos lingüísticos, de festividades públicas, de fronteras políticas y de división de poderes. Además, tendría que ofrecer también una explicación alternativa de cómo se justifica que se restrinja la ciudadanía a los miembros de un grupo determinado o no se conceda a todo aquel que la desee. No basta simplemente con decir que un Estado liberal debería responder a las diferencias étnicas y nacionales con una omisión bienintencionada. Ésta es una postura incoherente que evita habérselas con las inevitables conexiones entre Estado y cultura.

La idea de que los derechos diferenciados en función del grupo para a grupos nacionales y étnicos puede y debe ser aceptada por los liberales difícilmente es una sugerencia radical. De hecho, muchas democracias liberales multinacionales aceptan ya tal obligación, por lo que proporcionan escolaridad pública y servicios gubernamentales en la lengua de las minorías nacionales. Muchas han adoptado también la forma del federalismo, de manera que las minorías nacionales sean mayoría en una de las unidades federales (Estados, provincias o cantones). Y muchos Estados liberales poliétnicos han adoptado diversas formas de políticas poliétnicas y derechos diferenciados en función del grupo, así como exenciones para los grupos inmigrantes. Al igual que Jay Sigler, creo que plantear una defensa liberal de los derechos de las minorías «no crea un mandato en favor de un gran cambio, sino que simplemente ratifica y explica los cambios que han lugar en ausencia de teoría» (Sigler, 1983, pág. 196).

Pero si existen sólidos argumentos en favor de los derechos diferenciados en función del grupo, ¿por qué los liberales los han rechazado con tanta frecuencia? Como he señalado en el capítulo 4, la explicación no puede ser que el liberalismo se basa en un «individualismo abstracto», en el hecho de que conciba al individuo como un átomo solitario e independiente de su entorno cultural. Espero que los capítulos 4 y 5 hayan disipado toda percepción de que los liberales ignoran que los individuos dependen de su sociedad y de su cultura.

Pero esto plantea un enigma. Si la autonomía individual y la identidad personal están vinculadas a la pertenencia a la propia cultura social desarrollar una teoría de los derechos de las culturas minoritarias debieron ser en buena lógica una de las tareas fundamentales de cualquier teoría liberal. Así las cosas, ¿por qué tan pocos teóricos contemporáneos del liberalismo apoyan las medidas encaminadas a proteger a los grupos culturales, como los derechos lingüísticos para grupos específicos, las reivindicaciones territoriales o

la autonomía federal? En el capítulo 4 he explorado algunas de las razones históricas. Creo que otra parte de la explicación se encuentra en el hecho de que los teóricos del liberalismo contemporáneo asumen implícitamente que los países contienen una sola nación. Son totalmente conscientes de que los Estados modernos son culturalmente diversos; de hecho, la naturaleza pluralista de las democracias liberales modernas es uno de los temas recurrentes en sus escritos. Pero implícitamente dan por supuesto que este tipo de diversidad procede de las variaciones que ha experimentado el concepto de bien de las personas o del fenómeno de la inmigración; es decir, que se centran en la diversidad filosófica, religiosa y étnica en el seno de una única cultura basada en una lengua compartida.¹⁹ No reconocen ni discuten la existencia de Estados multinacionales, con diversas culturas societales, diferentes lenguas y grupos nacionales.

Por ejemplo, Dworkin señala que «en el mundo moderno de la inmigración y cambios de fronteras» los ciudadanos no comparten un sustrato mal o étnico, por lo que la vida comunal de la comunidad política no puede incluir una única «lealtad étnica» (1989, pág. 497). Pero como he señalado anteriormente, Dworkin da por supuesta una «estructura cultural» común basada en una «lengua compartida» (1985, págs. 230, 233; 1989, pág. 488). De un modo similar, así como Rawls subraya «el hecho del pluralismo» –especialmente del pluralismo religioso– Dworkin equipara la comunidad política con una única «cultura completa» y con un único pueblo» que pertenece a la misma «sociedad y cultura» (1978, pág. 70, nota 8; 1993a, págs. 18, 222, 277; 1993b, pág. 48).

Este supuesto implícito según el cual los Estados son uninacionales, pocas veces se explica o se defiende. No es que estos autores rechacen explícitamente la posibilidad de que las minorías nacionales tengan derechos especiales, o que critiquen directamente los argumentos de la igualdad o de la historia en defensa de estos derechos. Lo que sucede es que ignoran totalmente la cuestión. Los expertos en teoría liberal contemporáneos no discuten las diferencias entre los Estados-nación y los Estados poliétnicos o multinacionales, ni tampoco las argumentaciones que postulan la modificación de los principios liberales en países que constituyen una “federación de pueblos”.

Esto demuestra, a mi entender, que es erróneo subsumir la cuestión de los derechos de las minorías bajo uno de los debates más conocidos de la filosofía política contemporánea, a saber: el debate entre “individualistas” y “comunitaristas”, entre “universalistas” y “contextualistas”, entre “imparcialistas” y “teóricos de la diferencia”, o bien entre “racionalistas” y “posmodernos”. Se trata de una tendencia muy común (véase al efecto I. Young, 1993a; Gochnauer, 1991; Galenkamp, 1993; Trakman, 1992; Torres, 1991; Addis, 1991; Todorov, 1993, págs. 392-399), aunque proviene de una visión excesivamente simplificada de las cuestiones implicadas en los derechos de las minorías. Según diversos especialistas, la cuestión central a la hora de valorar los derechos de las minorías es, en principio, si se acepta la idea de reconocer políticamente las comunidades o las diferencias de grupo. Por consiguiente, se dice que los defensores del individualismo y el universalismo se oponen en principio a tal reconocimiento, mientras que los defensores de la comunidad y la diferencia lo apoyan. Sin embargo, como ya he señalado, todas las teorías políticas deben reconocer determinadas formas de diferencias de grupo y apoyar determinadas comunidades culturales. Esto resulta inevitable para toda teoría que aborde cuestiones de política lingüística, festividades públicas, fronteras políticas y normas de inmigración. Éste es el caso de los liberales individualistas, de los socialistas internacionalistas y también de los conservadores, los comunitaristas y los posmodernos.

Por tanto, el debate sobre los derechos de las minorías no es un debate acerca de si es o no legítimo apoyar a las “comunidades” o reconocer las “diferencias”. Se trata más bien de un debate acerca de si se debe apoyar el tipo concreto de diferencia cultural y de comunidad característico de las minorías nacionales. Y, como ya he señalado, algunos liberales, pese a su “individualismo” y “universalismo”, admiten que es de justicia proporcionar a las minorías nacionales la misma ayuda que reciben las naciones mayoritarias. Por el contrario, algunos comunitaristas y particularistas, pese a su compromiso con la “comunidad” y la “diferencia”, se han mostrado reacios a aceptar las reivindicaciones de las minorías nacionales. Para ellos, las minorías nacionales son prácticamente lo mismo que los grupos étnicos o los movimientos sociales, es decir, son formas de diferencia y de comunidad que pueden y deben acomodarse dentro del conjunto de la sociedad mediante derechos específicos en función del grupo. No están dispuestos a aceptar que las minorías

¹⁹ Sobre la tendencia de los liberales a tratar la diversidad como una cuestión de variaciones de los valores y creencias individuales, véase A. Phillips, 1993; Galeotti, 1993, pág. 590. Para un ejemplo de esta concepción «arrogantemente cerebral» de la diversidad, véase Rawls, 1993a, págs. xxvii-xxix, donde aborda los modernos conflictos de raza, etnicidad y género como si fueran análogos a los conflictos sobre las creencias religiosas durante la Reforma; es decir, como si fueran conflictos relativos a las creencias individuales sobre «el significado, el valor y los fines de la vida humana».

nacionales han de reconocerse como sociedades separadas y autogobernadas al igual que el grueso de la sociedad.¹⁹

Como he señalado en el capítulo 4, la historia de los derechos de las minorías indica que existe poca o ninguna correlación entre los debates metaéticos y apoyar los derechos de las minorías nacionales. Las opiniones de la gente sobre los derechos de las minorías están conformadas no sólo por sus premisas morales o filosóficas básicas, sino por factores más concretos, entre los que se cuentan los prejuicios etnocéntricos, la inquietud por la paz internacional y las relaciones de las superpotencias, así como por las preocupaciones acerca de las precondiciones del consenso democrático y la armonía social. Estas consideraciones no se corresponden de ninguna manera simple o coherente con las premisas filosóficas y morales esenciales de las personas.

Estos grandes debates filosóficos no son irrelevantes para el debate político sobre los derechos de las minorías. No obstante, la conexión entre ambos debates está matizada por numerosos supuestos adicionales sobre la naturaleza de las diferencias étnicas y nacionales y sobre el papel de las mismas en la política interna y la política internacional. Son estos supuestos adicionales los que en gran medida explican la postura que actualmente defienden determinados teóricos, sean cuales fueren sus premisas filosóficas más profundas.

Por esta razón, las reivindicaciones de las minorías nacionales y de los grupos étnicos plantean un profundo reto a todas las tradiciones políticas occidentales, todas ellas conformadas, implícita o explícitamente, por las mismas influencias históricas que conformaron el pensamiento liberal. Por consiguiente, la tarea de desarrollar una teoría de los derechos de las minorías coherente y bien fundamentada no atañe únicamente a los liberales.

Aun en el caso de que los derechos diferenciados en función de la pertenencia a un grupo pudieran defenderse apelando a criterios de justicia, seguirá habiendo un grupo de liberales que manifestarán su temor frente a tales derechos por una diversidad de razones. Así, algunos aducen que esos derechos fomentan la división, habida cuenta de que subrayan las diferencias frente a los elementos comunes y compartidos. Otros sostienen que, aunque los derechos diferenciados en función del grupo pueden ser correctos en virtud de razones históricas o de igualdad, son inviables en la práctica. De ahí que, para reforzar mi argumentación y disipar dichos temores, me vaya a ocupar de la unidad social en el capítulo 9. Antes, sin embargo, voy a examinar algunas de las cuestiones que se derivan de la noción de derechos de representación.

¹⁹ Éste es el caso de la descripción postmoderna que hace Young de los derechos de las minorías. Según su visión de la “diferencia relacional”, los grupos culturales “han de auto-considerarse como participantes de la misma sociedad”, como parte de “una única organización política”, cuyos procedimientos comunes de toma de decisiones se considera que “vinculan legítimamente” a todas las personas por igual. La diferencia cultural en el seno de un Estado debería acomodarse mediante los derechos diferenciados en función del grupo dentro de una única sociedad (es decir, mediante la representación del grupo en los principales organismos políticos del conjunto de la sociedad), y no mediante la creación de dos o más sociedades separadas y autogobernadas dentro de un Estado (I. Young, 1993a, pág. 135). Al igual que muchos liberales, Young teme el impacto de los derechos nacionales sobre otros movimientos políticos o sobre la paz interna.

CAPÍTULO 7. ASEGURAR LA VOZ DE LAS MINORÍAS

En los dos capítulos precedentes he intentado ofrecer una defensa liberal de una amplia gama de derechos de autogobierno para las minorías nacionales y de derechos poliétnicos para los grupos étnicos. Pero no hay una fórmula única para decidir cuáles son exactamente los derechos que deberían concederse a cada grupo. A lo largo de la exposición han quedado temas irresueltos: no todos los grupos étnicos se ajustan claramente a la categoría de “minorías nacionales” o de “grupos étnicos”; la interpretación de los acuerdos históricos acostumbra a ser dificultosa; las vulnerabilidades y los inconvenientes a los que se enfrentan las minorías no son fáciles de evaluar o de subsanar y si apelamos a la igualdad, a la historia y a la diversidad podemos llegar a conclusiones contradictorias. Las zonas grises aumentan cuando consideramos el estatus de las minorías iliberales (capítulo 8) y la necesidad de promover la unidad social (capítulo 9).

Todas estas indeterminaciones son inevitables dada la complejidad de intereses, principios y circunstancias históricas en juego. A consecuencia de ello, muchos aspectos conflictivos importantes únicamente pueden resolverse caso por caso, a la luz de la historia concreta de cada grupo, del estatus del mismo en el conjunto de la sociedad, y de las elecciones y las circunstancias de sus miembros. En resumen, estas indeterminaciones deben resolverse políticamente, mediante negociaciones de buena fe y mediante las concesiones mutuas propias de las políticas democráticas. Todo ello significa que es necesario pensar en la equidad, no sólo de los derechos diferenciados en función del grupo, sino también del procedimiento de toma de decisiones a través de las cuales se definen y se interpretan tales derechos.

La equidad en el procedimiento de toma de decisiones implica, entre otras cosas, escuchar y tener en cuenta los intereses y las perspectivas de la minoría. Y para lograr este objetivo son de capital importancia los derechos políticos clásicos que proporcionan los derechos comunes de ciudadanía. Cuando las minorías tienen derecho a votar y a presentarse a las elecciones, a organizarse políticamente y a defender públicamente sus criterios, es prácticamente seguro que sus intereses reciben la debida atención.

Sin embargo, de la misma manera que los derechos individuales pueden resultar insuficientes para la justa acomodación de las diferencias existentes entre los grupos, los derechos políticos individuales pueden resultar insuficientes para representar equitativamente estas diferencias. Como expuse en el capítulo 2, diversos grupos siguen teniendo muy poca representación en el legislativo, aunque los derechos políticos de sus miembros individuales no sufran restricción alguna. Por ejemplo, los afroamericanos constituyen el 12,4 % de la población estadounidense, pero únicamente ocupan el 1,4 % del total de los cargos electos; es decir, que solamente poseen una novena parte de los cargos que deberían tener en función de su peso democrático (lo que se ha llamado su “representación electoral proporcional”). Los hispanos constituyen el 8 % de la población, pero únicamente ocupan el 0,8 % de los cargos electos; es decir, una décima parte de su representación electoral proporcional. En Canadá, los pueblos aborígenes constituyen el 3,5 % de la población, pero únicamente poseen el 1 % de los escaños del legislativo federal, lo que supone escasamente una cuarta parte de su representación electoral proporcional.

El problema de la representación insuficiente no atañe únicamente a las minorías étnicas, raciales y nacionales. Por ejemplo, en Canadá las mujeres constituyen más del 50 % de la población, pero únicamente ocupan el 13 % de los escaños del legislativo federal, lo que supone una cuarta parte de su representación electoral proporcional. (Y otras muchas democracias occidentales están todavía peor en este aspecto.) También es notoria la insuficiente representación de las personas que padecen discapacidades físicas, así como de las personas económicamente desfavorecidas. En la práctica, “para optar a un cargo importante es prácticamente indispensable tener un estatus de clase media”.¹

A consecuencia de ello, en todas las democracias occidentales muchas personas consideran que el proceso electoral y legislativo es “poco representativo”, en tanto que no logra reflejar la diversidad de la población. Y esto ha desencadenado un creciente interés en la idea según la cual el legislativo debería reservar determinado número de escaños para los miembros de los grupos marginados o desfavorecidos.

En los Estados Unidos esto ha adoptado la forma de “redistribución de los distritos electorales”; es decir, se han vuelto a trazar las fronteras de los distritos electorales para permitir la creación de distritos con mayoría negra o con mayoría hispana. El que los negros constituyan la mayoría en un distrito determinado no garantiza la elección de un representante negro, aunque claramente la tendencia apunta a ello. Sin embargo, este mecanismo resulta muy limitado a la hora de superar el problema de la representación

¹ Raymond Wolfinger, citado en RCERPF, 1991, pág. i., 102. Para estadísticas sobre la escasa representación de negros e hispanos en los Estados Unidos, véase C. Davidson, 1992, pág. 46. Para estadísticas sobre la representación de los grupos sociales en Canadá, véase RCERPF, 1991, págs. 93-96 y 192.

insuficiente, ya que las técnicas de reformar las fronteras de los distritos no son eficaces cuando se trata de grupos territorialmente dispersos. Incluso en el caso de los afroamericanos, la reforma de las fronteras de los distritos ha dado mejores resultados en el sur del país, donde históricamente se ha concentrado la población negra. Pero los negros se han dispersado paulatinamente por todo el país, y a menudo es imposible reformar las fronteras para crear distritos de mayoría negra.²

Se han propuesto algunas formas de representación de grupo de mayor alcance. Por ejemplo, en el transcurso de la ronda de negociaciones constitucionales recientemente celebrada en Canadá, se presentaron diversas propuestas para garantizar la representación de los grupos. Durante décadas la reforma del Senado canadiense ha sido uno de los objetivos prioritarios, debido en parte a que sigue siendo un organismo no electo. En los últimos años, las propuestas de reforma se han centrado básicamente no sólo en la elección de los senadores, sino también en la elección de senadores de los grupos insuficientemente representados. El Comité de Acción Nacional sobre el Estatus de la Mujer (el *lobby* feminista más poderoso de Canadá) recomendó que el 50 % de los escaños del Senado se reservase a las mujeres, así como que se garantizase también la representación proporcional de las minorías étnicas. La Asociación Francófona de Alberta recomendó que al menos uno de los seis senadores electos propuestos para cada provincia representase la lengua minoritaria oficial de dicha provincia; y diversas comisiones gubernamentales defienden los distritos compuestos exclusivamente por aborígenes no sólo en el Senado, sino también en la Cámara de los Comunes.³

Estos tipos de propuestas no son exclusivos de Canadá, y en muchos países existen ya formas de representación de grupo.⁴ En este capítulo exploraré la idea de la “representación de grupo” y cómo ésta se relaciona con diversas características del sistema de democracia representativa. Argumentaré que la representación de grupo no es intrínsecamente iliberal o antidemocrática, sino que en realidad es coherente con muchas características de nuestros actuales sistemas de representación (apartado 1). Además, hay determinadas circunstancias en las que la representación de grupo está especialmente indicada (apartado 2). Sin embargo, a la hora de abordar las propuestas en favor de la representación de grupo se plantean diversas dificultades que es necesario resolver adecuadamente (apartado 3).

Algunas personas argumentan que el problema de la representación insuficiente se puede superar sin recurrir a la idea de la representación garantizada. Por ejemplo, los partidos políticos pueden ser más inclusivos si reducen las barreras que dificultan que las minorías étnicas y raciales, las mujeres o los pobres formen parte de las candidaturas o de la dirección del partido. Este planteamiento ofrece diversas opciones: limitar los gastos de las campañas de designación de candidatos; financiar con fondos públicos las mismas, bien sea directamente o bien haciendo que las contribuciones económicas a las campañas se puedan deducir de los impuestos; crear en cada partido comités de búsqueda formal de candidatos, que ayuden a identificar y designar a los potenciales candidatos pertenecientes a los grupos más desfavorecidos; o, por último, incentivar económicamente a los partidos para que designen o elijan miembros de estos grupos, etcétera.⁵

Otra manera de reformar el proceso consiste en adoptar alguna forma de representación proporcional, que en algunos países se ha asociado con la mayor inclusividad de los candidatos. Con el sistema electoral uninominal, de “el-primero-gana” empleado en la mayoría de los países angloamericanos, el electorado local de cada partido sólo puede designar un candidato. Por tanto, las campañas de designación de candidatos son campañas de suma nula; es decir, elegir a un negro (o a una mujer) significa rechazar a un blanco (o a un hombre). Por el contrario, la representación proporcional permite y promueve las “candidaturas equilibradas”, o sea, asegura que la candidatura del partido incluya blancos y negros, hombres y mujeres, indígenas e inmigrantes. Además, la representación proporcional hace que durante el proceso de

² Obviamente, esto depende de la magnitud de las elecciones. Es más sencillo crear distritos electorales de mayoría negra cuando se trata de elecciones locales que crearlo cuando se trata de elegir a los congresistas en las elecciones federales.

³ Discuto estas propuestas con mayor profundidad en Kymlicka, 1993a.

⁴ La representación de grupo es una de las características básicas de las democracias consociacionales, como Holanda y Bélgica (véase Lijphart, 1984; 1991). También hay casos de representación de grupo de los pueblos indígenas en diversas democracias occidentales (como Nueva Zelanda y Escandinavia). Y existen otros muchos casos de representación de grupo en todo el mundo (Malaisia, India, Líbano).

⁵ Estas opciones se discuten en RCERPF, 1991, págs. 93-121, y en Megyery, 1991a; 1991b. Naturalmente, algunos miembros de los grupos desfavorecidos tienen dificultades no sólo para aspirar a la designación como candidatos o a la elección, sino simplemente para votar. Las opciones para mejorar la participación electoral van desde el uso de las lenguas no oficiales en las papeletas, emplear en las oficinas del censo a funcionarios que hablen las lenguas no oficiales, el registro permanente de votantes, fomentar la formación política de los votantes y emplear los medios de comunicación alternativos para dar a conocer las elecciones, etcétera.

designación de candidatos las insuficiencias de representación sean más patentes y, por tanto, se puedan compensar. Sin embargo, mediante el sistema uninominal, si nueve de cada diez electorados locales eligen a un hombre blanco, el hecho puede deberse a diez decisiones no intencionales independientes, de manera que ninguna de ellas responda necesariamente a una voluntad discriminatoria o excluyente. Pero si un partido se presenta a las elecciones con una candidatura de representación proporcional compuesta por diez personas que sólo incluye a una mujer o a una persona de color, su decisión de no presentar una candidatura más representativa es claramente deliberada. Por ésta y otras razones, es probable que la representación proporcional propicie un legislativo más representativo que el sistema uninominal de el-primero-gana.⁶

Muchas personas creen que, en primer lugar, se deberían intentar poner en práctica las medidas encaminadas a corregir las insuficiencias de representación de grupos concretos, y sólo en el caso de que éstas resultasen ineficaces (o funcionasen con demasiada lentitud) debería probarse la representación de grupo. Sin embargo, algunos países han ensayado ya estas medidas con resultados poco alentadores, de manera que probablemente las reivindicaciones en favor de la representación de grupo no desaparecerán (L. Young, 1994). Por tanto, es importante plantear qué papel puede jugar la representación de grupo en una teoría democrática liberal.

1. ¿QUÉ HAY DE NUEVO EN LA REPRESENTACIÓN DE GRUPO?

Algunas personas creen que la representación de grupo es una desviación radical de las concepciones de democracia representativa existentes, una desviación que intenta socavar algunas de las normas más preciadas de la democracia liberal, como los derechos individuales y la ciudadanía responsable. Otras creen que la representación de grupo es la extensión lógica de los principios y mecanismos de representación existentes, y que son coherentes con las características de la cultura política democrática liberal en un sentido amplio.

Algo hay de cierto en ambas perspectivas. Por una parte, la representación de grupo es una desviación radical del sistema de candidato único y de electorados geográficamente definidos que se emplea en diversas democracias angloamericanas. Y, por otra parte, plantea un profundo reto a nuestro concepto tradicional de representación, que abordaré en el siguiente apartado.

Pero también es cierto que la representación de grupo presenta cierta continuidad con determinadas características largo tiempo arraigadas en el proceso electoral. Por ejemplo, la representación de grupo se puede considerar una extensión de la antigua práctica establecida en muchos países mediante la cual se trazan los límites de los electorados locales de manera que reflejen “comunidades de intereses”. Aunque a grandes rasgos se considere que todas las circunscripciones electorales tienen la misma magnitud, no se pretende que sean grupos aleatorios compuestos por igual número de ciudadanos, sino que los límites de tales circunscripciones se trazan procurando que, en la medida de lo posible, las personas que las componen compartan determinados intereses –bien sean económicos, religiosos, ambientales, históricos o de otro tipo– que así se verán representados en el legislativo. Por ejemplo, en los Estados Unidos y en Canadá, las fronteras de las circunscripciones se trazan de manera que constituyan distritos electorales predominantemente rurales. De otra manera, en una sociedad crecientemente urbana, los intereses rurales y agrícolas quedarían relegados a un segundo plano.

En los Estados Unidos la práctica de crear circunscripciones electorales de mayoría negra es relativamente reciente, ya que se remonta al Decreto de Derechos Electorales de 1965. Sin embargo, pronto se convirtió en el ejemplo más conocido y controvertido de delimitación de fronteras encaminado a la creación de “comunidades de intereses”. Y cuanto más inusual es la forma que adquiere el nuevo distrito, más se discute el procedimiento. Un caso reciente se produjo en Carolina del Norte, al crearse una circunscripción electoral con un singular perfil serpenteado de unos doscientos noventa kilómetros de largo y de algo más de un kilómetro de ancho, siguiendo el trazado de una carretera interestatal en cuyos márgenes se habían asentado muchos negros.⁷

La naturaleza conflictiva de estas sinuosas fronteras se debe, en parte, a que a menudo recuerdan el procedimiento empleado por los políticos sureños blancos para amañar las fronteras e *impedir* la creación de

⁶ Para una excelente discusión del impacto de la representación proporcional en la representación de las mujeres, en la que se inspiran los puntos expuestos en este párrafo, véase L. Young, 1994.

⁷ Uno de los críticos comentaba que “si alguien circula por la carretera con las dos puertas del coche abiertas, atropellará a la mayoría de la población residente en el distrito”, citado en *Shaw v. Reno*, 113 S. Ct. 2816 (1993), 2821. El plan del nuevo trazado del distrito fue recurrido ante los tribunales, y el Tribunal Supremo decretó que, *prima facie*, constituía una infracción anticonstitucional de la cláusula de igual protección. Discutiré esta sentencia en este mismo capítulo.

distritos con mayoría negra, habida cuenta de que también ellos retocaban las fronteras dándoles formas muy extrañas. Naturalmente, los trazados actuales intentan resolver el problema de la representación insuficiente, mientras que, por el contrario, el objetivo de los trazados antiguos de fronteras era lograr y mantener una representación insuficiente de los negros. Pero para muchos estadounidenses la idea de los distritos electorales con “conciencia de raza” sigue sin estar muy clara. Y, de hecho, recientemente el Tribunal Supremo manifestó, en el caso *Shaw v. Reno* (1993), que tendría una actitud de cautela ante cualquier trazado de las circunscripciones que implicase “segregación” de razas con fines electorales, al considerar que ello consolidaría los estereotipos raciales y exacerbaría los conflictos raciales.

Sin embargo, es importante recordar que hay otros muchos ejemplos, muy poco cuestionados, de trazado de fronteras para que éstas se correspondieran con “comunidades de intereses” como las de los granjeros, los trabajadores, los grupos inmigrantes y las sectas religiosas. Esta práctica sólo es conflictiva cuando afecta a grupos raciales. Y parece injusto que esta práctica sea aplicable a todo el mundo a excepción de los negros, uno de los grupos peor representados en los Estados Unidos. Sería paradójico argumentar que, debido al historial de discriminación y prejuicios raciales, al grupo que más ha padecido esta discriminación no se le puede dar la más mínima oportunidad de beneficiarse de los nuevos distritos.⁸

En Canadá, la práctica de fomentar la representación de este tipo de comunidades está ampliamente aceptada y legalmente exigida en el Decreto de Reajuste de las Fronteras Electorales de 1964 y el Decreto de Representación de 1985. Además, fue ratificada por la reciente Comisión Real sobre la reforma electoral:

Quando una comunidad de intereses está dispersa entre dos o más distritos electorales, la capacidad de sus votantes para promover sus intereses colectivos disminuye. Por tanto, se reducen los incentivos para participar en las elecciones porque el resultado de las mismas es menos importante para su comunidad de intereses. Cuando esto sucede, especialmente si hubiera podido evitarse, se debilita la legitimidad del sistema electoral (RCERPF, 1991, pág. 149; véase Spitz, 1984, págs. 48-50).

En este párrafo, la Comisión está pensando en las comunidades de intereses territorialmente concentradas y, como señalé antes, las técnicas de trazado de fronteras únicamente funcionan con estos grupos. Pero el razonamiento de la Comisión parece igualmente aplicable a las comunidades de intereses no territoriales. Si se deben tomar medidas especiales para asegurar la representación de las comunidades dispersas entre dos distritos electorales, ¿por qué no tomar medidas para asegurar la representación de las comunidades de intereses dispersas a lo largo de todo el país, como las mujeres, los discapacitados, las minorías étnicas o los pobres? Si las primeras fomentan una verdadera representación, aumentan la participación y la legitimidad electoral, ¿por qué no habrían de hacerlo las segundas?⁹

La preocupación por la representación de las comunidades de intereses demuestra que en los Estados Unidos y Canadá la política nunca se ha basado en una concepción meramente individualista del derecho al voto o de la representación. Según la perspectiva individualista, lo único que importa es que los individuos tengan un voto igual en circunscripciones iguales. Esto es todo lo que se requiere para satisfacer el principio según el cual cada individuo tiene igual derecho al voto, y en la medida en que las circunscripciones electorales son iguales, debería resultar indiferente cómo se trazaron los límites de las mismas. Pero esto no tiene en cuenta que los individuos votan en su calidad de miembros de comunidades de intereses, y que desean que se les represente como tales. Como señaló la Comisión Real,

ni el derecho al voto ni la representación son un fenómeno puramente individualista, ya que ambos se expresan a través de funciones colectivas o comunitarias. La perspectiva individualista se basa en una concepción parcial e incompleta del proceso electoral y de la representación. En cuanto fomenta el ideal de la igualdad del voto, promueve un derecho constitucional fundamental. Pero al ignorar la dimensión comunitaria, esta perspectiva

⁸ De hecho, éste podría ser el resultado de la sentencia del Tribunal Supremo en el caso *Shaw v. Reno*, como señaló el juez Blackmun al manifestar su discrepancia con el fallo. No está claro el impacto que esta sentencia tendrá en los nuevos distritos. El Tribunal aludió repetidamente a la singular forma del distrito de mayoría negra de Carolina del Norte, y la sentencia puede aplicarse únicamente a casos similares. Pese a todo, la razón principal por la cual el Tribunal se centraba en la forma del distrito era que ésta demostraba claramente la voluntad de crear un distrito de mayoría negra (lo que nadie negaba). Así las cosas, parece que también están bajo sospecha los distritos de mayoría negra de contornos regulares, si se demuestra que el nuevo trazado propicia intencionadamente la “conciencia de raza”. (Y éste es casi siempre el caso, ya que el Decreto de Derechos Electorales pone pocos límites a esta práctica.)

⁹ Baines sostiene que el principio de asegurar la representación de las “comunidades de intereses” debería extenderse a las mujeres (Baines, 1992, pág. 56). La Comisión barajó la posibilidad de extender el principio de representación de grupo a las comunidades de intereses no territoriales, aunque finalmente la desestimó (RCERPF, 1991, pág. 172). Discuto el razonamiento de la Comisión en Kymlicka, 1993a, págs. 84-85.

es, en el mejor de los casos, irrealista y, en el peor, ignora las legítimas reivindicaciones de los grupos minoritarios (RCERPF, 1991; págs. 152-153).

Se puede argumentar que la lógica subyacente a tales prácticas puede ampliarse para defender el principio de la representación (no territorial) de grupo.

Las reivindicaciones en favor de la representación de grupo que plantean los grupos desfavorecidos se pueden considerar también como una extensión del principio de la representación especial –en el Senado– de las regiones más pequeñas. El Senado de los Estados Unidos, al igual que el australiano, concede a cada Estado el mismo número de senadores independientemente de su número de habitantes. Aunque en la actualidad el Senado canadiense concede más escaños a las provincias más grandes, en línea con el principio de representación según la población, muchos canadienses han intentado que Canadá adoptase el modelo estadounidense, para asegurar la representación de las provincias más pequeñas que podría no observarse en la Cámara de los Comunes.

Si las regiones desfavorecidas o marginadas necesitan una representación especial en el Senado, ¿por qué no deberían necesitarlas los grupos desfavorecidos o marginados como las minorías raciales, las mujeres o los pobres? 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 sólo es legítima si existe “un conjunto de estructuras gubernamentales que aseguran que las preocupaciones de las minorías serán debidamente atendidas”.¹⁰ 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 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, y es bien sabido que los intereses de los grupos más pequeños o más pobres podrían no estar representados bajo un sistema regido por la regla de la mayoría. Por consiguiente, ¿por qué no desarrollar estructuras representativas sensibles a los intereses de estas minorías?

Vemos que importantes aspectos de la vida política de los Estados Unidos y Canadá prestan cierto apoyo a la idea de la representación de grupo. Naturalmente, esto no basta para resolver la cuestión. No hay que olvidar que la práctica de trazar fronteras para representar comunidades de intereses ha sido cuestionada, especialmente en el caso de los grupos raciales, como lo ha sido la práctica de conceder un número igual de escaños en el Senado a cada uno de los Estados o provincias.¹¹ En lugar de extender la lógica de estas prácticas para que incluyesen la representación de los grupos sociales no territoriales, algunas personas preferirían recortarlas y adherirse a un modelo del proceso electoral más individualista en el que no hubiera lugar para la acomodación de ningún grupo a ningún nivel.

¹⁰ Canada West Foundation, 1981, pág. 9. Es importante distinguir este argumento para mejorar la representación de las regiones, basado en la sensibilidad a los derechos de las minorías, del otro argumento según el cual los senadores deberían representar a las provincias porque en un gobierno federal la Cámara Alta representa los intereses de los gobiernos provinciales. Este argumento ha sido considerado y rechazado en los Estados Unidos y en Canadá. Los senadores no son delegados del gobierno estatal o provincial, ni han sido elegidos para defender los derechos y los poderes de los gobiernos estatales o provinciales, sino para actuar como representantes del pueblo en el gobierno federal. Sobre la distinción entre estos dos argumentos, véase Special Joint Committee, 1992, págs. 41-42. La idea de que determinados grupos pueden ser ignorados en la toma de decisiones mayoritarias y que, por tanto, necesitan una representación especial, es la base histórica de la segunda cámara legislativa existente en muchos países (como el Senado en Canadá y en los Estados Unidos y la Cámara de los Lores en Gran Bretaña). Históricamente, estas segunda cámaras han tenido la función de asegurar la representación de una minoría privilegiada. Por ejemplo, la Cámara de los Lores británica garantiza la representación de la aristocracia y de la Iglesia de Inglaterra, mientras que el Senado canadiense se creó originariamente para proteger a los propietarios. Estas segunda cámaras se emplean también para garantizar a las regiones más pequeñas unos derechos de representación que exceden los de la representación proporcional. Como señala Jane Jenson, en las democracias occidentales existen diversas “vías a la representación”, y muchas de estas vías se han basado en los grupos, ya fueran regionales, religiosos, de clase, etcétera (Jenson, 1995). Los defensores contemporáneos de la representación de grupo simplemente piden que esta estrategia se emplee para proteger a quienes realmente lo necesitan, esto es, a las minorías desfavorecidas y no a las privilegiadas.

¹¹ De hecho, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, tras insistir en que las instituciones que dan más peso a unos votos que a otros están prohibidas por la Constitución (*Lucas v. 44th Attorney General of Colorado*, 377 US 713[1964]), se encontró con que el propio Senado estadounidense infringe este principio. El Tribunal lo admitió, e insinuó que el Senado podría ser abolido por inconstitucional de no estar a su vez protegido por la Constitución.

2. ¿POR QUÉ LA REPRESENTACIÓN DE GRUPO?

Por tanto, para afirmar el valor de la representación de grupo necesitamos volver atrás y estudiar con mayor detenimiento la idea de la representación. Que el sistema político existente es “poco representativo” es una idea común, pero la noción de representación inherente a ella raramente se explora con profundidad. Aunque los hombres blancos de clase media que dominan la política en la mayoría de las democracias occidentales no son *demográficamente* representativos de la población en general, de hecho son los representantes *electos* de la población en general, y muchas veces obtienen un amplio apoyo electoral de los grupos minoritarios y desfavorecidos. Por tanto, la afirmación de que los grupos minoritarios no están suficientemente representados en el legislativo parece presuponer que la gente únicamente puede estar plenamente “representada” por alguien de su mismo género, clase, ocupación, etnia, lengua, etcétera.

Esto acostumbra a describirse como la idea de la “representación especular”; es decir, se afirma que el legislativo es representativo de la población en general si refleja las características étnicas, de género o de clase de dicha población (Birch, 1964, pág. 16; Pitkin, 1967, cap. 4). O, dicho en otros términos, un grupo de ciudadanos está representado en el legislativo si al menos uno o más miembros de la asamblea pertenece al mismo tipo de personas que esos ciudadanos. Esto contrasta con la idea –más corriente en la teoría democrática– que define la representación basándose en el procedimiento de elección de los representantes y no en los atributos personales de los mismos. De acuerdo con la perspectiva tradicional, un grupo de ciudadanos está representado en el legislativo si participó en la elección de uno o más miembros de la asamblea, aunque las características personales de los elegidos sean muy diferentes de las suyas.

¿Por qué son tan importantes las características personales de los representantes? Sorprendentemente, no se ha escrito mucho sobre los distintos conceptos de representación que subyacen a las recientes propuestas de representación de grupo. Sin embargo, hay varias razones por las cuales las características personales pudieran ser importantes. Algunos expertos argumentan que las personas deben compartir determinadas experiencias o características para poder comprender verdaderamente las necesidades y los intereses de los demás. Si ello es así, un hombre blanco sencillamente no puede saber en qué consisten los intereses de una mujer o de un hombre negro: “ningún tipo de reflexión o de comprensión, por muy profunda y sincera que sea, puede saltar las barreras de la experiencia” (A. Phillips, 1994, pág. 76).

Otro argumento sostiene que aun cuando los hombres blancos puedan comprender los intereses de las mujeres y de los negros, no se les debe confiar la defensa de tales intereses. Por ejemplo, según Christine Boyle, dado que los intereses de los hombres difieren de los de las mujeres en cuestiones relativas a la renta, la discriminación, los derechos legales y el cuidado de los hijos, “parece razonable concluir que a los hombres les resulta imposible representar a las mujeres”. La razón no es necesariamente que los hombres no comprendan los intereses de las mujeres, sino más bien que “en determinado momento, los miembros de un grupo consideran que alguien que pertenece a otro grupo tiene un conflicto de intereses tal que la representación es imposible o, al menos, improbable” (Boyle, 1983, págs. 797-798; véase Minow, 1991, pág. 286).

Indudablemente algo hay de cierto en ambos argumentos: nuestra capacidad de ponernos en el lugar de otras personas tiene límites, aun cuando intentemos hacerlo sinceramente, y, conviene no olvidarlo, también hay límites al grado en que la mayoría de las personas intenta sinceramente ponerse en el lugar del otro. No obstante, considerada como una teoría general y completa de la representación, la idea de la representación especular padece diversas inconsistencias. (Más adelante comentaré la idea, bastante más plausible, según la cual un cierto grado de representación especular puede estar justificado en algunos contextos, pero no como una teoría general de la representación.)

En primer lugar, la idea de que el legislativo debería reflejar a la población en general, llevada a su conclusión lógica, aparta definitivamente de la política electoral la selección de representantes por lotería o por muestreo aleatorio. Como señala Pitkin, “la selección por lotería, o por un muestreo aleatorio controlado, se podría calcular de manera tal que produjese el microcosmos de todo el conjunto de la población” (Pitkin, 1967, pág. 73, citando a Alfred DeGrazia). Y, de hecho, algunos autores han propuesto tal procedimiento (Burnham, 1985), aunque la mayoría de la gente, incluyendo la mayor parte de los defensores de la representación de grupo, lo considerarían una dejación del principio democrático en virtud del cual los representantes deberían ser autorizados por –y responsables ante– el público. Así pues, como expondré a continuación, sigue sin estar claro cómo resolver el conflicto entre la representación especular y la responsabilidad democrática.

En segundo lugar, el supuesto de que los blancos no pueden comprender las necesidades de los negros, o de que los hombres no pueden comprender las necesidades de las mujeres, puede convertirse en un pretexto para que los hombres blancos no se esfuercen en entender o en representar las necesidades de los demás. De hecho, algunos expertos afirman que esto es precisamente lo que sucedió en Nueva Zelanda, donde los maoríes tienen reservados algunos escaños en el Parlamento, puesto que los no maoríes interpretaron que ello les eximía de la responsabilidad de preocuparse por los asuntos de esa comunidad (Fleras, 1985, pág. 566; Gibbins, 1991, pág. 171; Mulgan, 1989, págs. 139-141). Según Minow, el supuesto de que las personas “no pueden sentir empatía por aquello que les resulta diferente “puede convertirse en “una profecía que se autocumple” (Minow, 1991, pág. 293), especialmente si dicho supuesto se materializa en normas y expectativas institucionales.

En tercer lugar, el supuesto según el cual los hombres no pueden comprender los intereses de las mujeres es ambivalente, ya que a su vez implica que las mujeres no pueden comprender y representar a los hombres. Naturalmente, muchos hombres podrían estar de acuerdo con este supuesto, aunque ello nos llevaría a la descorazonadora conclusión de que sólo podemos hablar en nombre de nuestro propio grupo, conclusión que aceptan algunos de los defensores de la representación de grupo. Según Baines, “lo cierto es que las mujeres no están especialmente interesadas en representar a los hombres” (Baines, 1992, pág. 56). Sin embargo, la mayoría de los defensores de la representación de grupo no comparten “el tipo de política en virtud del cual se elige a las personas para que hablen exclusivamente en nombre de su propia identidad o de sus intereses de grupo” (A. Phillips, 1992, pág. 85).

Sin embargo, estas objeciones no demuestran que en realidad los miembros de un grupo puedan entender y, por tanto, representar, los intereses de los miembros de otros grupos cuyas experiencias o características son sustancialmente diferentes. Pero si aceptásemos el razonamiento según el cual los miembros de un grupo no pueden comprender los intereses de los otros grupos, debilitaríamos también la posibilidad de la representación de grupo, ya que ésta no sólo interesa a la representación entre grupos, sino también dentro de los grupos. Cada uno de los grupos tiene subgrupos, con sus experiencias y características propias. Si los hombres no pueden representar a las mujeres, ¿las mujeres blancas pueden representar a las mujeres de color? Dentro de la categoría de mujeres de color, ¿las mujeres asiáticas pueden representar a las mujeres afrocaribeñas?, ¿las mujeres asiáticas de clase media, heterosexuales y sanas pueden representar a las mujeres asiáticas pobres, discapacitadas o lesbianas? Llevado a estos extremos, el principio de la representación especular parece acabar con la posibilidad misma de la representación. Si “ningún tipo de reflexión o de comprensión, por muy profunda y sincera que sea, puede saltar las barreras de la experiencia” entonces, ¿cómo podría alguien representar a otras personas?¹²

Estas dificultades sugieren que se debería prescindir de la idea de la representación especular como teoría general de la representación. Indudablemente hay límites a la medida en que las personas son capaces de –y están dispuestas a– “saltar las barreras de la experiencia”. Pero la solución no estriba en aceptar estas limitaciones, sino en combatirlas para crear una cultura política en la que las personas puedan y estén dispuestas a ponerse en el lugar de los demás, así como a comprender realmente (y, por consiguiente, a representar) sus necesidades e intereses. Esto no es fácil: puede exigir cambios en nuestro sistema educativo, en la descripción que los medios de comunicación hacen de diversos grupos y en el proceso político, para acercarlo a un sistema de “democracia deliberativa”, y aun así no se garantizaría que los miembros de un grupo pudiesen comprender las necesidades de otro. Éste es el “reto de la empatía”.¹³ Pero renunciar a la posibilidad de representación intergrupala es renunciar a la posibilidad de una sociedad en la que los ciudadanos se comprometan a satisfacer las necesidades de cada uno y a compartir el destino de los demás.

En realidad, muy pocos defensores de la representación de grupo creen que la idea de la representación especular sea equivalente a una teoría general de la representación. En lugar de ello, la representación de grupo se defiende como algo contextual, como un mecanismo adecuado para representar a

¹² A. Phillips, 1992, págs. 85-89. Véase también Jones, 1993. En el contexto estadounidense, este tema se ha planteado con respecto a la capacidad de los negros de clase media para representar a los negros “verdaderamente marginados” de la ciudad profunda. Sobre esto, véase Reed, 1988; Guinier, 1991*b*.

¹³ El término “reto de la empatía” procede de la discusión de Minow sobre el debate entre “defensores de la diferencia”, que son escépticos acerca de la posibilidad de representación intergrupala, y los “defensores de la empatía”, que insisten en que las personas pueden sentir empatía más allá de las diferencias (Minow, 1991, págs. 284-289). Sobre la idea de una “democracia deliberativa” y de su papel a la hora de ayudar a los miembros de una sociedad heterogénea a entenderse unos a otros, véase Cohen, 1989. Y véase también I. Young, 1993*b*; 1995, que argumenta que las nociones existentes de “democracia deliberativa” están culturalmente sesgadas, y favorecen aquellas formas discursivas y argumentativas que caracterizan a la cultura dominante. Sobre el papel potencial de la representación de grupo en el fomento de una democracia más deliberativa, véase Abrams, 1988; Sunstein, 1991; A. Phillips, 1995, cap. 4.

determinados grupos en determinadas circunstancias. Estos argumentos contextuales en favor de la representación de grupo se centran en dos aspectos fundamentales: la discriminación sistémica y el autogobierno.

Los derechos de representación de grupo se acostumbran a plantear a modo de respuesta a algunas desventajas o barreras sistémicas del proceso político que impiden que los criterios y los intereses de los grupos estén debidamente representados. Por ejemplo, Iris Young sostiene que los derechos especiales de representación deberían hacerse extensivos a los “grupos oprimidos” porque:

En una sociedad donde se privilegia a algunos grupos y se oprime a otros, insistir en que las personas, en tanto que ciudadanos, deberían prescindir de sus experiencias y de sus preferencias concretas para adoptar un punto de vista general únicamente sirve para reforzar los privilegios, ya que en esta situación de unanimidad acabarían prevaleciendo los criterios y los intereses de los privilegiados, marginando y silenciando los de otros grupos (I. Young, 1989, pág. 257).

Young considera que el sistema político perjudica a los grupos oprimidos y que “la solución consiste, parcialmente, en proporcionar los medios institucionales necesarios para el reconocimiento explícito y la representación de los grupos oprimidos” (I. Young, 1989, pág. 259; véase I. Young, 1990, págs. 183-191; Boyle, 1983, pág. 791). Estas medidas incluirían la financiación pública de la defensa de estos grupos, garantizar la representación de los mismos en los organismos públicos y el derecho a vetar aquellas políticas que afecten directamente al grupo.

Aquí la cuestión no estriba en que el legislativo deba ser un reflejo especular de la sociedad, sino más bien en que el dominio histórico de algunos grupos sobre otros ha dejado tras de sí una estela de barreras y de prejuicios que dificulta que los grupos históricamente desfavorecidos participen activamente en el sistema político.

En la medida en que se considere que tales derechos responden a la opresión o a las desventajas sistémicas, cabe pensar razonablemente que se trata de medidas temporales en el camino hacia una sociedad en la que la representación especial ya no será necesaria; es decir, como una forma de “acción positiva”. La sociedad debería intentar eliminar la opresión y los prejuicios, eliminando así la necesidad de tales derechos. El Decreto de Derechos Electorales, que aprueba la reforma de los distritos electorales para favorecer a la comunidad negra e hispana, se creó específicamente a modo de medida temporal, y debe renovarse regularmente para ver si este tipo de maniobra electoral positiva sigue siendo necesaria.

Como sucede con cualquier otro tipo de programa de acción positiva, cabe preguntarse si el programa funciona realmente, si existen alternativas viables menos controvertidas, y si es posible dirigirlo a aquellas personas que verdaderamente lo necesitan, sin que su inclusividad sea injusta, bien sea por defecto o por exceso. Estas cuestiones aparecen constantemente en los debates sobre la acción positiva, tanto en el ámbito económico como en el académico. La experiencia de los programas de acción positiva en otras esferas indica que hay muy pocas respuestas generalizables a todo este tipo de cuestiones, ya que todo depende de las especificidades del programa propuesto.¹⁴

Pese a todo, en muchos países la representación de grupo es un tema complicado, porque algunos derechos de representación se defienden no porque ayuden a superar la discriminación sistémica, sino como corolario del derecho a la autodeterminación de las minorías nacionales.

Como se ha comentado en el capítulo 2, los derechos de autogobierno limitan la autoridad del gobierno federal sobre una minoría nacional. Además, estos límites pueden ser “asimétricos”. Por ejemplo, los portorriqueños, o los residentes en las reservas indias, pueden no estar sometidos a determinados preceptos de la legislación federal que se aplican en otras zonas de los Estados Unidos. Lo mismo puede decirse de los quebequeses y de las bandas indias canadienses. Este tipo de limitaciones a la autoridad federal no se consideran una medida temporal, ni tampoco un remedio para una forma de opresión que algún día podría –y debería– eliminarse. Por el contrario, las minorías nacionales suelen reivindicar su derecho “intrínseco” a autogobernarse, que consideran anterior a su incorporación al Estado que las engloba y prolongable a un futuro indefinido.

La relación entre el autogobierno y la representación de grupo es complicada, y añade una nueva dinámica al conocido debate sobre la representación de grupo como mecanismo para remediar la

¹⁴ Véase Rosenfeld, 1991; Sowell, 1990, quien sostiene que los programas de acción positiva raras veces resultan beneficiosos, y que además tienden a generar una espiral de reivindicaciones y de agravios. El Decreto de Derechos Electorales difiere de los programas de acción positiva en que no se centra en la composición de las personas elegidas para desempeñar un cargo, sino en la del electorado. Un distrito de mayoría negra puede elegir a un representante blanco o hispano. Volveré a referirme a ello en este mismo capítulo.

discriminación. Por otra parte, en la medida en que el autogobierno reduce la jurisdicción del gobierno federal sobre una minoría nacional, el autogobierno parece implicar que la influencia del grupo en el gobierno federal debería *reducirse*, al menos en determinados aspectos. Por ejemplo, si el autogobierno de Quebec implica que la transferencia de poderes de Ottawa a Quebec es asimétrica, de tal modo que el gobierno federal podría aprobar leyes no aplicables a esta región, parecería más que razonable que los quebequeses no pudieran votar dichas leyes (especialmente si el suyo fuese el voto decisivo). Por ejemplo, parecería injusto que los parlamentarios quebequeses decidieran la legislación federal relativa a la inmigración si ésta no fuese aplicable a Quebec. Lo mismo podría decirse en el caso de que los parlamentarios aborígenes, elegidos gracias a las circunscripciones aborígenes creadas al efecto, votasen unas leyes de cuyo cumplimiento estarían exentos.

Muchas minorías nacionales ejercen este tipo de influencia reducida a nivel general. Por ejemplo, los portorriqueños colaboran en la elección de los candidatos a la presidencia, pero no votan en las elecciones presidenciales. Y sólo tienen un representante en el Congreso, un “comisionado” que tiene voz pero no voto, excepto en algunos comités. Algunas personas consideran que esta representación reducida demuestra que Puerto Rico está “colonizado”. Pero aunque ciertamente los detalles del acuerdo existente son susceptibles de crítica, la existencia de la representación reducida se puede considerar como el corolario del autogobierno portorriqueño, no simplemente una servidumbre colonial.¹⁵

Por otra parte, en determinadas áreas el derecho al autogobierno parece implicar el derecho a la representación en todos aquellos organismos que pueden intervenir en tales áreas. Por ejemplo, si al autogobierno quebequés se le garantizase la representación en todos aquellos organismos que pueden interpretar o modificar sus competencias, o que pueden tomar decisiones en áreas de jurisdicciones concurrentes o conflictivas (como el Tribunal Supremo donde, de hecho, Quebec dispone de tres de los nueve escaños),¹⁶ ello podría considerarse como un corolario de dicho autogobierno.

Aun a riesgo de incurrir en una generalización excesiva, se podría decir que el autogobierno de una minoría nacional parece implicar la representación garantizada en los organismos *intergubernamentales* que negocian, interpretan y modifican la división de poderes, pero una representación reducida en los organismos *federales* que legislan en áreas de jurisdicción exclusivamente federal de las cuales están exentos.¹⁷

¹⁵ Como muestra este ejemplo, no es fácil saber cuál es la mejor manera de eliminar la potencial injusticia que se produce cuando una minoría nacional está menos sometida a la autoridad federal. Puerto Rico tiene una representación federal muy limitada, aun cuando en algunos aspectos sigue estando muy sometido a la autoridad del Congreso. Parecería preferible reducir esta influencia de una forma más específica; por ejemplo, permitiendo que su representante al Congreso tuviera pleno derecho al voto excepto cuando se tratase de leyes no aplicables a Puerto Rico. Desafortunadamente, muchos documentos legislativos se ocupan de áreas jurisdiccionales a las que Puerto Rico está en parte sometido y en parte no, y no hay manera de dividir los asuntos del gobierno en compartimentos estancos de poderes de “autogobierno” y poderes “federales”. Esto ha representado un grave obstáculo a la hora de desarrollar un modelo viable de federalismo asimétrico en Canadá. Nadie está seguro de cuál es la mejor manera de redefinir el rol de los parlamentarios quebequeses.

¹⁶ Esta representación en el Tribunal Supremo podría adoptar la forma de plaza permanente o circunstancial, cuando las cuestiones debatidas les afectasen directamente. Éste es el modelo que sigue el Tribunal Internacional de Justicia, que permite que cada país que es parte interesada en un conflicto concreto nombre un miembro del Tribunal cuando se procede a la vista del caso.

¹⁷ La excesiva generalización se debe, en parte, a que si bien el autogobierno indio en los Estados Unidos y Canadá implica la transferencia de poderes del gobierno federal a las tribus y bandas indias, que quedan exentas de la legislación federal, existe también una característica relación de confianza entre los pueblos indios y el gobierno federal que confiere a éste más autoridad sobre los indios de la que tiene sobre otros ciudadanos. En Canadá, por ejemplo, la sección 91 (4) de la BNA Act confiere al gobierno federal un poder exclusivo en materias relativas a los indios y a las tierras indias. A resultas de ello, el gobierno federal ofrece a los aborígenes determinados servicios que otros canadienses obtienen de los gobiernos provinciales. Éste es un argumento en favor de aumentar la representación de los aborígenes en el Parlamento que ayude a contrarrestar la tendencia del autogobierno aborígen a reducir la necesidad de su representación en el Parlamento (véase RCERPF, 1991, págs. 181-182). Esto muestra la medida en que los argumentos en favor de la representación dependen del contexto y no tanto de alguna teoría general de la representación especular.

En realidad, la distinción entre “federal” e “intergubernamental” resulta confusa en diversas situaciones. Inevitablemente, los gobiernos federales legislarán en áreas que conciernen al autogobierno, de la misma manera que los organismos intergubernamentales a menudo toman decisiones que afectan a la jurisdicción puramente federal, incluyendo asuntos que atañen directamente a los grupos desfavorecidos. En la medida en que esto es así, quizá deseemos asegurarnos de que los grupos autogobernados tengan alguna representación a nivel federal respecto de determinados temas y, a su vez, que los grupos desfavorecidos estén representados en los organismos intergubernamentales respecto de temas específicos. Por tanto, una teoría comprehensiva de la representación de grupo,

Por tanto, resulta erróneo afirmar, como hicieron diversos expertos y diversas comisiones canadienses, que conceder la representación garantizada del pueblo aborígen en el legislativo federal es “una extensión lógica del autogobierno aborígen” (Special Joint Committee, 1992, pág. 52). Si acaso, la consecuencia lógica del autogobierno es la reducción –y no el aumento– de la representación. El derecho al autogobierno es un derecho que se ejerce en detrimento de la autoridad del gobierno federal, no el derecho a compartir el ejercicio de dicha autoridad. Por eso, muchos de los indios que defienden el autogobierno se oponen a que se les garantice escaños en la Cámara de los Comunes, ya que, desde esta perspectiva, la representación garantizada en dicha Cámara podría hacer que el gobierno central interpretase que ello le confiere legitimidad para gobernar las comunidades indias.¹⁸

Naturalmente, los indios pueden defender también la representación especial en el legislativo federal en razón de la situación de desventaja sistémica que padecen. El derecho intrínseco al autogobierno no excluye los derechos basados en desventajas temporales. Sin embargo, es importante saber qué tipo de derechos se reivindican, ya que éstos atañen con distinta intensidad a diferentes organismos gubernamentales, a diferentes marcos temporales y a diferentes subgrupos dentro de las comunidades indias.¹⁹ Puesto que se considera que los derechos de autogobierno son unos derechos intrínsecos y permanentes, también lo son las garantías de representación que se siguen de dicho autogobierno, mientras que los derechos basados en situaciones de desventaja son, en principio, temporales. Ambos reflejan el deseo de “reforzar el poder”, pero el tipo de poder que se reivindica es notablemente diferente.

3. VALORACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN DE GRUPO

He intentado demostrar que la representación de grupo presenta importantes continuidades con las prácticas de representación existentes en las democracias liberales y, aunque la idea general de la representación especular es insostenible, existen dos argumentaciones relacionadas con el contexto que, en determinadas situaciones, como la de superar las desventajas sistémicas y la de asegurar el autogobierno, pueden justificar formas limitadas de representación.²⁰ Estos argumentos dan razones para pensar que la representación de grupo puede jugar un papel importante, aunque limitado, en el sistema de la democracia representativa. Sin embargo, toda propuesta de representación basada en el grupo debe afrontar diversas cuestiones difíciles de resolver. En este apartado final del capítulo, deseo abordar alguna de estas cuestiones, para señalar cuáles son los aspectos que es preciso abordar al desarrollar o evaluar cualquier propuesta específica de representación de grupo.

¿Qué grupos deberían estar representados? ¿Cómo decidimos qué grupos, de haber alguno, deberían tener derecho a la representación basada en el grupo? Muchos de los detractores de este tipo de derechos consideran que esta pregunta no tiene respuesta, o que cualquier respuesta sería arbitraria y no se atendería a ningún principio, ya que el resultado de ella sería una interminable escalada de reivindicaciones de reconocimiento y apoyo político, así como el amargo resentimiento por parte de aquellos grupos cuyas reivindicaciones se viesan rechazadas. Puesto que no hay forma de detener esta “avalancha de nuevas

que admita que tanto el autogobierno como las situaciones de desventaja justifican la representación, quizá deba ocuparse tanto de lo concerniente a las instituciones como de lo relativo a los temas.

¹⁸ De hecho, la concesión del derecho al voto a los indios en 1960 fue en gran medida resultado de las presiones internacionales, no de ninguna reivindicación de los propios indios, que lo consideraban una amenaza a su estatus de naciones autogobernadas (Cairns, 1995).

¹⁹ Los derechos basados en las desventajas deberían englobar también a los indios que residen en núcleos urbanos fuera de las reservas, que pueden no tener ningún poder de autogobierno real, mientras que los derechos basados en el autogobierno se aplicarían claramente a los indios residentes en las reservas (Gibbins, 1991, págs. 181-182). Gibbins sostiene que los aborígenes canadienses que viven fuera de las reservas deberían estar representados en la Cámara de los Comunes a través de los distritos electorales aborígenes, y los que viven en las reservas deberían estar representados en Ottawa por delegados de sus gobiernos tribales en calidad de miembros de los organismos intergubernamentales. De forma similar, los francófonos residentes fuera de Quebec podían tener derecho, basado en su situación de desventaja, a la representación especial en el Senado (como propuso la Asociación Francófona de Alberta), por cuanto los francófonos de Quebec tienen derecho, en virtud del autogobierno, a la representación especial en el Tribunal Supremo.

²⁰ Se ha planteado un tercer argumento en favor de la representación de grupo de las mujeres, según el cual las mujeres tienen una perspectiva moral específica –una “ética del cuidado”– más cooperativa y altruista que la política del interés propio tradicionalmente dominada por los hombres. Por consiguiente, mejorar la representación de las mujeres elevaría el tono moral de la vida política. No discutiré esta argumentación, puesto que fundamentalmente me interesan los debates sobre la representación de grupo de los grupos étnicos y nacionales. Para una crítica de esta misma argumentación, véase Dieta, 1992.

exigencias por parte de unos grupos previamente marginados”, es mejor rechazar de plano todas las reivindicaciones de representación de grupo (Galston, 1991, pág. 142; véase Glazer, 1983, págs. 227-229).

Sin embargo, las argumentaciones antes mencionadas sugieren que es posible trazar distinciones fundamentadas entre los diversos grupos que tienen derecho a la representación si cumplen uno de estos dos criterios: (1) ¿los miembros del grupo están sometidos a desventajas sistémicas en el proceso político?; o (2) ¿los miembros del grupo tienen derecho al autogobierno?

El criterio del autogobierno es el más fácil de aplicar. Como expuse en el capítulo 2, quienes característicamente reivindican los derechos de autogobierno son las minorías nacionales. En Canadá, por ejemplo, se considera que los quebequeses y los aborígenes tienen derecho al autogobierno. En los Estados Unidos, los ejemplos más claros de grupos con derechos de autogobierno reconocidos son los portorriqueños, las tribus indias, los chamorros de Guam y otras comunidades isleñas del Pacífico.

Los criterios de desventajas sistémicas son más complicados. Muchos grupos afirman sufrir desventajas en ciertos aspectos aunque puedan ser privilegiados en otros, y no está claro cómo se puede medir el nivel global de desventajas. Según Iris Young, existen cinco formas de opresión: explotación, marginación, impotencia, imperialismo cultural y “violencia aleatoria y acoso motivado por aborrecimiento o temor al grupo” (I. Young, 1989, pág. 261; 1990, pág. 40). Añade que “una vez tenemos claro que el principio de representación de grupo atañe únicamente a los grupos sociales oprimidos, debería disiparse el temor de una impracticable proliferación de representación de grupo” (I. Young, 1990, pág. 187).

No obstante, su relación de “grupos oprimidos” en los Estados Unidos parece incluir al 80 % de la población. Young sostiene que “en la actualidad, en los Estados Unidos, sufren una o más formas de opresión al menos los siguientes grupos: las mujeres, los negros, la población autóctona originaria, los chicanos, portorriqueños y otros estadounidenses de habla hispana, los estadounidenses de origen asiático, los homosexuales, las lesbianas, la clase obrera, los pobres, los ancianos, y las personas mental y físicamente discapacitadas” (I. Young, 1989, pág. 261). En resumen, todo el mundo, a excepción de los hombres blancos heterosexuales, relativamente bien situados, jóvenes y sanos.

Así las cosas, es difícil ver cómo este criterio podría evitar una “proliferación impracticable”, puesto que cada uno de estos grupos tiene a su vez subgrupos que podrían reclamar sus propios derechos. En el caso de Gran Bretaña, por ejemplo, la categoría de “negro” oculta profundas divisiones entre las comunidades asiáticas y afrocaribeñas, cada una de las cuales comprende a su vez una amplia gama de grupos étnicos. Dada esta capacidad de fragmentación prácticamente infinita, Phillips se pregunta: “¿en este contexto, qué se puede considerar una representación étnica “adecuada”?” (A. Phillips, 1992, pág. 89; véase Minow, 1991, pág. 286).

Por otra parte, como señala Young, muchos partidos políticos y sindicatos han permitido la representación de grupo durante muchos años sin entrar en una escalada imparable de peticiones y resentimientos (I. Young, 1989, págs. 187-189; A. Phillips, 1991, pág. 65). Y, como se comentó anteriormente, tenemos ya una cierta experiencia en la cuestión de identificar a los grupos desfavorecidos en el contexto de los programas de acción positiva.²¹ Así las cosas, el problema es formidable y ciertamente hasta la fecha ninguna de las propuestas de representación de grupo lo ha solucionado de manera satisfactoria. Ésta es una de las razones por las que son preferibles los planes de reforma alternativos, si se dispone de ellos y son efectivos. Sin embargo, el problema de identificar a los grupos desfavorecidos no atañe únicamente a las cuestiones de representación política, y es un problema que ningún país que quiera reparar las injusticias puede soslayar.

Es importante señalar que no todos los grupos históricamente desfavorecidos son partidarios de la estrategia de representación de grupo. Muchos grupos inmigrantes prefieren trabajar en el seno de los partidos políticos existentes para hacerlos más inclusivos, en lugar de intentar obtener escaños garantizados en el legislativo.²² Naturalmente cada grupo debe tener la posibilidad de rechazar este tipo de representación.

²¹ Los programas de empleo equitativo del servicio civil canadiense identifican cuatro categorías de personas desfavorecidas: mujeres, aborígenes, minorías visibles y personas discapacitadas. El Tribunal Supremo canadiense ha iniciado la tarea de desarrollar criterios para identificar a los grupos históricamente desfavorecidos al interpretar las garantías de igualdad de la Carta, que aprueba específicamente las medidas de acción positiva para los grupos desfavorecidos. De hecho, Baines y Boyle sostienen que la representación garantizada para las mujeres no sólo se atiene al espíritu de la Carta, sino que es una exigencia reflejada en la misma. Sostienen que una combinación del apartado 3 (el derecho al voto), el apartado 15 (1) (igualdad de derechos) y el apartado 15 (2) (medidas de acción positiva) genera la autorización legal de mecanismos electorales que aseguren que las mujeres están igualmente representadas (Boyle, 1983, pág. 791; Baines, 1992, pág. 56).

²² Sin embargo, el Consejo Etnocultural Canadiense “defiende hace tiempo que se establezca una tradición, escrita o no escrita, para asegurar cierta presencia de las minorías”, en el Tribunal Supremo (Canadian Ethnocultural Council, 1989,

La visibilidad adicional que se deriva de la representación de grupo conlleva riesgos y beneficios, y cada grupo debería poder valorar libremente estas consideraciones a la luz de sus propias circunstancias.

¿Cuántos escaños debería tener un grupo? Si determinados grupos necesitan este tipo de representación, ¿cuántos escaños deberían tener? Esta pregunta tiene dos respuestas comunes que a veces confluyen, aunque deberían conservar su especificidad, ya que apuntan en direcciones distintas.

Una opción es que un grupo debería estar representado en proporción a su población. Por ejemplo, el Comité de Acción Nacional sobre el Estatus de la Mujer canadiense (NAC) propuso que a las mujeres se les garantizase el 50 % de los escaños del Senado, lo que en esencia supondría su representación electoral proporcional. La segunda opción es que debería haber un número de representantes suficiente para asegurar que las perspectivas y los intereses del grupo quedasen debidamente reflejados. La primera opción se sigue naturalmente del compromiso con el principio general de la representación especular. Pero, como he señalado antes, la mayor parte de los defensores de la representación de grupo desean evitar dicho principio. Y una vez omitido, no está claro por qué la representación proporcional es preferible a un nivel mínimo o umbral de representación.

Por ejemplo, Anne Phillips rechaza el supuesto implícito en la representación especular, según el cual para comprender o representar los intereses de un grupo determinado es necesario pertenecer al mismo. Pero va más lejos cuando afirma que “al cuestionar la noción de que *únicamente* los miembros de determinados grupos desfavorecidos pueden entender y representar sus intereses, ¿no sería útil invertir los términos y preguntarnos también si tal comprensión o representación se puede dar sin la presencia de *ningún* miembro de los grupos desfavorecidos? (Phillips, 1994, pág. 89, nota 12). Phillips sostiene que, sin, un determinado nivel mínimo o umbral de escaños, otros no podrían entender –y por tanto, no podrían representar– los intereses de un grupo desfavorecido.

La aplicación de este criterio de nivel mínimo o umbral de escaños puede producir resultados distintos a los del criterio de representación electoral proporcional. En el caso de las mujeres, el umbral de escaños necesarios para expresar de manera eficaz sus puntos de vista es razonablemente menor que el número proporcional de escaños. La presidenta del NAC defendió que se garantizase el 50 % de los escaños del Senado a las mujeres, argumentando que esto aseguraría a las mujeres “un lugar en escena” (Rebick y Day, 1992); es decir, pedía la representación proporcional, pero la defendía basándose en la necesidad de la representación mínima o umbral. Pero, para tener un lugar en escena, ¿hace falta tener el 50 % de los papeles?

No obstante, en otros casos el umbral de escaños necesario para una verdadera representación puede exceder el número proporcional de escaños. La experiencia indica que si en una asamblea legislativa o en un comité sólo hay uno o dos miembros de un grupo marginado o desfavorecido, es probable que acaben siendo excluidos y sus voces ignoradas (Guinier, 1991a, págs. 1.434-1.437). Así pues, la representación proporcional de algunos grupos desfavorecidos, como las minorías raciales o los grupos inmigrantes, equivaldrá únicamente a esta representación simbólica. Por esta razón, el número de escaños necesario para que puedan exponer debidamente sus puntos de vista puede exceder el número de escaños exigidos por la representación electoral proporcional.

La elección entre la representación o umbral mínimo y la representación proporcional puede depender de la naturaleza del proceso de toma de decisiones; es decir, de si el organismo legislativo ha adoptado pautas de decisión consensuales, consociacionales, por mayoría absoluta o mediante otros tipos de compromisos en lugar del procedimiento de mayoría simple. Cuanto más consensual es el proceso, mejores resultados se obtienen con la representación o umbral mínimo.²³

¿Cómo se determina la responsabilidad de los representantes de grupo? ¿Qué mecanismos de evaluación se pueden instaurar para asegurar que los legisladores que ocupan escaños reservados sirven realmente a los intereses de los grupos a los que se supone representan? ¿Cómo podemos asegurar que los “representantes” del grupo son responsables ante él?

pág. 342). Sobre las estrategias para aumentar la representación de los grupos etnoculturales y las minorías visibles, véanse los ensayos recogidos en Megyery, 1991a.

²³ Véase Spitz, 1984, pág. 50; Lijphart, 1984, págs. 23-30; Guinier 1991a. Una cuestión conexas es si los representantes del grupo (con independencia de cuántos sean) deberían tener poderes especiales (como el de veto) en áreas que afectan directamente a su grupo. Esto parece bastante razonable y, de hecho, prácticamente esencial, para la representación de grupo basada en los derechos de autogobierno. Puesto que en este caso la justificación de la representación de grupo es proteger las competencias del autogobierno ante la intrusión federal, en áreas de jurisdicción combinada o conflictiva el veto parece un mecanismo lógico. El que la representación de grupo basada en las desventajas sistémicas lleve a derechos especiales de veto (por ejemplo, en el caso de las mujeres legisladoras en decisiones relativas a los derechos reproductivos, como sugiere Iris Young) es más complicado, y dependería de la naturaleza de la desventaja.

De nuevo volvemos a encontrarnos con dos respuestas muy diferentes. En Nueva Zelanda, el modelo maorí establece la presentación de listas electorales separadas para los maoríes, de manera que algunos diputados son elegidos exclusivamente por los votantes maoríes.²⁴ Este modelo de representación de grupo no intenta especificar las características del candidato; en realidad, sería posible –aunque hartamente improbable– que los votantes maoríes llegasen a elegir a un diputado blanco. En este modelo lo importante no es a quién se elige, sino cómo se elige; es decir, que los candidatos son elegidos por, y consecuentemente, son responsables ante, la comunidad maorí.

Esto se asemeja a la práctica de trazar las fronteras de los distritos electorales para que coincidan al máximo con una “comunidad de intereses”. Con toda seguridad se puede presumir que estas comunidades emplearán su fuerza electoral para elegir “a uno de los suyos”. Pero también pueden –y a veces lo hacen– elegir a alguien que no pertenezca a su grupo. Esto no va en detrimento del valor de la acomodación de las comunidades de intereses, porque la justificación de esta práctica no es la representación especular (que podría asegurarse mediante una lotería o una muestra aleatoria). La justificación consiste más bien en que es una práctica que promueve la representación de los intereses del grupo haciendo que el diputado se responsabilice ante la comunidad. Por esta razón, muchos de los defensores de la reforma de los distritos electorales en los Estados Unidos insisten en que les interesa más la responsabilidad que la representación especular:

en mi opinión, las medidas electorales positivas están mal enfocadas si se consideran como un mecanismo para garantizar que los negros estarán representados por negros, los hispanos por hispanos y los blancos por blancos, ya que, por el contrario, la verdadera misión de tales medidas es garantizar que la capacidad de importantes grupos de la población para elegir a sus representantes predilectos no se verá gravemente perjudicada (Grofman, 1982, pág. 98).

El modelo maorí intenta proporcionar el mismo tipo de responsabilidad a los grupos más pequeños o territorialmente dispersos.

Sin embargo, muchas propuestas para la representación de grupo no contemplan las candidaturas separadas o la reforma de las circunscripciones electorales. Por ejemplo, la propuesta del NAC pedía que el 50 % de los senadores canadienses fueran mujeres, que serían elegidas por el electorado en general, compuesto por el mismo número de hombres que de mujeres. Asimismo, la propuesta pedía que se garantizase un número proporcional de escaños para las minorías raciales, aunque estos senadores también serían elegidos por el electorado en general, predominantemente blanco.

En este modelo, la representación proporcional consiste en que haya legisladores que pertenezcan al propio grupo, aun cuando no sea éste el que los elija directamente. Pero no está claro en qué sentido este procedimiento es una forma de *representación*, ya que en este modelo no hay mecanismos para determinar qué es lo que cada grupo quiere, ni para asegurar que los “representantes” del grupo se atienen a las necesidades del mismo. El representante no es responsable ante el grupo y, por tanto, puede simplemente ignorar las opiniones del mismo. De hecho, dado que los “representantes” del grupo son elegidos por el conjunto del electorado, sería una imprudencia por su parte que adoptasen actitudes que pudiesen herir la sensibilidad de los grupos dominantes. Como señala Phillips, “la responsabilidad siempre es la otra cara de la representación y, en ausencia de procedimientos para determinar las necesidades y las aspiraciones de un grupo concreto, no se puede hablar seriamente de la representación política del mismo” (Phillips, 1992, págs. 86-88).

Esto indica que el problema de la exclusión y la solución de la inclusión son asimétricos (Phillips, 1995). Así las cosas, sería razonable concluir que un grupo que no alcanza ni con mucho su representación electoral proporcional está, por tanto, “insuficientemente representado”, especialmente si ha estado sometido a discriminaciones y desventajas históricas. Pero de ello no se sigue que invirtiendo esta exclusión, garantizándole escaños, se asegure que los intereses y perspectivas del grupo están debidamente “representados”. Por ejemplo, la idea de que la presencia de mujeres en el legislativo aseguraría *por sí misma* la representación de los intereses de las mujeres, aun en ausencia de cualquier tipo de responsabilidad electoral, sólo tiene sentido si se piensa que existe “algún tipo de unidad fundamental entre las mujeres, algún conjunto esencial de experiencias e intereses que pueden ser representados por cualquier persona de ese sexo” (Phillips, 1995). Pero esto es poco plausible, no sólo en el caso de las mujeres, sino también en el caso de las minorías étnicas, nacionales o raciales, dada la heterogeneidad de los intereses y perspectivas existentes en cada uno de estos grupos.

²⁴ Para una discusión del modelo maorí, véase Fieras, 1991; McLeay, 1991. Para la propuesta de garantizar escaños aborígenes en Canadá, basada en el modelo maorí, véase RCERPF, 1991, págs. 170-185.

Por tanto, nos encontramos una vez más ante modelos conflictivos basados en ideales conflictivos. El modelo maorí garantiza que algunos representantes solamente tendrán que rendir cuentas a los votantes maoríes, aunque ello no asegura que dichos representantes pertenezcan a esta comunidad; es decir, no garantiza que el representante “sea un reflejo especular” del electorado. El modelo del NAC garantiza que los representantes reflejan importantes grupos del electorado, pero no que los representantes sean únicamente responsables ante los grupos que reflejan. Naturalmente, la mayoría de los partidarios de garantizar la representación de los grupos desfavorecidos creen en la necesidad de la responsabilidad, y quisieran encontrar algún procedimiento para asegurar que los representantes son responsables ante el grupo al que supuestamente representan. Pero hasta la fecha los ideales de la representación especular y de la responsabilidad democrática no se han podido integrar de una manera óptima.

4. CONCLUSIÓN

Los derechos de representación de grupo apelan a algunas de las prácticas y principios fundamentales de la democracia representativa y, por otra parte, algunas formas de representación de grupo podrían desempeñar un papel importante, aunque limitado, dentro del sistema político democrático. Sin embargo, cualquier propuesta de representación de grupo debe resolver diversas dificultades, como la de identificar a los grupos verdaderamente desfavorecidos y la de asegurar que sus “representantes” cumplan con sus responsabilidades ante ellos.

Aun en el caso de que estas dificultades pudieran solventarse, algunos liberales se opondrían a la representación de grupo basándose en que institucionalizar las diferencias de grupo y otorgarles relevancia política tendría graves consecuencias para la unidad social. Consideran que otorgar este tipo de relevancia a los grupos tendría el mismo efecto “que un agente corrosivo sobre el metal; es decir, que desgastaría los vínculos de conexión que nos mantienen unidos como nación” (Ward, 1991, pág. 598). De hecho, la objeción fundamental del Tribunal Supremo de los Estados Unidos a la reforma de los distritos para conseguir mayorías negras era que dicha medida fomentaba la “balcanización”.²⁵ Como ya se ha expuesto, estas preocupaciones por la unidad social aparecen siempre que se plantea algún tipo de derechos diferenciados en función del grupo, y aludiré a ellas en el capítulo 9.

Naturalmente, las cuestiones relativas a la representación no pueden reducirse a la composición del legislativo. La representación en el legislativo debe situarse en el contexto de otros mecanismos para representar los intereses y perspectivas de un grupo, como la impugnación legal de la legislación desfavorable y la defensa de los intereses del grupo en los tribunales. Cualquier valoración de la necesidad de la representación del grupo debe tener en cuenta estas vías alternativas a la representación.

Pero muchas de las dificultades que afectan a los grupos desfavorecidos en el proceso electoral afectan también a sus posibilidades de acceso a estos mecanismos de representación alternativos. Además, el legislativo tiene el papel especialmente simbólico de representar a los ciudadanos del país, y los ciudadanos que no se sienten reflejados en él pueden alienarse del proceso político y cuestionar su legitimidad. La representación en el legislativo, aunque no es la única forma de representación posible, es la más importante de todas, y el deseo de estar debidamente representado en él merece ser tenido en consideración.

Esta es una conclusión bastante imprecisa y me temo que no he intentado definir o defender ningún modelo específico de representación de grupo. En realidad creo que, en términos generales, no hay mucho más que decir. La democracia conlleva un compromiso con el principio de igualdad política, pero a partir de este principio general no hay forma de deducir cuál es el mejor sistema de representación (Beitz, 1989; Dworkin, 1987; Dahl, 1989, caps. 10-14). Existen muchas formas de lograr la igualdad política, y los resultados de los mecanismos electorales concretos dependen sobremanera del contexto en el que se aplican. Dependen en buena medida de la cultura política del país, incluyendo en ella la forma de organización de los partidos y los mecanismos de votación de los ciudadanos. En diversos países se han implantado reformas semejantes y se han obtenido resultados sorprendentemente diferentes en cuanto a la representación de los grupos desfavorecidos. (Compárese al efecto el impacto de la representación proporcional en las candidaturas de los partidos en Italia y Noruega.)

²⁵ La sentencia del Tribunal en *Shaw v. Reno* se basó en la decimocuarta enmienda, que refleja que la ley protege a todos por igual. Pero (como subrayaron los jueces que discreparon con ella) el Tribunal no hizo ningún intento de demostrar que los blancos se verían injustamente perjudicados por la reforma de los distritos, ya que, a pesar de ella, la representación de los blancos seguiría excediendo la estrictamente proporcional. Parece claro que la verdadera objeción no se fundaba en cuestiones de injusticia, sino de “balcanización”.

Todo cuanto he intentado demostrar en este capítulo es que la representación de grupo no es intrínsecamente iliberal o antidemocrática.²⁶ Es una ampliación plausible de nuestras tradiciones democráticas existentes y en determinadas circunstancias es la mejor manera de asegurar que las minorías puedan expresar adecuadamente sus intereses y sus aspiraciones. Habida cuenta de que resulta vital que las minorías dispongan de procedimientos justos para que se escuche su voz en el proceso político, parece obvio que las propuestas orientadas a lograr la representación de grupo les proporcionan tales procedimientos.

²⁶ Doy por supuesto que la legitimidad de cualquier tipo de procedimiento democrático depende, al menos en parte, de sus consecuencias en cuanto a la justa protección de los intereses de las personas. Por tanto, rechazo todas aquellas teorías de la democracia puramente “intrínseca” o “procedimental” según las cuáles podemos juzgar la legitimidad de los procedimientos democráticos independientemente de cuáles sean los verdaderos resultados de los mismos en el bienestar de la gente. Véase la discusión de las teorías de la democracia de los “mejores resultados” *versus* la democracia “procedimental” (o de las teorías “instrumentales” *versus* las teorías “intrínsecas”) en Beitz, 1989. Véase también la discusión de Dworkin sobre las teorías “dependientes” *versus* “imparciales” en Dworkin, 1988.