

DOCUMENTOS DE DEBATE

INCLUSIÓN Y DIVERSIDAD: ¿REPENSAR LA DEMOCRACIA?

Wolfgang Merkel

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento sólo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD
02/2009



Wolfgang Merkel es Director del Centro Berlín de Investigación en Ciencias Sociales (WZB), Profesor de Ciencias Políticas en la Humboldt-Universität zu Berlin y miembro del consejo asesor del Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo. Asimismo es miembro del Comité Científico de la Fundación IDEAS.

Este documento se ha elaborado en el contexto de la conferencia “Progreso Global – Hacia un Nuevo Pacto Global” organizada por la Fundación Ideas y el *Center for American Progress*, celebrada en Madrid en octubre de 2009.

Publicaciones de la Fundación IDEAS para el Progreso

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.

Artículos de Análisis: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax. +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

ISBN: 978-84-937884-6-9
Depósito legal: M-23532-2010

1

Introducción¹

La diversidad, en mi opinión, es el desafío que plantean unas sociedades cada vez más heterogéneas; mientras que la inclusión podría ser la respuesta del sistema político a dicho desafío. Si estoy en lo cierto, debemos preguntarnos si la democracia madura, tal y como la conocemos, sigue ofreciendo todos los principios, instituciones y actores necesarios para incluir la vieja y la nueva diversidad de nuestras sociedades y de nuestra ciudadanía. En caso contrario, sí tendríamos que repensar la democracia. Sin embargo, se trata de una pregunta y no de una afirmación. Y por eso he añadido un interrogante al final del título.

Pero en este caso, una serie de preguntas difíciles nos llevan a plantear otras preguntas. ¿Qué es la diversidad? ¿A qué tipo de diversidad nos estamos refiriendo? ¿Por qué y cómo constituye la diversidad un desafío para la democracia? ¿Se trata de un desafío para la democracia en sí, o sólo para determinadas formas, principios, procedimientos e instituciones democráticas? ¿Y qué significa inclusión? ¿Qué tipos de identidades, ideologías e intereses diversos pueden reclamar con legitimidad que se los incluya en la democracia y qué instituciones, procedimientos y agentes son los más apropiados para hacerlo? ¿Cuáles son las consecuencias para la democracia y qué significa para la estabilidad y la calidad de ésta?

No pretendo tener respuesta a todas estas preguntas. Lo que quiero hacer es trazar un mapa cognitivo que puede resultar útil para situar todas estas preguntas sueltas dentro de un marco más coherente, que nos permita reconocer y explorar las dependencias e interdependencias normativas y empíricas de estas preguntas. El mapa cognitivo constará de cinco pasos:

1 Este documento es la primera versión de un proyecto en curso que sirvió como texto de base para la ponencia efectuada en el IX Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA): “Repensar la democracia: inclusión y diversidad”, en septiembre de 2009 en Málaga.

1. Primero, definiré lo que es la “diversidad” y trazaré las fronteras de su “territorio”.
2. A continuación, quisiera debatir por qué y en qué sentido la diversidad constituye un desafío para la democracia.
3. Después exploraré el significado de la inclusión, qué formas de diversidad pueden o deben o no deben incluirse en el juego democrático.
4. Qué principios, procedimientos e instituciones son los más adecuados para abordar la diversidad y la inclusión.
5. Y, por último, nos preguntaremos si (realmente) es necesario que repensemos la democracia.

2

Definición y trazado de la “diversidad”

Si buscamos definiciones o artículos sobre la diversidad en los libros de texto de sociología, sólo encontraremos unas cuantas anotaciones, fundamentalmente bajo la etiqueta de heterogeneidad. En los manuales de filosofía, la diversidad se aborda fundamentalmente en el contexto de las “éticas diversas” o de “la diversidad y los desacuerdos”. No he encontrado ni una sola anotación o capítulo sobre el concepto de diversidad en los manuales de ciencias políticas. Probablemente, donde más se aborde este término sea en los léxicos antropológicos, un género literario que deliberadamente no he consultado para este documento.

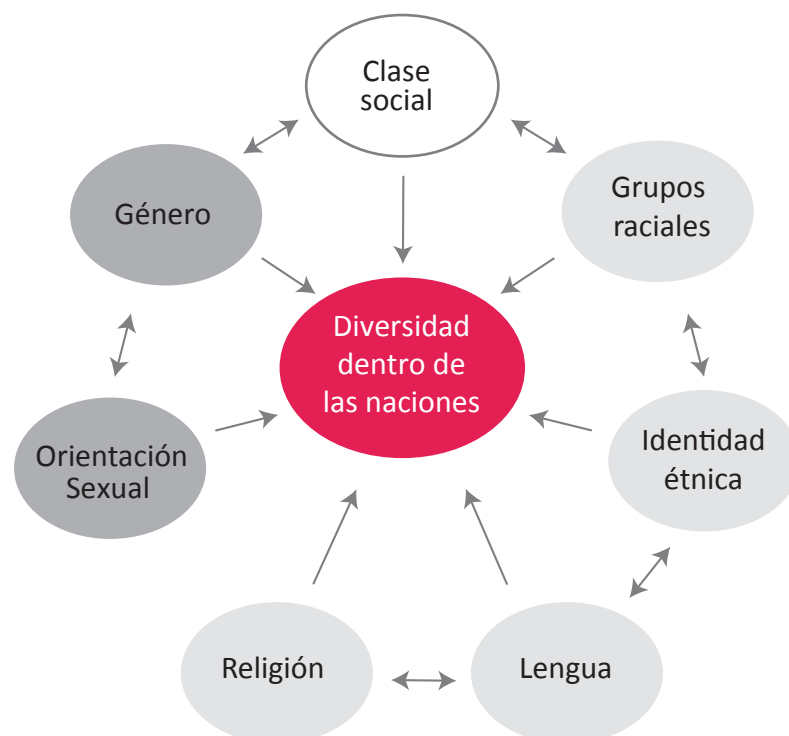
La diversidad está lógicamente vinculada a la identidad. Sólo si existen identidades claramente discernibles en la sociedad podremos hablar de la diversidad, que refleja el universo social de dichas identidades diferentes. Las personas tienden a describir su identidad distinguiéndose de los demás, en modos cada vez más diversos por lo que atañe a las sociedades modernas: desde la clase, el género, la raza, la etnia, la lengua, la religión, la orientación sexual, etc. Dichas identidades no son en absoluto mutuamente exclusivas, sino que coexisten bajo distintas combinaciones y formas en las sociedades multiculturales complejas y en los Estados nación. Aunque las personas se definan predominantemente como trabajadores, mujeres, o musulmanes, estas auto-identificaciones tienden a superponerse y acumularse.

La diversidad describe la complejidad sociocultural y la diferenciación de las estructuras sociales en las sociedades modernas. Sin embargo, los usos del término o del concepto de diversidad no son uniformes, del mismo modo que tampoco están claras las diferencias o similitudes de los términos relacionados. Antes de que el término se pusiera de moda en las ciencias sociales y en la filosofía, su contenido se asimilaba

a la heterogeneidad o a la pluralidad. Sin embargo, parece que la diversidad suscita elementos de confrontación más fuertes que el término heterogeneidad. Tampoco está del todo clara la relación con el concepto de división. Podría sostenerse, y lo haremos, que la diversidad de las sociedades es especialmente pertinente cuando está politizada, movilizada y organizada. Las divisiones pueden ser, aunque no necesariamente, consecuencia estructural de las sociedades diversas. Esto significa que debemos diferenciar entre la diversidad, entendida como ámbito de identidades socioculturales descriptivas, y la diversidad como grupos políticamente movilizados. En términos marxianos, podemos hablar de entidades sociales “en sí mismas” y “para sí mismas”. Las clases sociales o las identidades socioculturales sólo constituyen un desafío potencial para el orden político en general, y para las democracias en particular, si se convierten en grupos con conciencia propia capaces de actuar políticamente para su propio bien.

Las formas más relevantes de identidades diversas en las complejas sociedades modernas pueden ilustrarse a partir del siguiente diagrama:

Figura 1. Las formas más relevantes de identidades diversas en las sociedades modernas



Fuente: elaboración propia

Con el fin de ordenar la enumeración de las diversidades potenciales en las sociedades complejas, vamos a organizarlas en torno a tres tipos ideales de divisiones: las divisiones basadas en los intereses, las divisiones basadas en la ideología y las divisiones basadas en la identidad (véase Offe 2003:157 f.).

- **Las divisiones basadas en los intereses** están relacionadas con el control y la distribución de los recursos y son típicas de los conflictos de clase. La sabiduría común considera que estos conflictos distributivos son los más fáciles de resolver si no tienen raíces en conflictos ideológicos. Si el conflicto puede institucionalizarse a través de un Estado de bienestar-fiscal justo, apoyado por un juego económico de suma positiva, el conflicto sobre la distribución de los recursos puede procesarse pacíficamente dentro del marco institucional de las democracias liberales o sociales.
- **Las divisiones basadas en la ideología** suelen ser más difíciles de resolver. Las ideologías son doctrinas exhaustivas que exponen en detalle los valores, derechos y deberes adecuados y deseables. Estas doctrinas ideológicas exhaustivas a menudo impiden que los adeptos de las distintas ideologías lleguen a un acuerdo sobre procedimientos e instituciones comunes para negociar sus conflictos sobre derechos y deberes. Estos conflictos se plasmaron en el pasado con las doctrinas marxistas y en la actualidad con el fundamentalismo religioso.
- **Las divisiones basadas en la identidad** son las más difíciles de resolver. Las exigencias típicas de estos conflictos son de reconocimiento y, por consiguiente, de otorgamiento de derechos específicos de grupo para las minorías raciales, étnicas o lingüísticas. Dentro de una comunidad política, la mayoría puede responder otorgando dichos derechos, pero a menudo prefiere la asimilación o sencillamente la pluralidad de individuos diversos, siendo todos ciudadanos iguales de la misma nación (republicana) o comunidad política. En este punto, los sociólogos y expertos en ciencias políticas de la corriente dominante sostienen que las identidades y el reconocimiento son difíciles de negociar y que, por lo tanto, los conflictos de identidad amenazan con desembocar en luchas intransigentes.

Los tres tipos de diversidad son tipos ideales. En realidad, estos conflictos de tipo ideal pocas veces existen. A menudo se superponen, se acumulan o se entrecruzan a través de distintas identidades. Los conflictos de clase también pueden polarizarse ideológicamente a falta de crecimiento económico o/y si las clases más bajas cuestionan la justicia de las normas distributivas fundamentales. Los conflictos

ideológicos y los conflictos basados en la identidad no sólo se configuran en torno a los derechos y el reconocimiento, sino también en torno a los recursos y a su distribución. Esta superposición podría sugerir que dichos conflictos son más fáciles de resolver de lo que se deduce de la típica lucha por un tipo ideal de reconocimiento, pero a veces se sigue alimentando el conflicto de reconocimiento a través de la búsqueda de recursos orientada a una elección racional.

En la teoría de la modernización de los años cincuenta y sesenta, de Parsons a Lipset, Daniel Bell y Sam Huntington (en su etapa inicial), se predijo el declive, si no la desaparición, de estos rasgos de las sociedades tradicionales. Las divisiones primordiales y atributivas raciales, étnicas y religiosas se debilitarían y sus identidades asociadas quedarían integradas en una sociedad moderna y en un sistema político laico basado en valores universalistas (¡liberales!). El conflicto dominante de las sociedades modernas sería la distribución de los recursos económicos. Incluso esta lucha distributiva quedaría institucionalmente atenuada por los derechos sociales (T. H. Marshall) en la era post-ideológica (Bell) por venir. Cinco décadas después de estas predicciones laicas de la teoría de la modernización, tenemos que reconocer que han resultado estar absolutamente equivocadas. Esto es cierto a escala mundial, pero también en el caso de las sociedades post-industriales avanzadas. Los tres conflictos vuelven a estar presentes en las sociedades modernas actuales:

- El conflicto de clase parece haber reaparecido después de dos décadas de políticas neoliberales y de redistribución de la riqueza de abajo arriba. Las organizaciones, poderosas en su día, de la clase trabajadora (sindicatos y partidos de la clase trabajadora fuertes) han perdido drásticamente su capacidad de representar eficazmente los intereses colectivos de los trabajadores de los estratos más bajos. Según defiende con firmeza Colin Crouch (2004), ésta es la razón por la cual la mayoría de las democracias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) están adentrándose en una etapa post-democrática.
- La religión ha resurgido en las sociedades modernas: esto es así en la sociedad de los Estados Unidos, con la refundamentalización de sus denominaciones evangélicas, y en la migración del Islam a las comunidades laicas o cristianas de Europa.
- Desde los años setenta, los Estados nación de Europa han presenciado un creciente renacer de las identidades étnicas primordiales, de Dinamarca a España y de Francia a los Balcanes. El otorgamiento de distintos tipos de

derechos adicionales, como los derechos de grupo o de transferencia, no consiguieron moderar el conflicto potencial, sino que más bien parece que lo intensificaron.

No existe una explicación común de por qué estos tres tipos de conflictos de la diversidad no se han resuelto, sino que se han intensificado en las tres últimas décadas. La reaparición del conflicto de clase y el renacer de la sociedad de clases en Europa se deben fundamentalmente a la desigualdad acelerada de los recursos socioeconómicos, impulsada por la globalización, el predominio del neoliberalismo y el desencanto respecto al Estado regulador. La cuestión religiosa ha vuelto a emerger en Europa, fundamentalmente porque las mayorías cristiana y laica y sus gobiernos se muestran reticentes a la hora de otorgar a las minorías inmigrantes musulmanas los mismos derechos y el mismo reconocimiento de los que goza la mayoría cristiana. Independientemente de si esto es o no verdad, los gobiernos, y en mayor medida, gran parte de la sociedad mayoritaria, justifican sus reticencias al reconocimiento sobre la base del supuesto incumplimiento de los derechos constitucionales básicos, como la igualdad entre hombre y mujer, por parte de determinadas tradiciones culturales. Además, una parte considerable de la inmigración musulmana no reconoce los derechos ni los valores específicos de las sociedades de acogida. Como resultado de ello, a menudo los inmigrantes no desarrollan lealtades para con sus nuevas comunidades políticas. Si es que llega a darse, el apoyo a las democracias liberales por parte de ese tipo de inmigración es, en el mejor de los casos, instrumental. A diferencia de lo que ocurre con la cuestión religiosa, muchos gobiernos europeos estaban dispuestos a satisfacer las exigencias de igualdad de derechos y de derechos adicionales por parte de las minorías étnicas autóctonas. En los casos en que dichas minorías estaban bien organizadas, disponían de recursos considerables o de un potencial (violento) de chantaje, los gobiernos centrales también aceptaban la transferencia territorial.

Es interesante observar que, mientras los tres tipos mencionados de diversidad se han agravado durante las tres últimas décadas en muchos Estados y sociedades, otros dos conflictos de diversidad se han atenuado. El primero es la desigualdad jurídica, política y económica de la mujer; el segundo, el relacionado con los derechos de los homosexuales. A pesar de que la igualdad socioeconómica plena del hombre y de la mujer todavía no se ha alcanzado, los derechos jurídicos que ostentan los hombres y las mujeres son los mismos. La representación y la participación política de la mujer ha mejorado e incluso las desigualdades socioeconómicas entre hombre y mujer se han reducido. Dado que el tema de la igualdad normativa entre hombres y mujeres no era objeto de discusión entre los actores implicados, era más fácil mejorar la

equiparación de derechos y oportunidades, a veces por medio de cuotas o de acción positiva. La situación legal de los homosexuales ha mejorado en la mayoría de los países europeos, a la vez que se reducía su discriminación social. En comparación con los años cincuenta y sesenta, ambos grupos están hoy reconocidos *de jure* y *de facto* como “iguales”. Se trata de un argumento de peso contra el concepto erróneo de Colin Crouch de post-democracia y contra las protestas de los que diagnostican y prevén un declive continuado de la calidad democrática.

3

¿Por qué la diversidad constituye un desafío (para la democracia)?

¿Por qué la reaparición (si es que alguna vez desaparecieron) de los tres tipos de diversidad plantea un desafío para la democracia y qué condiciones previas, esferas e instituciones de la democracia en particular ejercen presión sobre ellos? La primera respuesta es que los tres tipos ideales de diversidad se han convertido en un desafío para la democracia porque se han politizado y manifestado como divisiones políticas. Sólo como división política puede la diversidad socavar la cohesión de las comunidades políticas, la cual debe considerarse en general como una condición previa pre-democrática de las democracias. Este argumento no es nuevo y cuenta con eminentes defensores en el campo de la teoría política. Si no queremos remontarnos a la filosofía griega de la Antigüedad de Platón y Aristóteles, para quienes la heterogeneidad del *demos* y un buen orden político eran anatemas, entonces el gran filósofo liberal John Stuart Mill es, sin duda, una de las fuentes destacadas de donde surge un escepticismo fundamental acerca de la compatibilidad de las sociedades diversas con la democracia. En el capítulo 16 de sus *Consideraciones sobre el Gobierno representativo*, obra publicada por primera vez en 1861, Mill escribió:

“Las instituciones libres son casi imposibles en un país compuesto por nacionalidades diferentes, en un pueblo donde no hay lazos de unión, sobre todo si ese pueblo lee y habla distintos idiomas. No puede producirse en tales circunstancias la opinión pública indispensable para la obra del Gobierno representativo” (Biblioteca Científico-Literaria, Sevilla 1878:450).

La argumentación de Mill de la segunda mitad del siglo XIX no es etnonacionalista, sino democrática. También podía encontrarse en las teorías de la democracia deliberativa como la de Jürgen Habermas: *La transformación estructural de la esfera pública*

(1962) o en la obra de Bob Putnam sobre capital social y confianza social (1993; 1996) a finales del siglo xx. Sostienen que las democracias liberales sólo funcionan si se produce un discurso público real y la suficiente confianza social entre los ciudadanos. El nacionalismo pluralista basado en la identidad primordial dentro de una comunidad política (Easton, 1965) entorpece o incluso destruye las condiciones previas de un discurso público democrático. Las razones pueden encontrarse en la dinámica del restablecimiento del nacionalismo, ya que, y cito de nuevo a J. S. Mill:

“... todas (las nacionalidades) observan con obstinación de partido sus caracteres distintivo, o resucitan costumbres ya olvidadas, y hasta lenguas caídas en desuso, para que la línea de división sea más patente: cada raza se cree tiranizada si ejercen sobre ella autoridad funcionarios de una raza rival” (ibíd. 461).

El segundo argumento de Mill se refiere a la dinámica de la agravación de las diferencias culturales a través del fortalecimiento de la diversidad de las identidades étnicas, hasta que revisten la naturaleza perjudicial de un juego de suma cero. También puede interpretarse como una “advertencia política” frente a la concesión de demasiados derechos culturales o políticos a comunidades nacionalistas particulares dentro de un sistema político libre y democrático.

J. S. Mill no es el único. Más de 100 años después, Robert Dahl desarrolló un pensamiento similar. Sin embargo, la terminología de Dahl es diferente. No habla de diversidad ni de nacionalidades, sino de identidades, de divisiones subculturales y de pluralismo. Así, escribe:

“Es razonable suponer entonces que las perspectivas de la poliarquía se reducen considerablemente si las creencias y las identidades fundamentales de las personas de un país producen conflictos políticos, y que, en cambio, mejoran si las creencias y las identidades son compatibles y por lo tanto no son fuente de conflicto. Así, según van aumentando la fuerza y la distinción de las subculturas de un país, irán decayendo las posibilidades de la poliarquía” (Dahl, 1989:255).

Según el análisis de Dahl, las subculturas suelen formarse en torno a las diferencias étnicas, religiosas, raciales, lingüísticas o regionales y a las experiencias históricas compartidas o los mitos ancestrales (ibíd). Aunque Dahl postula inequívocamente que la poliarquía es “significativamente menos frecuente en países con marcado pluralismo subcultural”, también sostiene que la “homogeneidad cultural no es (...) estrictamente necesaria para la poliarquía” (ibíd. 255). El pensamiento de Dahl se

acerca a las ideas básicas de Mill, pero es menos apodíctico en su conclusión que el filósofo liberal y dio las primeras pistas sobre cómo resolver este dilema.

Podría seguir citando a autoridades de la ciencia política libres de toda sospecha, como David Easton, Dankwart Rustow, Arend Lijphart y Claus Offe, que suscriben el razonamiento de base de que los conflictos étnicos, lingüísticos, religiosos y otros conflictos identitarios dificultan el gobierno democrático. Pero si estamos de acuerdo en que la diversidad e incluso el conflicto cultural no son razón suficiente para imposibilitar la democracia, deberíamos explicar claramente bajo qué condiciones lo son o no lo son, lo que nos lleva de nuevo a la inclusión. Más concretamente, debemos preguntar: ¿qué formas de inclusión pueden atenuar los conflictos culturales y cuáles pueden exacerbarlos e incluso desafiar la existencia de las democracias pacíficas?

4

¿Acaso la inclusión es la respuesta?

El término “inclusión” es menos discutido en cuanto a su contenido y a sus consecuencias. Sin embargo, en un sentido más amplio, significa la integración jurídica, política, económica, social y cultural de todos los ciudadanos, o incluso de toda la población que vive en un territorio determinado de un Estado. Las sociedades y los sistemas de gobierno occidentales modernos se describen a sí mismas como democracias comprometidas con los valores de libertad, tolerancia y justicia, igualdad de oportunidades, libre desarrollo del individuo, bienestar y a veces incluso con la búsqueda de la felicidad. Una definición más restringida relativa a la estructura política de los regímenes democráticos se limita a las normas jurídicas y políticas de la constitución, a sus procedimientos y a sus instituciones políticas, que deben proporcionar la garantía institucional de que no se produzca desigualdad jurídica o política ni discriminación o exclusión. A continuación, me ceñiré a esta definición más restringida y me centraré en la inclusión de las minorías étnicas y lingüísticas en las democracias, lo cual es especialmente interesante en países como España, Bélgica, Reino Unido, Eslovaquia, Hungría, Rumanía y muchos otros también.

Básicamente, creo que las democracias podrían enfrentarse a las exigencias identitarias y políticas de las minorías étnicas de cuatro maneras distintas (Bellamy, 2000; Offe, 2003; Ferejohn, 2004) que incluyen:

- Asimilación cultural y lingüística, a la vez que se otorgan plenos derechos de ciudadanía.
- Concesión y aplicación de igualdad de derechos *de jure* y *de facto*.
- Concesión de derechos especiales de grupo a las minorías étnicas.
- Puesta en marcha y ampliación de la transferencia de poderes de gobierno.

5

Principios, procedimientos e instituciones para la inclusión

A nivel constitucional, ¿cuáles son las ventajas de estas cuatro soluciones y cuáles son las consecuencias que cada una de estas “soluciones” puede acarrear?

5.1 La integración por asimilación

La democracia constitucional implica que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones. Sin embargo, ni en la teoría constitucional ni en la teoría de la democracia, así como tampoco en la práctica, existe un consenso sobre cómo se deberían garantizar estos derechos civiles. Los comunitaristas pertenecientes a la tendencia dominante insisten en las similitudes atributivas y en la probabilidad de que los inmigrantes no sólo acepten los derechos y deberes constitucionales, sino que también adopten las normas y costumbres culturales de la sociedad de acogida. La selección de aquellos que pueden optar a la ciudadanía se basa en la compatibilidad o incluso en las similitudes socioculturales. Los nuevos ciudadanos se asimilarían a la cultura dominante (*Leitkultur*) de la comunidad. Se espera, si es que no se exige, que los inmigrantes adopten el idioma de su nueva sociedad y que sus creencias religiosas sean compatibles con las normas constitucionales y culturales existentes. Aunque Samuel Huntington (2004) no es un comunitarista, sostiene que Estados Unidos sólo funcionó como crisol mientras los inmigrantes adoptaron el idioma inglés como lengua principal y aceptaron las normas culturales básicas del estilo de vida americano. El éxito de la mezcla se desvaneció cuando los hispanos consiguieron mantener su lengua de origen, se agruparon regionalmente en zonas como Florida, Texas o California y mantuvieron su propio estilo de vida hispano. Sin embargo, la idea de la integración por la asimilación de los inmigrantes y de las minorías autóctonas,

está desapareciendo entre los constitucionalistas y teóricos democráticos de hoy en día. Puede que se haya aplicado en las dictaduras de Franco, Milosevic o Tudjman y, de forma más atenuada, en los gobiernos post-soviéticos de Letonia y Estonia, pero parece incompatible con las normas básicas de la democracia.

5.2 Igualdad de derechos individuales

Los filósofos liberales y constitucionalistas insisten en la norma básica de la igualdad de los derechos individuales. Si todo el mundo tiene los mismos derechos y obligaciones, se cumple con el principio constitutivo de la democracia. Otorgar a algunos ciudadanos derechos adicionales violaría el principio democrático fundamental de igualdad. Las constituciones democráticas liberales tienen que ser neutrales y “ciegas” con respecto a las diferencias culturales. Dentro de este marco, todos tienen los mismos derechos y oportunidades para promover sus opiniones y su identidad cultural, siempre que no interfieran con el derecho de los demás a actuar del mismo modo, independientemente de la etnia, la cultura o la religión a la que pertenezcan. La religión y la cultura quedan relegadas al ámbito privado. John Rawls sostiene que únicamente este tipo de “constitución neutral” puede garantizar un “consenso superpuesto”, paz interna y justicia, ya que sitúa a la constitución por encima del “hecho del pluralismo”. Dicho consenso se basa en lo que Rawls llama el “método de evitación”: las personas se abstraen de sus concepciones sustantivas de etnicidad, religión y bien común, para facilitar la cooperación y la convivencia política. Garantizar el mismo conjunto de derechos individuales para todos los ciudadanos, independientemente de su diversidad, es la mejor manera de preservar el principio democrático de la igualdad jurídica y política.

5.3 Derechos de grupo especiales

Los defensores y representantes de las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas se oponen a este punto de vista liberal. Aducen que la igualdad formal de derechos no es suficiente para que las “minorías estructuralmente desfavorecidas” ejerzan los mismos derechos que la mayoría. Necesitan derechos de grupo adicionales para preservar su identidad y tener las mismas oportunidades que la mayoría. Sólo bajo estas condiciones se convierten en iguales. Únicamente si se eliminan las restricciones de las que las minorías no son responsables, podrán alcanzar el mismo grado de libertad e igualdad del que goza la mayoría. La plena eliminación de estas restricciones significa que los grupos minoritarios necesitan derechos adicionales.

Will Kymlicka (1995:26) identifica tres tipos de derechos de grupo: derechos poliétnicos, derechos especiales de representación y derechos de autogobierno:

- **Los derechos poliétnicos** suponen exenciones a leyes o deberes específicos para las minorías desfavorecidas o la concesión de derechos adicionales. Por ejemplo, los *sijis* están autorizados a no llevar casco en las motocicletas y las mujeres musulmanas pueden llevar el velo en el lugar de trabajo. Existen derechos culturales adicionales para la enseñanza de lenguas y religiones minoritarias.
- **Los derechos especiales de representación** pretenden garantizar la representación parlamentaria de determinadas minorías reservando escaños especiales para éstas en la cámara legislativa, adaptando el sistema electoral de representación proporcional o a través de las cuotas en los partidos y en los grupos de intereses. Estos derechos especiales de representación se otorgan a veces a las minorías lingüísticas y con menor frecuencia a las minorías religiosas.
- **Los derechos de autogobierno** están reservados a las minorías que viven muy concentradas en algunas regiones del territorio de un Estado. Federar el país y/o transferir competencias específicas a los autogobiernos regionales, como la educación y la sanidad, suele considerarse como la mejor manera de proteger a una minoría de ser culturalmente arrollada o absorbida por la mayoría.

Cada uno de estos derechos de grupo supone compromisos precarios entre la legitimidad asumida de los derechos especiales de los grupos minoritarios y la necesidad de preservar una identidad común lo suficientemente amplia en la comunidad política en su conjunto. Los teóricos liberales sostienen que únicamente los individuos, y no los grupos, pueden ostentar derechos. Si se otorgan derechos de grupo se corre el riesgo de retirar derechos u oportunidades a las minorías o a los herejes dentro de un grupo minoritario. Así ocurrió durante mucho tiempo en el Sur del Tirol (Alto Adige) y también puede aplicarse, de forma más atenuada, a los no catalanes o no vascos en Cataluña o el País Vasco. Si los derechos de grupo se institucionalizan a través de autogobiernos regionales con estructura federalista asimétrica, como en el caso de España, el Reino Unido o Canadá, puede impulsarse una peligrosa dinámica interna de escalada de exigencias. Cuantos más derechos y competencias se concedan, mayores recursos y mayor potencial de chantaje en la negociación podrán emplearse contra la mayoría. Por consiguiente, los derechos de grupo integrados en federalismos asimétricos tienen “muchas probabilidades

de dividir más en lugar de unificar a la comunidad política que los engloba, y de debilitar las lealtades y compromisos cívicos republicanos” (Offe, 2003:177). Claus Offe comenta que la “puesta en práctica de los derechos sociales –a la educación, la sanidad, la vivienda, el acceso al mercado laboral, etc.– que rescataría la promesa liberal de igualdad de oportunidades es la manera más exigente y más eficaz de acomodar los conflictos de grupo” (ibíd).

Estoy de acuerdo en el plano normativo. Podría funcionar a veces para los inmigrantes pobres, pero no se adapta a los grupos autóctonos ricos y poderosos como los catalanes y los vascos.

6

Conclusión: ¿repensar la democracia?

¿Es necesario repensar la democracia en tiempos de creciente diversidad? Los regímenes políticos democráticos han de equilibrar las demandas de diversidad cultural con el grado necesario de identidad y pertenencia comunes a una comunidad política. El espectro para abordar la diversidad (cultural) en los Estados democráticos va de la supresión o la asimilación, pasando por la tolerancia, hasta la promoción activa de la diversidad. La asimilación cultural perseguida para lograr una comunidad política cohesionada en el siglo XIX y gran parte del siglo XX parece haber perdido su apoyo ético en las últimas décadas. Ha cambiado el sentido de lo que se entiende por libertad, igualdad y autonomía individual en el mundo real. La asimilación ha desaparecido de la agenda política de las democracias del siglo XXI. Sin embargo, promover la identidad cultural sin tener en cuenta la necesidad de cohesión sociopolítica puede conducir a unas divisiones profundamente consolidadas, a la secesión o incluso a guerras civiles. También debería eliminarse del arsenal de políticas democráticas.

Se trata de dos polos de un mismo continuo que abarca desde la supresión hasta promover activamente la diversidad, a pesar del riesgo que ello conlleva de perjudicar la cohesión de toda la comunidad política. Los Estados democráticos tienen que encontrar el equilibrio entre ambos polos y “promover el mayor grado de diversidad cultural compatible con su propio compromiso fundacional respecto al constitucionalismo democrático” (Post, 2000:3). Sin duda, es más fácil proponer una norma general abstracta que describir cómo se puede conciliar, en principio, el equilibrio concreto entre estas dos declaraciones, a veces contradictorias, y cuáles son las formas institucionales óptimas para lograr dicho equilibrio. Creo firmemente que, en realidad, no existen soluciones óptimas universales. Es imposible decidir en abstracto si la implantación de la igualdad de derechos individuales, los derechos de

grupo o la transferencia territorial es la mejor solución para disolver la tensión entre ambos polos. La igualdad de los derechos individuales es la condición *sine qua non* de una democracia constitucional. Son necesarios, pero en las sociedades multiculturales modernas es evidente que ya no son suficientes. Incluso la plena implantación de los derechos sociales no acabará con las exigencias etnoculturales. Pueden ser objeto de crítica por ser primordiales y perturbadoras, pero si las demandan segmentos significativos de la población, la democracia tendrá que abordarlas.

Por lo tanto, es aun más difícil encontrar una solución éticamente aceptable y políticamente sostenible si pasamos del nivel de los principios jurídicos al nivel de las instituciones políticas. No podemos saber si la mejor solución radica en el “consociacionalismo”, el federalismo asimétrico, versiones específicas de representación proporcional, cuotas especiales o cuotas de escaños en los parlamentos. Si pasamos de la esfera de los principios abstractos al campo de la política, las soluciones (institucionales) óptimas tienden a desaparecer. Deben forjarse compromisos. Cada una tiene sus ventajas y sus costes. Además, el institucionalismo histórico nos enseña que la historia y el contexto importan. Las reformas institucionales dependen de la trayectoria. Los estadistas como Solon son escasos. La diversidad cultural debe redefinirse y renegociarse continuamente. Richard Bellamy (2000:216) sostiene que estas negociaciones iterativas no sólo cumplen con el imperativo democrático de autodeterminación, sino que también pueden forjar “parecidos de familia”, “afinidades” y confianza mutua entre las elites y dentro de un pueblo diverso. La negociación sin fin puede cansar y a veces no consigue producir seguridad y paz interna. Nadie lo sabe mejor que el Gobierno español. Pero mientras el mundo ideal de Rawls de igualdad de derechos individuales y de justicia no lleve automáticamente a una distribución justa de los bienes culturales básicos, aceptada por los grandes grupos minoritarios de la sociedad, la igualdad jurídica deberá completarse con derechos especiales que permitan que los desfavorecidos estructurales o culturales sean tratados como iguales. Puede que éste sea el precio que han de pagar las democracias si verdaderamente quieren conciliar libertad y diversidad en las sociedades heterogéneas. No tenemos que volver a inventar la democracia, pero hemos de combinar y adaptar las normas, procedimientos e instituciones existentes en un proceso de cambio permanente para satisfacer las demandas específicas de todos los ciudadanos y promover la libertad y la igualdad.

Referencias

- Bellamy, Richard (2000), *Rethinking Liberalism*. London.
- Crouch, Colin (2004), *Post-democracy*. Polity Press, Cambridge.
- Dahl, Robert Alan (1989), *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York, 1965.
- Ferejohn, John (2004), *Why the People: A Reflection on Democratic Constitutionalism*. Stanford University.
- Habermas, Jürgen (1962), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Polity Press, Cambridge.
- Huntington, Samuel Phillips (2004), *Who Are We? The Challenges to America's National Identity*. United States.
- Kymlicka, Will (1995), *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford University Press.
- Mill, John Stuart (1861), *Considerations of a Representative Government*. London.
- Offe, Claus (2003), *Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ.
- Putnam, Robert (1995), *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*. *Journal of Democracy* 6(1): 65-78.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*. Cambridge.

Documentos de debate publicados

1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella



Wolfgang Merkel

**INCLUSIÓN Y DIVERSIDAD:
¿REPENSAR LA DEMOCRACIA?**