

Tommaso Pietro Romeo

**TRABAJO SOCIAL Y CIUDADANÍA HOY:
REPLANTEAR LA CIUDADANÍA EN UN CONTEXTO
DEMOCRÁTICO INTERCULTURAL**

ABSTRACT. El objetivo central del presente ensayo consiste en evidenciar las dinámicas conflictuales que la ciudadanía experimenta en el actual contexto social, económico y cultural. A tal fin, a continuación se examinarán las evoluciones conceptuales y prácticas que caracterizan la figura de la ciudadanía, estudiando su proceso de transformación a partir de un contexto pre-moderno hasta llegar a una dimensión contemporánea. Sucesivamente, nos detendremos en algunos de los principales procesos de transformación que la ciudadanía está actualmente experimentando a partir de la presión de algunos fenómenos típicos de la sociedad hodierna: analizaremos en primer lugar el reto del plurinacionalismo y de la convivencia de distintas identidades culturales; en segundo lugar, abordaremos la cuestión de la llamada ciudadanía europea y los presupuestos necesarios para su viabilidad democrática; en tercer lugar, afrontaremos la temática de la inmigración al representar ésta un banco de prueba particularmente válido para la realización del proyecto de la ciudadanía europea; finalmente, terminaremos el ensayo deteniéndonos sobre el trabajo social de educar para la ciudadanía, analizando el porqué de su importancia en el ámbito escolar y extraescolar y, asimismo, su potencial rol de antídoto ante la disgregación social, económica y cultural que actualmente experimentan las sociedades occidentales.

Introducción

La década de los noventa del siglo precedente ha sido protagonista de un proceso de indudable trascendencia social, económica y cultural: por primera vez en la historia de las sociedades occidentales se han casi irremediabilmente agrietado algunos de los pilares fundamentales que hasta entonces habían cementado la estructura social occidental: hablamos del concepto de *Estado-nación* y de su instrumento de legitimación, esto es, la *ciudadanía*, concebida como vehículo preferencial de una política de nacionalidad (Zapata-Barrero R., 2001). En efecto, aunque con diferentes matices según el contexto

histórico-social, la ciudadanía se ha ido configurando como fuente de legitimación del poder político y, paralelamente, como factor de cohesión de identidades y social.

Sin embargo, es a partir de los citados años noventa que surge la necesidad antes y la urgencia después de replantear las bases sobre las cuales hasta entonces había descansado el modelo del Estado-nación junto a su relativa política de ciudadanía. Más concretamente, podemos identificar algunos principales factores que se han venido configurando como agentes de cambio del susodicho planteamiento del Estado-nación y del de ciudadanía como, por ejemplo, el pluralismo de identidades nacionales y el peculiar fenómeno migratorio. En las páginas a continuación se tratarán los mencionados factores de cambio para luego enlazarlos con algunas de las principales problemáticas que actualmente les caracterizan, es decir, el proyecto de construcción política de una Unión Europea intercultural y, por ende, la reformulación de un modelo de democracia y de ciudadanía intercultural.

Por tanto, examinaremos la conflictividad presente entre el modelo nacionalista y la teoría y práctica de una sociedad intercultural, mencionando también el fenómeno de la inmigración.

En segundo lugar, nos centraremos en la importancia del replanteamiento del concepto de ciudadanía y de una educación para la ciudadanía, argumentos que mucho tienen que ver con la construcción de la cohesión social en un Estado

multicultural, finalmente, analizaremos el concepto de ciudadanía en el contexto de la globalización, examinando asimismo su relación con la posibilidad de que encaje en un proyecto democrático.

Sin embargo, antes de centrarnos en el debate contemporáneo sobre la relación entre ciudadanía, sociedad intercultural e inclusión social, nos concentraremos sobre la evolución semántica del concepto de ciudadanía a lo largo de algunas fases históricas cruciales. Secundariamente, analizaremos los procesos de inclusión y exclusión social con respecto al dinamismo semántico que ha caracterizado la susodicha conceptualización de la ciudadanía hasta nuestros días.

1. El concepto de ciudadanía en perspectiva histórica: breve recorrido desde el mundo clásico al contemporáneo

Antes de analizar más detenidamente la evolución histórico-conceptual de la ciudadanía, cabe definir algunas puntualizaciones con respecto al uso que haremos de la noción de ciudadanía: en primer lugar, la ciudadanía no es ipso facto sinónimo de democracia, puesto que históricamente ha representado una identidad que, con distintos matices según la época histórica, ha sido utilizada por el poder político vigente para que éste, con palabras de Aristóteles, pueda relacionarse con una pluralidad de personas, a su vez parte de cierta estructuración social y política. La ciudadanía ha sido, en este sentido, un

instrumento funcional a la legitimación de la autoridad. En efecto, la ciudadanía ha sido históricamente un concepto excluyente, puesto que “su semántica ha connotado constantemente un privilegio y un límite social, ético, político y económico frente a las demás personas no incluidas dentro de su alcance semántico” (Zapata-Barrero R., 2001, p. 23).

Dicho esto, procederemos al análisis de la ciudadanía en perspectiva histórica utilizando su semántica como filtro para la identificación de la fórmula de estructuración social y del relativo criterio de legitimación de la autoridad propio de cada sociedad y periodo histórico considerados.

Más específicamente, centraremos nuestra atención sobre los siguientes principales contextos históricos:

- El contexto *pre-moderno*, que comprende el período *clásico griego*, el período *clásico romano*, el periodo *cristiano-medieval* y, finalmente, el periodo *renacentista y monárquico*
- *El contexto moderno*
- *El contexto contemporáneo*

Veámoslos más en detalle.

1.1. El contexto pre-moderno

Periodo clásico griego

Convencionalmente se suele datar el comienzo de las bases de la ciudadanía al siglo VI a.C., más concretamente en el 640-558 a.C., cuando Solón desarrolla cierta actividad legislativa que sentará las bases de la ciudadanía griega. Sin embargo, es con Pericles (495-429 a.C.) que se origina la institución de la ciudadanía: este personaje político, en el difícil contexto socio-político derivado de la guerra del Peloponeso (431-404 a.C.), establece mediante decretos una restricción formal a la adquisición, jurídicamente hablando, del estatus de ciudadanía. De hecho, limitó dicha adquisición solamente a aquellos cuyos padres fueran ambos de origen ateniense y, sucesivamente a la guerra, se impidieron los casamientos mixtos, con lo cual la ciudadanía aquí asume cierta connotación restrictiva.

Con la aparición de Aristóteles en la escena socio-política se asiste a un replanteamiento de la concepción de ciudadanía hasta entonces esbozada: en sus obras y actividades, Aristóteles propone definir el estatus de ciudadano no solamente a partir de lazos de sangre sino más bien a partir de su conducta cívica y política, dando así lugar por primera vez a la idea de vínculo entre ciudadano y el marco político de referencia. En efecto, tal vez el legado más importante que Aristóteles ha dejado, y que las sociedades a venir en buenas cuentas han heredado, hace referencia al carácter bidireccional del estatus de la

ciudadanía, esto es, la capacidad potencial de gobernar y ser gobernado, de saber obedecer a las leyes que el gobierno impone puesto también que, junto a los demás ciudadanos, dichas leyes supuestamente se han formulado. Por tanto, el concepto de ciudadanía heredado por Aristóteles resulta particularmente valioso puesto que no separa la dinámica bidireccional de la ciudadanía sino que la considera como parte de la misma persona. Sin embargo, veremos como en distintas épocas históricas tendrá lugar dicha separación: más específicamente, se vendrá formando una concepción *fuerte* de ciudadanía – el ciudadano que elabora y ejecuta las leyes – y una acepción *débil* de la misma – el *ciudadano* súbdito o de segunda clase –. Dicha diferenciación sienta sus raíces en la época de la República y del Imperio romano, propagándose hasta nuestros días.

En definitiva, si bien en el enfoque aristotélico sobresale la prioridad para el *bien común* frente al beneficio particular, la semántica de la ciudadanía no deja de representarse mediante una concepción limitativa: la adquisición del estatus de ciudadano precisa todavía unos requisitos de naturaleza económica (poseer una residencia y propiedades), social (el ser en grado de llevar una vida autosuficiente) y, finalmente, un requisito político, entendido tanto en su acepción *fuerte* (participación activa en la elaboración de las leyes) como *débil* (obedecer a las leyes). Por tanto, en este contexto, ser ciudadano es tener un estatus privilegiado amparado por ciertos derechos positivos.

Periodo clásico romano

Tal vez la característica más relevante para entender la semántica de la ciudadanía en el contexto de la República y del Imperio romano es la escisión de la acepción débil y fuerte de la identidad ciudadana. En efecto, la concepción de la ciudadanía en época romana está profundamente condicionada por los peculiares factores demográficos y geográficos que caracterizarán sobre todo la construcción del Imperio. Paralelamente a ello, el estatus de la ciudadanía sufrirá variaciones tanto cualitativas como cuantitativas: conforme avanzaban las conquistas y crecía el Imperio, las oligarquías romanas se servían de la ciudadanía como instrumento de control, otorgando este estatus en grados diferentes según sus objetivos de dominación de los nuevos territorios (y de la relativa pluralidad sociocultural que de ello derivaba). A título de ejemplo, podemos citar la extensión del estatus de ciudadanía otorgado por el sexto rey de Roma, Servio Tulio (578-534 a.C.) quien confirió dicho estatus (caracterizado por ciertos privilegios civiles y económicos) a los llamados plebeyos a raíz del creciente protagonismo económico que esta clase (compuesta básicamente por mercaderes y negociantes) iba asumiendo en la economía del Imperio. En definitiva, la ciudadanía se manejó como instrumento de estructuración social por parte de una minoría gobernante (los patricios) que la utilizó como premio para cierta categoría de individuos que sí adquirirían algunos privilegios pero no el *ius suffragi*, puesto que, de lo contrario, los plebeyos hubieran entrado en

directa competencia con la casta gobernante o, por decirlo con otras palabras, con los ciudadanos de primera categoría.

No obstante, el sistema de concesión del estatus de ciudadanía, aunque fuera ésta *de segunda clase*, generaba un incentivo para cuantos querían acrecer sus beneficios socio-económicos y, a la vez, permitía cierta forma de control y gestión de la creciente heterogeneidad del Imperio por parte de la clase dirigente. Por tanto, si bien se asiste a una extensión cuantitativa del derecho al estatus de ciudadanía, todavía no se modifica su connotación elitista y excluyente, caracteres que, como hemos visto, vigían también en el periodo greco clásico.

De todos modos, desde el principio existieron constantes insurrecciones por parte de quienes pretendían adquirir el estatus completo de ciudadanía para así obtener plenamente los beneficios económicos, políticos y sociales que de ello derivaban. Estas tensiones culminaron a final de la República, cuando finalmente los *socii Italici* (aliados latinos) consiguieron el estatus pleno de ciudadanía, generando progresivamente un fenómeno de relevante trascendencia socio-cultural, es decir, una paulatina normalización cultural.

En efecto, la normalización del estatus de ciudadano – aunque subsistieran importantes diferencias entre el ciudadano *latino* y el *romano* – contribuyó a allanar las diferencias religiosas y culturales y, con la llegada del cristianismo antes – en el año 313 con el emperador Constantino – y con la proclamación del

cristianismo a religión oficial del Imperio después – en 391 con el emperador Teodosio I –, se da lugar a un imponente cambio de la semántica del ser ciudadano. Ahora la ciudadanía se relaciona estrechamente con las leyes y las *autoridades sobrenaturales*: se entra en la llamada Edad Media.

El periodo cristiano-medieval

Si tuviésemos que establecer el factor desencadenante del salto semántico de la ciudadanía en el periodo cristiano-medieval, cabría identificarlo en el proceso de desarrollo de la *civitas*, es decir, de la ciudad como entidad política y administrativamente autónoma. Sin embargo, este acontecimiento no cobrará forma concreta hasta el siglo XI. Por lo tanto, para entender cómo la ciudadanía del periodo cristiano-medieval se configura y cobra forma, hay que remontar al periodo final del Imperio romano.

En esta época, la difusión del cristianismo inicialmente se contrapuso a la dimensión excluyente de la ciudadanía así como concebida por el Imperio hasta entonces. Sin embargo, conforme el cristianismo se integraba en la sociedad de aquel tiempo, nació un nuevo sistema de lealtad, diferente del romano puesto que el tipo de recompensa se encontraba en un mundo ultra-terreno: todos aquellos que carecían de un estatus jurídico o social mínimo (extranjeros, esclavos, etc.) convergieron hacia un sistema recompensa (¿y rescate?) ultra-terreno, en el que las acciones emprendidas en la tierra determinan la posibilidad

de acceso al más allá. He aquí que el cristianismo proporciona una base para la conducta cívica (Zapata-Barrero R., 2001).

La propagación de la cultura cristiana lógicamente acentuó la proyección ultra-terrena de la acción humana, orientándolo hacia cierto ascetismo: en toda Europa proliferan los *monasterios* que funcionaron de elemento de atracción gravitacional de las lealtades comunitarias que existían en el ambiente circunstante.

Es en esta fase que cobra vida una progresiva compenetración entre religión y política: en efecto, la actividad social que cotidianamente se desarrolla alrededor del monasterio se vincula cada vez más al modelo de conducta religioso que de ello procede, hasta que los mismos obispos se convierten en agentes políticos.

Empieza así un proceso de retroalimentación en el que los aldeanos construyen su propia identidad a partir de los dictámenes del obispo de referencia y, paralelamente, van formándose estructuras administrativas cada vez más complejas, al proliferar también las relaciones comerciales entre las ciudades cercanas. En efecto, ya a partir del siglo VIII hasta el siglo XI, la ciudad cobra cada vez más protagonismo, al representar el eje político, administrativo y socio-cultural de la sociedad mercantilista. Ya no basta el mero requisito del lugar de nacimiento o de bautismo para definir el ciudadano, sino que intervienen sobre todo criterios de naturaleza económica: ahora el término

ciudadano se utiliza en sentido descriptivo, para referirse a aquella persona que desempeña funciones mercantiles y/o administrativas en el marco territorialmente delimitado de la ciudad. El proceso de identificación entre ciudad y ciudadano se enlaza aquí más íntimamente, yendo más allá de la mera pertenencia a una comunidad parroquial o a un monasterio.

Es precisamente en este periodo histórico que tiene lugar un fundamental cambio semántico de la noción de ciudadanía: ahora no es la propiedad en sí a representar el criterio para definir el estatus de ciudadano sino que son los atributos de independencia y destreza económica que más bien determinan dicho estatus. Es justamente así que se fue preparando el terreno para el nacimiento de la burguesía. Como entidad política y administrativa autónoma, la figura de la ciudad se consolida madurando cierta conciencia evolutiva y, coherentemente, desarrolla una estructuración social, legal y política cada vez más compleja, que consiente “la actividad económica de sus ciudadanos a cambio de un sistema de obligaciones, de deberes y de responsabilidades administrativas, sociales y militares” (Zapata-Barrero R., 2001, p. 22): el binomio ciudad-ciudadano se estrecha aún más.

Por tanto, al consolidarse este vínculo entre ciudadanía y el reto del éxito económico, quiénes luchaban por conseguir el estatus de ciudadano en realidad lo hacían para conseguir los beneficios y el amparo legal necesarios para avanzar en sus proyectos económicos.

Paralelamente a las susodichas dinámicas, a partir del siglo XII y XIII empiezan a desarrollarse las primeras estructuras educativas, mediante las cuales empieza cierta politización de los contenidos de la enseñanza, que se orientan hacia la construcción de un sentimiento de *patriotismo* y, por ende, de un vínculo íntimo entre lealtad cívica – hacia la ciudad de pertenencia – y patriótica, esto es, en una dimensión territorial bien definida. El conjunto de criterios religiosos, hasta entonces referencia del actuar ciudadano, se proyecta pues hacia un nuevo ideal igualmente intangible, esto es, la noción de *patria* y, consecuentemente, se impulsa un vínculo necesario entre el poner a disposición las propias competencias y recursos al servicio del bien común – básicamente la colectividad político-administrativa y la militar – y el ser un *buen* ciudadano. Es justamente en este proceso que se siembran las bases para la recalificación semántica de la ciudadanía, transformación que cobrará forma en el periodo renacentista.

Periodo renacentista y monárquico

El movimiento renacentista, surgido durante los siglos XIV y XV, nace en contraposición a la herencia tanto del cristianismo y de su tajante proyección ultra terrena como de la presión ejercida por la prioridad del éxito económico y del lujo material durante el periodo mercantilista. Desde el apremio causado por

las susodichas tendencias históricas surge el humanismo cívico, que encuentra su mayor exponente en Maquiavelo.

El elemento distintivo de la formulación humanista en Maquiavelo es indudablemente la participación activa del ciudadano en la vida de la república. Más concretamente, Maquiavelo se refiere a la práctica activa militar como forma preferencial con la que el ciudadano manifiesta y protege su propio compromiso con la patria. Lógica consecuencia de ello es el supuesto de una patria en continua tensión económica-militar con las potencias colindantes, con lo cual el requisito de una ciudadanía activa en Maquiavelo resulta además imprescindible para la protección de la propia comunidad-patria.

Un ulterior vuelco semántico a la noción de ciudadanía se verifica con la llegada de las grandes monarquías europeas (del siglo XVI al XVIII), ya que las instituciones monárquicas mal encajan con el concepto republicano-activista de ciudadanía al menoscabar la relación de poder vertical y unidireccional a presupuesto de dichas monarquías. Con otras palabras, se debilita el sentido *fuerte* de la ciudadanía aristotélica en neto favor de su vertiente *débil*: la institución del Estado monárquico es la única en grado de legislar, de forma totalmente independiente de otras autoridades, si bien la religión continúa a desempeñar un papel importante en orientar la conducta de las personas. Por lo tanto, no todo el mundo podía adquirir el estatus de ciudadano pero todos eran considerados súbditos del poder monárquico.

Quien bien resume el tumultuoso contexto que gravita alrededor de la confusión semántica entre súbdito y ciudadano es J. Bodino (1530-1596): en efecto, el pensamiento de este destacado jurista francés, orientado hacia la legitimación de sistema monárquico francés de entonces, se centra en la dimensión *débil* de la ciudadanía, es decir, su inercia frente a la soberanía de la monarquía, a la cual debe obedecer sin reservas. Sin embargo, uno de los aspectos más significativos introducidos por Bodino atañe su extensión de la categoría de súbdito a un rango no más meramente feudal, religioso y, en todos casos, de carácter local, sino nacional. De este modo, Bodino en cierto sentido traslada la idea de lealtad del súbdito a un nivel nacional, introduciendo pues un paralelismo entre el *citoyen* y el vasallo del Estado monárquico.

Ahora bien, históricamente hablando todavía no se ha concordado sobre la exacta ubicación temporal de la introducción de la dimensión de *igualdad* junto a la de ciudadanía (si bien por supuesto se conviene en localizarla en el siglo XVII). No obstante, pueden identificarse tres principales factores que han contribuido de manera determinante a la introducción de la igualdad como extensión conceptual de la ciudadanía (Zapata-Barrero R., 2001):

- La aparición de la doctrina del Estado soberano y, consecuentemente, la lógica necesidad de un aparato legal de rango estatal que determine modalidades y vínculos relacionales entre los que componen una nación;

- La obligación de establecer confines jurídicos y de lealtad entre los habitantes de un país y los extranjeros;
- La crisis del poder religioso y de su influencia en el actuar formal e informal de los ciudadanos (pensamos en el llamado protestantismo) y la subyacente conciencia del pueblo que empieza a madurar un sentido proactivo frente a las leyes y las formas de gobierno que les contornan.

A raíz de los tres factores citados, cabe mencionar las obras de Hobbes y Locke como representantes de un movimiento intelectual encaminado hacia la búsqueda de nuevas y más sanas formas de legitimación del poder.

T. Hobbes, en la vastamente conocida obra intitulada *Leviathan*, sugiere la necesidad de encontrar formas de legitimación del poder a partir de un determinado requisito, esto es, mayor congruencia y racionalidad entre la dimensión social y la política. A raíz de ello, Hobbes introduce un elemento de fundamental importancia y que sobrevivirá hasta nuestros días: el *contrato* como forma de organización social. No obstante, hay que señalar que la mencionada propuesta no se basa todavía sobre principios democráticos o bilaterales, ya que Hobbes en su teoría no prevé ni límites legislativos de la autoridad vigente ni tampoco piensa en el ciudadano como un agente llamado a contingentar estos límites. Por tanto, en su visión la monarquía sigue siendo soberana e independiente de otras formas de autoridad, y el ciudadano sigue siendo

considerado un súbdito y, consecuentemente, obligado a la obediencia y lealtad absoluta al monarca.

Es con personalidades como J. Locke, B. Franklin, A. Hamilton o también con los padres fundadores del pensamiento desencadenante la Revolución francesa, como Montesquieu, Voltaire, Diderot, Condorcet o Rousseau, que brotará en los individuos la conciencia social de la igualdad de derechos y el relativo poder de redimensionar el actuar del monarca.

Resulta particularmente interesante para nuestra análisis sobre la evolución semántica de la ciudadanía el pensador J. Locke: éste asume la idea de que la persona, prescindiendo de su pertenencia a un dado Estado o estructura jurídica, es naturalmente poseedor de una propiedad y, de aquí, la necesidad de una figura contractual como forma de protección de dicha propiedad, en cuanto instrumento principal de expresión de la libertad individual. Por tanto, el poder legislativo está limitado por los derechos naturales fundamentales en la propiedad, derecho que, en caso de ser violado, legitima los ciudadanos a defenderse (Zapata-Barrero R., 2001). En todos casos, cabe mencionar como en Locke la facultad de rebelarse de los ciudadanos no ha de entenderse en el sentido de una transformación o reformulación de la estructura de poder, sino como dirigida a restablecer el orden preexistente. La ciudadanía, por tanto, sigue siendo un concepto excluyente y el poder político todavía prerrogativa de una oligarquía.

1.2. *El contexto moderno*

El periodo de la Ilustración

Resumiendo, en el siglo XVIII nos encontramos con cuatro principales concepciones semánticas de la ciudadanía, es decir, ciudadano:

- Como habitante de la ciudad;
- Como miembro de la clase burgués y en contraposición con la nobleza, el clero y el campesinado;
- Como súbdito del Estado;
- Como *Citoyen*, en oposición al concepto de súbdito.

Siguiendo con la cronología histórica de dicha evolución semántica, es en el periodo de la *Ilustración* que las acepciones de *súbdito* y *citoyen* cobrarán protagonismo. Indudablemente, un cambio radical en la definición de la ciudadanía se da con la Revolución francesa, la cual rompe drásticamente con la herencia semántica pasada al introducir el carácter de la igualdad para todo miembro del conjunto social llamado *le peuple*, el pueblo. Los términos utilizados en el documento emblemático de la Revolución, la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, no son por supuesto casuales e introducen importantes matices conceptuales: la palabra *homme* indica la subjetividad de la persona sin definir su vínculo con una institución de poder en concreto; por el contrario, *citoyen* sí delimita la relación de la persona con una determinada institución y, además, se utiliza ahora la expresión *bourgeois* para subrayar la

actitud del sujeto a orientar sus intereses a fines comunes y no privados. Por lo tanto, el claro intento de la Revolución francesa fue romper la dualidad (propia del periodo del *Ancien Régime*) entre hombre y ciudadano o, dicho con otras palabras, vincular indisolublemente el ser persona y el ser sujeto de aquellos derechos considerados imprescindibles para la actuación como ciudadano. A título de ejemplo, al artículo 1 la *Déclaration* expresa “Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos” y, con respecto al redimensionamiento del poder monárquico o estatal, el artículo 2 declama “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.”. Y, finalmente, al artículo VI, se menciona el término *ciudadano*: “La ley es expresión de la voluntad de la comunidad. Todos los ciudadanos tienen derecho a colaborar en su formación, sea personalmente, sea por medio de sus representantes. Debe ser igual para todos, sea para proteger o para castigar. Siendo todos los ciudadanos iguales ante ella, todos son igualmente elegibles para todos los honores, colocaciones y empleos, conforme a sus distintas capacidades, sin ninguna otra distinción que la creada por sus virtudes y conocimientos.”. Por tanto, la condición de ciudadano no es excluyente de la de hombre sino que simplemente indica el criterio formal mediante el cual el sujeto se relaciona con la colectividad.

Resumiendo, la Revolución francesa ha dejado una huella indeleble en la semántica de la ciudadanía, particularmente a raíz de algunos elementos innovadores:

- Por primera vez se relacionan, explícitamente y en un mismo plano, los elementos de la ciudadanía y de la igualdad por humana naturaleza. Consecuentemente, por el mismo hecho de ser humano se adquiere naturaleza jurídica y, por ende, las diferencias de clase social previamente existentes se reconducen ahora a criterios de natura económica, política y social y no meramente religiosos o naturales;
- La identificación entre ciudadanía y nacionalidad se estrecha cada vez más;
- El sensible progreso de una idea de emancipación universal. Este factor, de importancia trascendental para las futuras evoluciones semánticas de la ciudadanía, bien se refleja en las obras de Rousseau. El ciudadano es un sujeto en grado de participar en el poder legislativo y judicial, uniendo de hecho la connotación débil y fuerte que encontramos en las obras de Aristóteles. En definitiva, Rousseau salda un vínculo entre ciudadanía y autonomía que es tal sólo si puede expresarse libremente en la esfera pública” (Zapata-Barrero R., 2001).

En definitiva, en este contexto histórico de la Ilustración asistimos a unos progresivos e inexorables cambios con respecto al núcleo conceptual de la

ciudadanía: aunque estamos todavía lejos de un criterio universal de determinación del ser ciudadano, sin embargo se empieza a involucrar diferentes (y nuevos) estratos sociales – como la burguesía –. Consecuentemente, la acepción de ciudadanía abandona su carácter previo de estatus privilegiados y, por ende, va predisponiéndose a su progresiva universalización.

1.3. El contexto contemporáneo

Ante todo cabe puntualizar que la semántica contemporánea del término *ciudadanía* no consta de una definición unívoca y universalmente aceptada o, mejor dicho, su conceptualización escurridiza se presta a interpretaciones que varían según el contexto socio-cultural, político y económico, de manera que hoy día existe un núcleo semántico más o menos compartido pero, al acto práctico, dicho núcleo suele distorsionarse en prácticas no siempre coherentes con ello.

Sin embargo, en la construcción semántica contemporánea de la ciudadanía, hay que destacar dos elementos que introducen ciertas contradicciones teóricas y factuales de la noción de ciudadanía, a saber, el nacionalismo y el mercado económico.

Nacionalismo y ciudadanía

El siglo XIX ha sido sin duda caracterizado por el nacimiento de la figura del *Estado-nación*, cuyo protagonismo ha implicado evidentemente una ulterior evolución semántica de la ciudadanía: si antes este estatus estaba enlazado con una dimensión territorial y culturalmente más circunscrita (pensamos en el papel de la religión en la Edad Media precedentemente mencionado), ahora el marco de referencia del ciudadano es el Estado-nación, una comunidad política mucho más amplia que antes y que jurídicamente abarca una multitud de ciudades dependientes de un único centro de poder. Todo ello básicamente genera nuevos mecanismos de creación de identidad ciudadana, alimentando no pocas contradicciones.

En estos procesos de cambios tan trascendentes cobra cada vez más fuerza la relación entre estatismo y nacionalismo “dando lugar a la convicción que la persona sólo puede adquirir una identidad política en tanto que ciudadana de un Estado que es nación, una nación que es Estado.” (Zapata-Barrero R., 2001, p. 36).

La herencia universalista del siglo XVII y XVIII relativas al repudio del poder monárquico a favor de una soberanía popular se distorsiona con una presión, por parte del Estado-nación, que vincule el ciudadano a sí mismo en sentido patriótico y jurídico. Por tanto, el intrínseco intento del Estado-nación es

crear una unidad cultural, territorial y socialmente homogénea y leal al *dios-nación*.

Ahora bien, en el contexto descrito, el proceso de estructuración de la constelación político-jurídica de derechos y deberes ciudadanos se puede reconducir a dos principales criterios: los llamadas *jus soli* y *jus sanguinis*.

El *jus soli* se refiere a una definición de nación mediante la cual se define ipso facto como ciudadano aquella persona que nace en un determinado territorio jurídicamente delimitado (el Estado-nación). La persona, pues, se convierte en ciudadano no a partir de un proceso de adquisición de conciencia nacional y sentido de pertenencia a una nación, sino que se codifica como ciudadano por el mero hecho de haber nacido en un dado territorio nacional. Por el contrario, el *jus sanguinis* prevé la asignación del estatus de ciudadano a partir de un criterio de filiación, es decir, a partir de la nacionalidad de los padres, sin tener en cuenta el territorio nacional de nacimiento.

De todos modos, como decíamos al principio, en el proceso de creación de la identidad ciudadano-nación que acabamos de describir, entra en juego otro factor que meterá en crisis la extensión universal del principio de igualdad al estatus de la ciudadanía: el elemento económico.

Economía, mercado y ciudadanía

Una vez más, cabe reiterar como, a lo largo de las evoluciones históricas y semánticas que han acompañado la conceptualización de la ciudadanía, este estatus haya sido instrumentalizado en sentido excluyente, al representar una *identidad-filtro* que, según los contextos históricos y las contingencias económicas, ha sido utilizada para la configuración de sociedad así como deseada por los poderes fuertes. Por ello, lo que convierte la ciudadanía en un estatus democráticamente fundamentado es el principio de universalización de la igualdad de derechos.

Ahora bien, cabría retomar la teorización de T.H. Marshall para aclarar el dilema teórico y factual acerca de la conjugación del principio de igualdad versus el principio de desigualdad intrínseco a la economía capitalista.

T.H. Marshall, en el contexto del segundo posguerra y de plena creación del *estado del bienestar*, se pregunta cómo podrían coexistir dos elementos cruciales como la ciudadanía y el mercado capitalista, al regirse ambos sobre principios reguladores aparentemente antitéticos e incompatibles.

Ante todo, T.H. Marshall parte del supuesto que la ciudadanía y el mercado capitalista evolucionan básicamente en tándem. Sin embargo, al profundizar dicha evolución, Marshall identifica tres dimensiones distintas de derechos que, con tiempos y ritmos distintos, han contribuido en la formulación de la noción de ciudadanía de aquel entonces: los derechos civiles, sociales y políticos. Ahora

bien, sin detenernos sobre la definición de las susodichas clases de derechos (al haberla tratada en precedentes apartados), baste con decir que, por un lado, Marshall sostiene que los derechos civiles y políticos son esenciales para el funcionamiento y desarrollo del mercado y, por otro lado, son justamente los derechos sociales los deputados a mitigar las desigualdades generadas inevitablemente por un sistema capitalista. En resumidas cuentas, Marshall se preocupa de justificar la coexistencia de dos principios reguladores conflictuales, a saber, el principio de igualdad (relativo al estatus de ciudadanía) y el principio del mercado (basado en cierta estructuración más o menos dinámica de desigualdades). A partir de dichos supuestos, Marshall introduce el núcleo de derechos sociales propios del estado del bienestar como coartada para la atenuación del inevitable conflicto intrínseco a la relación entre un principio de justicia social y el movimiento desigualitario propio del mercado capitalista. Sin embargo, la honestad intelectual de Marshall lo lleva a admitir que, en el momento histórico que a él pertenece, el mencionado conflicto todavía no se ha resuelto.

Finalmente, cabe mencionar un aspecto relacionado al binomio ciudadanía e igualdad, es decir, la participación social y su concretización en los movimientos sociales. En efecto, la ciudadanía, a partir de cierto periodo histórico, ha formado un tándem con los movimientos sociales, puesto que estos

últimos han contribuido a la ampliación de los derechos de ciudadanía los cuales, a su vez, han dado lugar a nuevos movimientos sociales.

Ahora bien, la importante actividad de los movimientos sociales puede básicamente concretarse en dos procesos: el de inclusión social y el de creación de nuevos componentes de la ciudadanía (Zapata-Barrero R., 2001). Ejemplo evidente del primer proceso se da con la inclusión de los llamados *inmigrantes* en el ámbito jurídico-territorial de una nación. Sin embargo, el proceso de inclusión no supone un cambio cualitativo o la creación *ex novo* de derechos sino que se limita (en teoría) a extender cuantitativamente ciertos derechos preexistentes. Por otro lado, los movimientos sociales, en su función creadora de nuevos elementos de ciudadanía, desempeñan una significativa labor de cambio semántico y cualitativo de la misma.

Concluyendo, el progresivo aumento de situaciones de conflicto entre los derechos civiles y de autonomía de la persona, por una parte, y las evoluciones de los sistemas políticos, económicos y sociales, por otra parte, nos lleva cuanto menos a la obligación moral de considerar la problemática que la semántica hodierna de la ciudadanía va asumiendo, además de condensar en su conceptualización gran parte de los problemas de integración socio-económica y, en última instancia, humana, que suscita la ferviente realidad pluricultural de la que hoy día somos parte.

2. Ciudadanía, pluralismo cultural y democracia: el reto del plurinacionalismo

En el precedente epígrafe hemos visto resumidamente como, generalmente hablando, el proceso de construcción de la ciudadanía y de la democracia ha sido muy complejo y laborioso: aspectos como la separación de poderes, el pluralismo político, la legitimación política mediante procesos electorales democráticos o el sistema de garantías de unos derechos y libertades fundamentales, todos ellos son el destilado de una considerable progresión de acontecimientos sociales, culturales, políticos y económicos a lo largo de la historia humana. Dichos procesos han culminado finalmente en lo que hoy llamamos *democracias liberales*, sistema axiológico de referencia en el contexto sociopolítico occidental contemporáneo. Sin embargo, en su funcionamiento dicho sistema puede esconder muchas contradicciones e incoherencias que, a su vez, pueden originar conflictos sociales, políticos, económicos y culturales y, por ende, poner en riesgo la aplicación de los principios genuinamente democráticos a los que se refiere.

Dichos desequilibrios hoy día se manifiestan con formas preocupantes y acuciantes particularmente a raíz de dos macro-fenómenos: la globalización económica, política y tecnológica, y la emergencia en su interior de una serie de movimientos colectivos de carácter cultural (Requejo, 2001). En este apartado nos ocuparemos precisamente de algunas principales problemáticas que están

surgiendo en el seno del sistema democrático occidental con relación a los dos citados fenómenos y que, a la postre, ponen irreversiblemente en tela de juicio el modelo hasta ahora de referencia en la constitución y auto-reglamentación de las sociedades occidentales: el del Estado-nación.

2.1. Ciudadanía democrática hoy y ayer: reformularse antes el nuevo pluralismo

No cabe duda de que hoy día las democracias contemporáneas están siendo atravesadas por cambios trascendentales y frenéticos que progresivamente están ampliando su complejidad estructural y sus dinámicas de progreso social, cultural, político y económico. Estos espasmos estructurales coliden con el contenedor liberal-democrático hasta ahora utilizado, obligando a reformular los conceptos de progreso y pluralismo democrático que representan unas referencias fundamentales a la hora de reflexionar en cómo tratar hoy la noción de ciudadanía democrática (Requejo, 2001).

Por tanto, podríamos figurarnos dos aspectos fundamentales que nos parece oportuno asumir a la hora de replantearnos la relación liberalismo-pluralismo cultural:

- La tradición política liberal, tanto en su vertiente teórica como en la práctica, muestra unos límites con respecto a una integración adecuada del pluralismo cultural en los procesos democráticos que la determinan.

- Progresivamente se va extendiendo la asunción de la interculturalidad como, a la vez, fenómeno contemporáneo y valor deseable, hecho que, en la práctica democrática, se traduce en la urgencia de mayor coherencia ética y funcional.

Analizando más en detalle los susodichos puntos, con respecto al primero podemos ante todo recordar que, en su constitución, el modelo del Estado-nación ha sido pensado fundamentalmente a partir de unos supuestos de carácter cultural ampliamente compartidos. Sin embargo, Los más recientes fenómenos socioculturales, como la inmigración o la globalización y, más en general, una progresiva heterogeneidad cultural, ponen en tela de juicio algunos pilares clásicos de la tradición liberal-democrática, puesto que hasta ahora las diversidades culturales han sido tratadas más bien como desviaciones particularistas y no como parte integral del tejido sociocultural. Todo ello ha conllevado a una discrepancia entre la teoría liberal-democrática y la gestión práctica de la pluriculturalidad. Resultará evidente pues que, en su ADN, el modelo del Estado-nación ha empapado de cierta hegemonía cultural la estructura teórica y práctica sobre la que se ha ido rigiendo, demostrando a la postre sus límites en la capacidad de metabolizar democráticamente el hodierno pluralismo cultural.

Con respecto al segundo punto antes mencionado, la apuesta del liberalismo político consiste en *optimizar* los valores democráticos que lo

sustentan a favor de una legítima integración del pluralismo cultural en el circuito democrático, contrastando pues la tendencia de muchas sociedades a pensar que existe una sola manera de ser racional o de ser moral. Muy lamentablemente, y no obstante el fenómeno del pluralismo cultural no sea propiamente reciente, en el contexto actual todavía no se han resuelto las tensiones entre la normativa liberal-democrática y la heterogeneidad cultural protagonista de los últimos años. De hecho, definir el *quién* es ciudadano y el *cómo* es un dilema omnipresente en la agenda política de los Estados contemporáneos.

2.2. Pluralismo cultural y democracia a dos velocidades

Al día de hoy, por lo menos a un nivel teórico, es posible incluir universalismo y particularismo en un mismo marco conceptual: en efecto, por un lado el universalismo se rehace a unas identidades individuales e igualitariamente relacionadas; por otro lado, el particularismo se sustenta más bien de las dimensiones comunitarias de la identidad cultural del ser humano, adquirida en los procesos de socialización (Requejo, 2001). Sin embargo, esta coexistencia conceptual no está exenta de tensiones, particularmente con respecto a la dimensión factual de la aplicación normativa. En efecto, en la compleja trama de procesos de legitimación del poder en el marco político-jurídico, el principio de universalidad no suele coincidir con la imparcialidad

aplicativa y, del mismo modo se comporta la particularidad normativa con la aplicación parcial de las reglas (Nagel, 1996). Por tanto, pueden darse cuatro combinaciones distintas por lo que se refiere a la normatividad legitimadora en las democracias plurinacionales, todas ellas en función del tipo de liberalismo y de la relativa modalidad de aplicación: puede definirse un liberalismo más bien centrado en los derechos individuales y una tolerancia pasiva del pluralismo cultural presente en su marco territorial de referencia, y un liberalismo político más enfocado a una regulación de unas garantías constitucionalmente determinadas y que permitan la integración real del pluralismo cultural circunscrito a una determinada dimensión estatal.

A continuación se resume gráficamente las posibles combinaciones entre tipologías normativa y modalidades de aplicación (Requejo, 2001):

Tabla 1 Tipos de normatividad legitimadora en democracias plurinacionales

		NORMATIVIDAD UNIVERSALISTA	NORMATIVIDAD PARTICULARISTA	
		<i>Legitimación basada en valores e intereses vinculados a la dignidad de cualquier ser humano</i>	<i>Legitimación basada en valores e intereses vinculados a las diferencias culturales de colectividades o grupos específicos</i>	
VÍAS DE APLICACIÓN NORMATIVIDAD	IMPARCIAL <i>Aplicación uniforme de reglas y criterios a todos los individuos y grupos</i>	Legitimación de Derechos Humanos de carácter civil, participativo, socio-económico y cultural (dimensiones individuales y colectivas)	Colectividades nacionales o étnicas con autogobierno + territorialidad (Estados, colectividades nacionales no estatales)	Grupos sin autogobierno + sin territorialidad (Poblaciones inmigradas, religiosas, etc.)
		<i>Teorías iusnaturalistas, kantianas y utilitaristas</i> Liberalismo 1	<i>Legitimación de derechos o valores específicos (individuales y colectivos), instituciones y políticas internas a la colectividad</i> Liberalismo 2	Legitimación de valores e instituciones específicos de grupo
	PARCIAL <i>Aplicación de reglas y criterios de forma favorable a determinados individuos y grupos</i>	Legitimación de políticas internas de discriminación positiva (género, clase social, lengua, etc.)		
		(Políticas de carácter transitorio)	(Políticas de carácter permanente)	

Nacionalismo, plurinacionalismo y democracia

A estas alturas cabría afirmar que los argumentos que acabamos de emplear convergen básicamente en una disonancia de fondo entre la teoría y la práctica del liberalismo democrático, y ello se supone dependa de que las democracias liberales nacen de un modelo nacionalista. Dicha disonancia se ha progresivamente hecho más indudable, entre otros factores, con los recientes fenómenos de la globalización y el surgir y acentuarse de realidades multiculturales. Sin embargo, el debate hodierno no vierte ya sobre el binomio nacionalismo-liberalismo democrático, sino sobre diferentes propuestas y modelos de democracias liberales y, por ende, diferentes formulas de ciudadanía democrática.

Por tanto, utilizando también la tabla relativa a los tipos de normatividad que acabamos de reportar, podemos delinear dos tipos de interpretaciones del liberalismo democrático: por un lado, hay un modelo liberal-democrático articulado fundamentalmente sobre unos derechos individuales de tipo *universal* y un ideal igualitario de ciudadanía, a saber, que no discrimine el ciudadano en su autonomía individual en el ámbito público y privado. En esta modalidad del liberalismo-democrático, el concepto de *derechos colectivos* es visto con suma desconfianza en cuanto potencialmente dañino para el individuo y su autonomía, ambos elementos considerados imprescindibles para el buen funcionamiento del susodicho modelo político y social. Por otro lado, vemos un liberalismo-

democrático que a la dimensión individual de los derechos añade otra dimensión más, la de unos derechos colectivos atribuibles a determinadas colectividades culturales. Este reconocimiento de derechos colectivos, para ser efectivo, debe pasar por una traducción en términos constitucionales de los derechos y valores que caracterizan unos específicos grupos culturales. Esta segunda forma de liberalismo justifica el reconocimiento constitucional y práctico de dichos derechos colectivos justamente a partir de las carencias demostradas en la aplicación de los derechos individuales, por parte de un grupo mayoritario, a aquellas minorías culturales coexistentes en el mismo ámbito democrático que la susodicha mayoría enmarca. En resumidas cuentas, esta segunda interpretación de la política liberal-democrática da por hecho la inseparabilidad de las peculiaridades culturales de una determinada colectividad (sea ella mayoritaria o no) y, asumido ello, pone en tela de juicio la efectiva aplicación del derecho fundamental de igualdad por parte del liberalismo del primer tipo, puesto que los mecanismos institucionales a los que se refiere generan constantes discriminaciones hacia las minorías culturales presentes en un determinado marco estatal. Por lo dicho, la (teórica) neutralidad cultural del modelo tradicional del Estado-nación y su universalización del principio de igualdad, se traduce, en la práctica, en una progresiva marginación (o asimilación) de aquellos grupos culturales que no corresponden al patrón cultural hegemónico estatal. Todo ello se traduce en que la ciudadanía no sale al mismo precio

cultural para las diferentes colectividades nacionales que conviven en los estados liberal-democráticos, puesto además que las nacionalidades minoritarias acaban con pagar la igualdad de ciudadanía con una desigualdad menospreciante su peculiaridad cultural y su identidad (Requejo, 2001).

Por tanto, dando por sentado el liberalismo democrático como coordenada referencial en la organización social contemporánea, lo que se pretende con el segundo modelo liberal-democrático antes mencionado es proponer una fórmula política finalizada al mantenimiento del núcleo axiológico compuesto de la libertad, igualdad y dignidad individual, pero en un contexto plurinacional y democrático. Este objetivo precisa necesariamente una reformulación semántica de los elementos que componen el citado núcleo y, además, un consecuente reconocimiento constitucional y de la autonomía de los grupos nacionales minoritarios. Se trata, en definitiva, de introducir formalmente y factualmente unas *protecciones externas* (Kymlicka, 2003), una especie de cascara institucionalmente legitimada mediante la cual los grupos minoritarios puedan protegerse de las presiones aplicadas a varios niveles por el grupo mayoritario. Esta operación debe ser coherente con los principios del culturalismo liberal y, por tanto, debe proteger la libertad de los individuos en el seno del grupo y, a la vez, promover relaciones de igualdad (de no dominación) entre grupos (Kymlicka, 2002).

En efecto, cabe afirmar que la ciudadanía misma es un contenedor formal mediante el cual el Estado mismo *protege* a sí mismo de eventuales presiones desequilibrantes que puedan proceder de otros Estados, con lo cual básicamente ejercería la misma función protectora tanto en un ámbito de mayoría cultural como de una minoría cultural.

En definitiva, al acercarnos al dilema entre los nacionalismos, la cuestión ciudadana y los principios base del liberalismo-democrático, ante todo no hay que olvidar que intentamos racionalizarlo a partir de unas herencias culturales que no hemos decidido directamente y que, no obstante, afectan en cierta forma nuestra consideración del susodicho dilema. Por ello, sugerimos pensar en el liberalismo de segundo tipo como una propuesta evolutiva del liberalismo-democrático tradicional, propuesta que nace de la constatación de los límites universalistas en la aplicación de los principios de igualdad, libertad y pluralismo. Más concretamente, es en la aplicación de dichos principios a las minorías culturales que sobresalen límites al pleno ejercicio del derecho a la ciudadanía (así como delineada por la democracia liberal tradicional). Ahora bien, el contexto actual impone una reformulación semántica del léxico jurídico del liberalismo-democrático tradicional para que la legitimación democrática de la ciudadanía cobre sustancia teórica y factual. El liberalismo de segundo tipo nos muestra como la autonomía moral debe acompañarse al derecho de ciudadanía y, a la vez, no puede escindirse de la *autoidentidad* individual

empírica (Requejo, 2001). Todo ello, en un contexto plurinacionalista, implica la necesidad de refinar constitucionalmente las normas inherentes los derechos de la ciudadanía nacional justamente porque, en el fondo, es cuanto exige la misma normatividad liberal. No podemos que augurarnos que esta necesidad de coexistencia normativa sea vista no como una urgencia de gestión estatal, sino como reto y deber moral necesarios para una efectiva y eficiente puesta en marcha de un legítimo y efectivo pluralismo cultural y nacional.

2.3. Ciudadanía europea y democracia intercultural: un reto posible

Al acercarnos al examen del proyecto de la Unión Europea de construir una *ciudadanía europea*, nos encontramos con delicadas cuestiones que, a un atento análisis, desvelan unas contradicciones de fondo que es indispensable resolver. Primariamente, independientemente del modelo de ciudadanía que se quiere proponer, éste debe caracterizarse inevitablemente por un vínculo coherente y cohesionado entre *comunidad cultural* y *comunidad política*; en segundo lugar, hay que asumir que el modelo tradicional del Estado-nación (cuyos supuestos teóricos se basan sobre un preexistente conjunto homogéneo compuesto por lazos de origen, tradición, instituciones culturales, etc., todas ellas encapsuladas en un Estado que es también una Nación) demuestra sus importantes límites en la construcción europea de la ciudadanía. Ante todo, históricamente Europa nunca ha sido una comunidad monocultural sino multicultural; en segundo

lugar, es cierto también que esta gradación multicultural ha profundamente mutado hoy día en términos cuantitativos y cualitativos, fenómeno que puede sintetizarse en el proceso de globalización ampliamente conocido. Sin embargo, a todas luces, hasta el día de hoy no parecen haber dado éxito ampliamente reconocido las propuestas de construcción de una ciudadanía europea en el contexto de una Europa multicultural y plurinacional, en gran medida porque parece persistir cierto patriotismo constitucional en la formulación y puesta en marcha de dicho proyecto europeo. No obstante, existe un mínimo común denominador a todas las propuestas de formulación de una ciudadanía europea: el carácter de la *interculturalidad*. A continuación trataremos de definir algunas de las principales tensiones ínsitas en la elaboración de un modelo viable de ciudadanía europea, así como las insidias conceptuales y fácticas que dicho proyecto oculta, tratando a la vez de definir la articulación del carácter de interculturalidad que se supone ser el telón de fondo de la construcción de una ciudadanía europea.

3. Definiendo la interculturalidad: identidad cultural y diversidad cultural

Aunque no puede decirse que falten propuestas e iniciativas acerca del proyecto general para la interculturalidad (europea y no), lo que sí todavía parece dudosa es la misma definición de la interculturalidad y su núcleo conceptual de base, el de la identidad cultural. En efecto, la teorización sobre el

concepto de identidad cultural se presenta altamente compleja, también porque dicha conceptualización se remonta básicamente a un liberalismo-democrático tradicional y, por ende, a un conjunto de tensiones conceptuales y fácticas; nos referimos al declamado principio de *neutralidad cultural del Estado de derecho* (De Lucas, 2001), mediante el cual se pretende garantizar una respuesta democrática e igualitaria frente al pluralismo y heterogeneidad de sus miembros. Sin embargo, en dicha formulación clásica de regulación jurídico-política, se da por supuesta una homogeneidad cultural pacífica y unitaria, argumento coherente con el planteamiento característico del Estado-nación. Por otro lado, es cierto también que nuestras sociedades siempre han sido multiculturales (incluso en el marco del Estado-nación), pero ahora este pluralismo cultural se manifiesta en formas y modalidades acrecidas y distintas que en el pasado. A este propósito, es oportuna una puntualización: existe una precisa distinción entre el derecho al acceso, participación y disfrute de la cultura como bien primario y como requisito para el desarrollo y la emancipación individual y, por otra parte, el derecho a la propia identidad cultural, al propio patrimonio y herencia culturales: en el primer caso, el objetivo es que todos seamos iguales mientras que en el segundo lo importante es la diferencia (De Lucas, 2001). Además, debería darse por sentado que la pretendida neutralidad cultural es sencillamente impracticable ya que ninguno puede prescindir del referirse a un sistema axiológico y cultural.

A raíz de cuanto acabamos de delinear, surge otra cuestión de peculiar importancia a la hora de definir la identidad cultural: su configurarse como derecho inalienable y su irreductibilidad a mero derecho individual. Estas consideraciones nacen del haber constatado constantes fallos jurídicos en la tutela de los derechos individuales de los miembros parte de una minoría cultural. A tal propósito, estudiosos del rango de Kymlicka han excelentemente argumentado la existencia de bienes sociales – públicos, comunes, colectivos – y, por lo que viene al caso, de las identidades culturales, que precisan de unos derechos de rango colectivo para su efectiva tutela (Kymlicka, 2002).

En todos casos, el derecho a una identidad cultural diversa o, lo que es lo mismo, a una diversidad cultural, remonta al 1966, año de la Declaración de Principios de la Cooperación Cultural Internacional (UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, 1966), concretamente al artículo 27 en el que se reconoce a las personas que pertenecen a “una minoría étnica, religiosas o lingüísticas” el “derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”. En definitiva, en esta y en sucesivas iniciativas, se ha ido consolidando la necesidad de un derecho a la cultura y, por ende, del reconocimiento y respeto de la diversidad cultural (considerada incluso como patrimonio de la humanidad) y, paralelamente, del derecho de las minorías culturales al desarrollo de su propia identidad. No

obstante, hasta el día de hoy, el ejercicio real del derecho de los grupos culturales no hegemónicos a participar en la constitución del espacio público resulta todavía una cuestión particularmente problemática.

3.1. La integración como reto de la ciudadanía europea intercultural

Cabría afirmar que, generalizando, *interculturalidad* e *integración* son las dos caras de la misma moneda y, en nuestro caso, dicha duplicidad bien se aplica a una noción de *ciudadanía europea*. Sin embargo, el proyecto de la ciudadanía europea evidentemente no se da por hecho sino que precisa un auténtico diálogo cultural, que puede definirse como tal solamente en el caso en que haya simetría entre las partes dialogantes. El diálogo intercultural, paso previo al proceso de integración y, a la vez, requisito constante de ello, no puede prescindir entonces de una igualdad efectiva de derechos entre todas las partes protagonistas de la negociación del espacio público. Esta condición hasta ahora no se ha dado con las minorías culturales que, en realidad, han sufrido discriminaciones en su derecho a proteger su identidad específica.

Como precedentemente mencionado, esa disfunción político-cultural se reconduce al mito de la *cultura anfitriona* (Giménez, 1996) que unilateralmente promueve una supuesta integración de las culturas alógenas (De Lucas, 2001) sin someterse al requisito de la simetría y, consecuentemente, abrirse a una

interacción social con las demás minorías culturales, paso esencial para la concretización del proceso (nunca concluido) de integración.

Ahora bien, existe otra forma de ver los conflictos de identidades entre fuerzas culturalmente hegemónicas y minoritarias: estos derivan de “conflictos de intereses acerca de la distribución de la riqueza y de la participación en el poder y de las condiciones para esa participación y distribución.” (De Lucas, 2001, p. 99). Por tanto, es posible – y éticamente deseable – negociar la susodichas formas de participación en la construcción del espacio público y de la riqueza a partir de una equivalencia en derechos y, paralelamente, trabajar juntos para la constitución de una ciudadanía europea íntimamente ligada con una ciudadanía *diferenciada*. Este último concepto se refiere sustancialmente al llamado *derecho al etno-desarrollo* que, junto al *derecho a la cultura* y a los principio de autonomía y pluralismo, constituye la guía axiológica para la construcción de una interculturalidad auténtica. La misma Organización de las Naciones Unidas se preocupa de definir el derecho al etno-desarrollo, determinándolo como el derecho a “la ampliación y consolidación del marco cultural propio, mediante el reforzamiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad que marca la diferencia en el plano cultural, a fin de permitirle orientar su desarrollo por ella misma y ejercer el derecho a la autodeterminación, aunque sea al nivel que ésta sea propuesta. Todo eso presupone una organización equitativa y particular del poder. Dicho de otra

manera, el grupo étnico ha de ser una unidad política y administrativa que ejerza una autoridad y que esté dotada de poder de decisión en todos los ámbitos que componen su plan de desarrollo, en el cuadro de un proceso de autonomía y de gestión crecientes.” (E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.1, p. 9). Por tanto, esta definición asume la diversidad cultural como patrimonio de la humanidad y, paralelamente, como derecho fundamental cuya tutela se insta no solamente por ser considerado derecho sino también porque su discriminación causaría – y de hecho causa – desorden y disgregación social, poniendo esencialmente en peligro la siempre deseable paz social.

A la luz de cuanto expuesto, cabe entonces demandarse qué política intercultural está adoptando la Unión Europea con respecto al pluralismo cultural y su integración en el sistema europeo. Aunque evidentemente no se pretende ilustrar la imponente gama de acciones de política intercultural que la Unión ha definido hasta ahora, sí puede ser relevante citar algunas normas jurídicas atinentes. Por ejemplo, en el artículo 128.1 del Título IX del TUE se trata explícitamente el objetivo europeo de la interculturalidad, al fomentarse el “floreamiento de las culturas de los Estados miembros dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo su patrimonio cultural común”.

Con respecto a las referencias normativas atinentes, podemos mencionar:

- La Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias (1992) que, en su preámbulo, define la diversidad cultural como riqueza cultural y patrimonio común de Europa y cuya salvaguardia es necesaria para la realización de una unión más estrecha entre sus miembros y, finalmente, para la construcción de una Europa basada en los principios de la democracia y de la diversidad cultural. A pesar de estos propósitos, la Carta no proporciona ningún fundamento jurídico que consienta un factual reconocimiento de derechos individuales y colectivos en el ámbito específicamente lingüístico.
- El Convenio-marco para la protección de las minorías nacionales (1995) el cual, entre otros, se preocupa al artículo 5 del respeto de las identidades minoritarias.
- La Declaración final del Consejo de la Cooperación Cultural del Consejo Europeo (1997), relativa al proyecto *Democracia, derechos humanos y minorías: los aspectos educativos y culturales*, en la que se asume con mayor fuerza la realidad multicultural europea y, a la vez, se reitera la obligación de aplicar el principio de igualdad y de la diversidad cultural.

En definitiva, si por un lado puede sin duda afirmarse que la Unión Europea ha prestado y sigue prestando particular atención al reconocimiento y tutela de las identidades culturales minoritarias, por otro lado no se ha formulado todavía una traducción jurídico-normativa en grado de garantizar el

mencionado derecho a la propia identidad cultural. No obstante, el proyecto de construcción de una ciudadanía europea pluralista sigue firmemente en pié, y por ello cabe preguntarse qué modelo de ciudadanía habría que formular para que éste pueda integrarse con el principio de la interculturalidad.

3.4. ¿Qué modelo de ciudadanía europea intercultural?

Cuanto descrito en los precedentes epígrafes encauza nuestro análisis hacia algunos problemas que siguen generando el *impasse* que actualmente afecta el proyecto de la ciudadanía europea.

Identificamos el primer problema con la necesidad de la existencia de un vínculo prepolítico previamente a la puesta en marcha estructural (Constitución, separación de poderes, garantías judiciales, etc.) del proyecto de constitución de una ciudadanía europea. La existencia del susodicho vínculo prepolítico procede de la constatación consolidada de un requisito esencial: el reconocimiento de las distintas identidades culturales involucradas en el proyecto común de formulación de una ciudadanía europea. Cabe a este propósito mencionar el famoso sociólogo alemán, Ferdinand Tönnies, ya que nos propone la idea de la imposibilidad de haber una sociedad si no subsisten los principales elementos de los que se compone una *comunidad*, considerada aquí como un conjunto orgánico y originario, naturalmente generado (Tönnies, 1947). Ahora bien, como ya afirmamos precedentemente, sería oportuno considerar más

detenidamente las bases de la identidad europea y su capacidad para desarrollar un vínculo político sobre el que establecer los lazos de lealtad y solidaridad que la ciudadanía precisa (Rusconi, 1993), y ello sobre todo porque es impensable desarrollar el proyecto de la ciudadanía europea siguiendo criterios de identidades primarias, como raza, religión, lengua, etc., ya que automáticamente quedarían fuera del estatus de ciudadano europeo múltiples identidades ya parte, formalmente y no, del territorio de la Unión Europea. Una vez más cabe afirmar la incompatibilidad del modelo de Estado-nación – y su relativa moneda a doble cara, la de ciudadanía/identidad nacional – con la posibilidad siquiera de formular un lazo prepolítico como peldaño esencial para la construcción de la ciudadanía europea, puesto que el modelo del estado moderno establece a priori contenedor y contenido de un estado, excluyendo necesariamente todo aquello que no satisfaga sus requisitos – de sangre, de religión, de cultura, etc. –. Por otra parte, el proyecto común de construcción de una ciudadanía europea no puede prescindir del reconocimiento de las distintas identidades culturales como condición *sine qua non* para la aplicación de los principios universales de justicia e igualdad (Walzer M., 1983). De hecho, la cuestión de la aplicación de los mencionados principios a los distintos grupos parte de una comunidad territorial, implica entrar en la dimensión de igualdad de acceso al poder – a la toma de decisiones – y en la distribución de resultados – derechos y riqueza (De Lucas, 2001). Estas regulaciones de acceso (al poder político-económico) en el

modelo del Estado-nación han conducido en definitiva a uno de los atascos cruciales que caracterizan hoy el proyecto de la ciudadanía europea: la confusión (deseada o menos) entre uniformidad e igualdad ciudadana, y los relativos juegos de poderes que se desencadenan a la hora de poner en marcha políticas de reconocimientos y no discriminación auténticas y eficaces.

La frustración del proyecto europeo de creación de una ciudadanía democrática y pluralista desencadena, por compensación, dos conocidos macro-fenómenos: el fundamentalismo y un nacionalismo extremado. Ocurre en efecto que estas dos macro-visiones parecen volverse más atractivas frente al malogro del proyecto de una ciudadanía europea, puesto que las crecientes disgregación y exclusión económica, social y cultural que caracterizan nuestros tiempos alimentan la ilusión de grandes valores arquetípicos como cobijo de la profunda incertidumbre comúnmente experimentada. Y he aquí uno de los principales obstáculos a la reformulación de una ciudadanía democrática de rasgos europeos.

Un segundo aspecto que problematiza substancialmente el proyecto de creación de una ciudadanía europea se remonta, en cierto sentido, a una constatación tanto obvia cuanto contundente: hasta el día de hoy, el *estatus* de ciudadano europeo no está acompañado por el imprescindible corolario jurídico, político, social, esto es, una *Constitución europea*, una separación auténtica de poderes, es decir, un control efectivo del Ejecutivo por el Parlamento y el Poder

Judicial. De manera parecida al modelo de ciudadanía nacional, la ciudadanía europea precisaría elementos esenciales como una Constitución europea, el asegurar el control y la transparencia de esas instituciones y la participación ciudadana y, en definitiva, reconfigurar todo esto desde la complejidad de las realidades políticas preexistentes (De Lucas, 2001). Fundamentalmente, se trata de que valgan por un hipotético estatus de ciudadano europeo las mismas reglas jurídico-políticas que rigen en la noción clásica de ciudadano: la titularidad de derechos civiles, políticos, sociales y de una efectiva soberanía. Muy lamentablemente, hasta hoy estos elementos no encuentran una formulación orgánica y una aplicación efectiva en el ámbito de la Unión Europea.

Esta segunda cuestión nos lleva a considerar un tercer aspecto a ello estrechamente relacionado: la extensión del estatus de ciudadano y de los relativos atributos a todas las personas sin excepción. Este argumento está vinculado a la constatación de una progresiva fractura social y política cuya faceta más evidente es el aumento de una desigualdad y exclusión social y económica, fenómeno que afecta particularmente a aquellos que se ven privados del estatus de ciudadano – o vienen ubicados en un *estatus infraestructural* de ciudadanía o, finalmente, no reconocidos en absoluto –.

Este proceso de privación procede en una persistente institucionalización de la exclusión (De Lucas, 2001) a raíz del modelo de ciudadanía democrática

todavía utilizado en el sistema político propio de cada uno de los Estados miembros.

He aquí una de la más importantes contradicciones que se origina en el proyecto de construcción de una ciudadanía europea: la institucionalización de la exclusión de un estatus de ciudadanía completa, la privación de voz y voto que sufren frecuentemente las identidades minoritarias, estos y otros factores afines crean la imposibilidad del acuerdo prepolítico precedentemente mencionado, impidiendo a la postre el establecimiento de reglas democráticamente definidas así como el proceso de construcción de un terreno de valores comúnmente compartidos.

Existe pues una diacronía de los vectores del proyecto general de la Unión Europea, es decir, el vector económico, el político y el cultural. En efecto, el proyecto de la Unión Europea se ha originado a partir no de un sustrato político y cultural común, sino – al menos en origen – de la voluntad de crear un mercado económico único y más beneficioso. Por tanto, ya al principio venía menos el prerrequisito esencial del acuerdo prepolítico y, por ende, de unos lazos culturales, sociales y de identidad necesarios para una negociación de un espacio político-económico de enorme envergadura, como lo que se pretende alcanzar con el proyecto de Unión Europea. La creación de un sistema económico europeo se ha antepuesto a la de un tejido social y cultural guiado por criterios de justicia social, bienestar y progreso, así como de una racional

como sentida forma de coexistencia humana. Esta necesidad se presenta aun más prioritariamente que en la formulación del Estado-nación, pues los niveles estructurales y de integración a los que se aspira desde la Unión Europea son aún más elevados y exigentes.

Resumiendo cuanto expuesto hasta ahora, podemos identificar dos principales nudos por resolver para que el proyecto de construcción de una ciudadanía europea pueda cobrar forma auténticamente democrática y pluralista:

- La necesidad de predisponer un terreno apto para la formulación de un vínculo prepolítico de la ciudadanía;
- Trabajar más y mejor sobre los procesos socio-culturales que sustancian la constitución de las identidades colectivas;
- Elaborar una Constitución y un Derecho internacionales basados en el reconocimiento legítimo del pluralismo como condición *sine qua non* de un tejido social y culturalmente democrático y cohesionado.

Indudablemente el reto de una reformulación del mismo modelo democrático en clave pluralista es de una complejidad enorme, al atravesar todas las principales dimensiones que teórica y prácticamente constituyen las fundamentas de nuestras sociedades hodiernas: cuestiones de naturaleza política, económica, social y cultural protagonizan (o deberían hacerlo sinérgicamente) el proyecto europeo de la ciudadanía. Un cambio de tal envergadura parece presuponer asimismo un salto cualitativo del antiguo modelo de referencia del

Estado-nación a una nueva fórmula jurídico-política, en la que todos sean reconocidos como agentes con plenos derechos civiles, sociales y políticos, en un marco territorial ampliado.

4. La inmigración como banco de pruebas de la Ciudadanía Europea democrática

La inmigración, contrariamente a cuánto podría inferirse por los medios de comunicación, es un fenómeno en absoluto reciente y que interesa las sociedades desde siglos. No obstante, es también cierto que la cuestión migratoria hoy día ocupa la mente de numerosos estudiosos y políticos: las migraciones son objeto de estudio en prácticamente todas las ciencias sociales – antropología, sociología, demografía, filosofía y ética, derecho y ciencia política, entre las principales – y, asimismo, interesan directamente las políticas de los Estados democráticos-liberales hodiernos, todos involucrados en la construcción de un proyecto de gestión y/o integración del migrante. Hoy día el debate alrededor del tema migratorio es más vivo que nunca, particularmente a raíz del flujo de refugiados que están forzados en abandonar su país por causa de conflictos bélicos. Hasta el día de hoy, no hay una respuesta unívoca y definitiva a los problemas que un fenómeno tan heterogéneo y complejo está generando. Generalmente hablando, parece bastante obvio que, en su constitución originaria, los Estados no tuvieron debidamente en cuenta la cuestión migratoria

y su potencial impacto sobre los sistemas político, social y económico que se intentaban (re)construir después de la segunda guerra mundial. Hoy la migración, como fenómeno de amplio espectro, está acuciando todos los Estados occidentales, si bien con modalidades y pesos distintos.

La cuestión sobre las mesas tanto de académicos como de políticos y otros estudiosos en general se puede sintetizar en la siguiente pregunta: *¿Cómo readaptar la estructura básica del Estado y de la sociedad para gestionar el hecho de la inmigración?* (Zapata-Barrero R., 2001).

El probablemente inagotable debate que nace de esta pregunta básica se centra en dos principales enfoques: el institucional y el normativo.

Tomando en consideración el enfoque institucional, ante todo cabe precisar que, sobre todo a partir de los años ochenta del siglo pasado, se asume conscientemente que la inmigración no es un hecho limitado temporalmente sino permanente y, además, imparable. A pesar de dicho supuesto, hasta hoy día presenciamos constantemente procesos discriminatorios hacia los llamados inmigrantes, que paralelamente ven frustrada su posibilidad de adquirir una ciudadanía plena por causa de las imposiciones políticas que cada Estado actúa, con formas y prácticas distintas, en el intento de gestionar o controlar el fenómeno migratorio. En efecto, la adquisición del estatus de pleno ciudadano por parte del inmigrante está sujeta a un recorrido jurídico-administrativo específicos para cada Estado y que sitúa de hecho el inmigrante en un proceso

de metabolización estatal farragoso y, en ocasiones, hasta imposible a completarse. Todo ello nos lleva al segundo enfoque antes citado: la dimensión normativa de la inmigración.

En su origen, los pilares básicos de la conceptualización moderna del Estado (democracia, igualdad, justicia, ciudadanía, etc.) han sido forjados sobre un modelo social unicultural y por muchos aspectos cerrado, uniformización que evidentemente está siendo puesta a duras pruebas por el proceso migratorio que tan peculiarmente caracteriza las sociedades contemporáneas. La coexistencia en un mismo territorio de diferentes identidades culturales y tradiciones simplemente no estaba prevista en los planes de la sociedad moderna (Cohn-Bendit & Schmid, 1995). A pesar de ello, los Estados occidentales han tenido que relacionarse con el fenómeno de la inmigración y, por tanto, cada uno ha diseñado una propia política migratoria.

Ahora bien, en general cabe afirmar que en el diseño de una política migratoria intervienen dos dimensiones principales: la de una política pública y la de la teoría política.

La política pública, a su vez, puede dividirse en *política específica* y *política genérica*: en el primer caso, el receptor directo de dicha política es el colectivo inmigrante con su perfil específico (definido a partir de su especificidad lingüística, cultural, religiosa, etc.); en el segundo caso, la política migratoria en realidad no existiría como tal sino que trataría a los inmigrantes de

manera exactamente igual que a la población autóctona. Entre estas dos modalidades de política migratoria podría añadirse una tercera política *mixta* (o *de política general de acción específica* (Zapata-Barrero R., 2001)), que utiliza elementos comunes tanto a una política genérica como específica, todo ello con el objetivo prioritario de conseguir una mayor integración de los inmigrantes y reducir los efectos excluyentes que potencialmente podrían derivar del aplicar un política únicamente específica o general.

Históricamente hablando, las diferentes políticas migratorias han evolucionado en unos *modelos de integración* de los inmigrantes, es decir, unos enfoques políticos, económicos y sociales de gestión/control de la inmigración. A continuación detallaremos los tres principalmente reconocidos.

4.1. Modelos de integración de los inmigrantes

En función de la participación en la decisión y gestión política del pluralismo cultural, podemos individuar tres principales modelos de gestión del fenómeno migratorio: asimilacionista, integracionista y autonómico.

El modelo *asimilacionista* se basa en el mantenimiento de una estructura institucional hegemónica y, por tanto, no se implica en ninguna modificación de los valores y las normas de una preexistente esfera pública monocultural, no dejando pues posibilidad alguna al colectivo inmigrante de tomar parte en una negociación de su propia coexistencia con el colectivo mayoritario. Por tanto, el

migrante se ve obligado a asimilar monodireccionalmente la cultura del país de llegada y a utilizar los canales jurídico-institucionales preexistentes para intentar integrarse lo mejor que pueda. En definitiva, el migrante que llega se encara a un *aut-aut*, que le deja una sola elección: asumir la identidad cultural típica del país de recepción o, por el contrario, quedarse al margen o, de todos modos, excluido del estatus de ciudadanía o siquiera de *infra-ciudadanía*.

El modelo *integracionista* se caracteriza por su, al menos teórica, voluntad de integrar los inmigrantes en el tejido social de acogida y, por tanto, deja abierta una puerta institucional para que las identidades culturales distintas de la mayoritaria sean filtrada y luego integradas en la esfera pública preexistente. En este tipo de política migratoria es preciso destacar como ésta, por un lado, exige un esfuerzo de integración a los inmigrantes pero, por otro lado, mantiene en común con el modelo asimilacionista un aspecto crucial: el acceso a la esfera política sigue siendo un compartimiento estanco mera prerrogativa de los autóctonos y, por ende, prácticamente excluye la posibilidad de que los inmigrantes tomen siquiera palabra en la negociación socio-política de su potencial integración. Este modelo, por tanto, no prevé la posibilidad de integrar en la esfera de las decisiones políticas nadie más que no posea el estatus de ciudadano.

Finalmente, el modelo *autonómico* se formula a partir del reconocimiento de los inmigrantes como parte activa del proceso decisorio de gestión de la

diferencia cultural y de identidad. Por tanto, mantiene en común con el modelo integracionista la voluntad de crear una esfera pública sensible a las prácticas de los inmigrantes pero a la vez prevé la participación de los inmigrantes en la negociación de la esfera pública. De aquí su apelativo *autonómico*, ya que la participación migrante fomenta precisamente un proceso mediante el cual el colectivo inmigrante obtiene cada vez mayor autonomía y, además, un peso legitimado en la estructura básica institucional del país de acogida.

Resumiendo, los tres modelos esbozados representan tres modalidades relacionales entre, por una parte, las políticas y las bases institucionales propias de los países receptores y, por otra parte, el colectivo inmigrante. Cada uno de los mencionados modelos, a pesar del papel concedido a los inmigrantes en su participación en la vida social, política y cultural propia del país receptor, sigue presentando serias contradicciones a la hora de elaborar una teoría de la inmigración realmente compatible con los principios de democracia y justicia igualitaria, dando por sentado que una teoría de la inmigración no puede no formularse a partir de un criterio de justicia (Zapata-Barrero R., 2001).

4.2. Reflexionando sobre la inmigración: referencias para una propuesta teórica

En analizar la cuestión migratoria y de cómo esta se ubica en el modelo del estado democrático-liberal, mencionaremos a Michael Walzer, eminente

estudioso que investigó el fenómeno migratorio sobre un plano de justicia social.

Walzer argumenta su posición sobre el fenómeno migratorio y el modelo estatal liberal-democrático basándola sobre la necesidad de “reconsiderar la diferencia cultural como un bien colectivo autónomo que debe ser incorporado en la lista de los bienes primarios liberales.” (Zapata-Barrero R., 2001, p. 160). Una de sus obras más importantes al respecto se intitula *Spheres of Justice*; el punto de partida de esta obra se enfoca sobre la consideración de que “los criterios de acceso que la tradición liberal utiliza para legitimar su práctica son de dudosa justicia.” (Walzer M., 1983, p. 54).

Walzer se refiere con ello a aquellas políticas migratorias, comúnmente adoptadas por los Estados liberales-democráticos, que básicamente impiden o dificultan enormemente el acceso a la esfera de decisiones o, en general, a la posibilidad de una ciudadanía plena, sobre la base de meras diferencias como, por ejemplo, la nacionalidad, la cultura o la religión. Lo que se ve abnegado en este caso es el mismo derecho a la autodeterminación, en teoría intrínsecamente ligado al simple hecho de ser persona. No obstante, son frecuentes los fenómenos de *dualización laboral* (Piore, 1979), proceso que se refiere al fenómeno por el que “los mercados laborales nacionales, receptores de mano de obra inmigrante, pueden quedar divididos en dos ramas: mercado laboral para nacionales y otro para inmigrantes – caracterizado por una mayor inseguridad,

salarios más bajos, riesgo y temporalidad – (Zapardiel Fernández & De Lucas y Murillo de la Cueva, 2006, p. 1).

De todos modos, Walzer aboga a que el proceso de autodeterminación soberana propio de un Estado debería dejar abierta la opción de negociar dicho espacio público a todos aquellos que estén presentes en un dado territorio, incluso si ello genera ajustes de carácter estructural e institucional.

La teorización sobre la relación entre migración y justicia encuentra sus orígenes en los años noventa y evidentemente el interés académico y político hacia el tema sigue candente. Muchos estudiosos concuerdan con que la relación migración-justicia puede abordarse a partir de dos principales criterios legitimadores, esgrimidos más o menos abiertamente por los Estados occidentales a la hora de actuar frente a la cuestión migratoria: el criterio de la nacionalidad y del mercado.

Con respecto al primer criterio, ya en varias ocasiones hemos sostenido como, al menos en su originaria formulación, los Estados liberales-democráticos han basado su estructuración sobre (entre otros) los principios de igualdad y autonomía. Debería ser consecuencia lógica que dichos principios deban aplicarse a todos aquellos residentes que se encuentren en un determinado territorio estatal, prescindiendo de la heterogeneidad de identidades culturales en ello presentes. Sin embargo, en su teorización, el modelo liberal-democrático simplemente se basa en un criterio de nacionalidad supuestamente homogénea

en sentido cultural, con lo cual simplemente no prevé una institucionalización o integración de las identidades culturales distintas de la nacional. Con la aparición del fenómeno de la globalización, el sistema de interconexiones entre distintos países y culturas experimenta un salto cualitativo y cuantitativo sin precedentes, poniendo en extrema crisis la conceptualización nacionalista de los Estados liberales-democráticos. En realidad, la libertad de movimiento usualmente asociada al fenómeno globalizador se ha revelado más bien una libertad de movimientos de capitales y una relativa fluidez económica, pero todo ello no se ha acompañado a una coherente y proporcional libertad de movimiento de las personas. En definitiva, la nacionalidad es el criterio utilizado por el modelo tradicional del Estado-nación para legitimar o menos la inclusión de las personas residentes en su propio dominio público y, por ende, cabe plantearse si el binomio nacionalidad/justicia puede todavía funcionar (Miller D., 1995).

El segundo criterio legitimador, el del mercado, complementa en muchos aspectos el criterio de la nacionalidad antes mencionado. Más concretamente, el modelo tradicional del Estado-nación ha puesto en acto una norma de inclusión/exclusión social de los inmigrantes basada sobre criterios meramente utilitaristas. Desde este punto de vista, se entiende como los principios de justicia e igualdad, pilares del Estado-nación, no encuentren aplicación integral en el caso del colectivo inmigrante. De hecho, las políticas migratorias reguladas

en función de un criterio económico modulan la legitimación del inmigrante y de su traducción institucional a partir de su rentabilidad para la economía del país.

En respuesta a ello, cabe sostener que una política de inmigración justa debe permitir que los inmigrantes puedan ejercer su derecho moral de ser tratados iguales independientemente de la situación nacional del mercado laboral.

En definitiva, la relación entre inmigración y justicia e igualdad podría definirse también como la cuestión que incumbe a los estados cuando se trata de definir los límites morales de las políticas migratorias estatales.

Ahora bien, dicha política se dirige sustancialmente hacia dos aspectos de la inclusión integral de los inmigrantes basada en el principio de igualdad: al nivel del acceso y al nivel de la coexistencia. El nivel de acceso, a su vez, puede filtrarse de forma universal o selectiva (Zapata-Barrero R., 2001): en el primer caso, todo el colectivo inmigrante está sujeto a inclusión o exclusión, sin discriminación en base a la posesión o menos de determinadas características; en el segundo caso, por el contrario, se permite el acceso a aquellos inmigrantes que posean unas características o un perfil deseado, como su formación técnica, su nacionalidad, su nivel económico, etc.

Frente a la dimensión de la coexistencia entre inmigrante y país receptor, básicamente se distinguen dos posiciones: una *realista* y otra *cosmopolita*.

La posición *realista* parte del supuesto que clasifica el *demos* como culturalmente homogéneo y, por tanto, la aplicación de un principio de justicia e igualdad hacia los inmigrantes resulta en este sentido un problema cuya premisas están falsadas en origen.

La posición *cosmopolita*, por el contrario, cree que el principio de justicia e igualdad deba ser aplicado a todos los residentes de un determinado territorio estatal, sean ellos inmigrantes o autóctonos. La lógica de esta posición se basa en que un Estado que quiera ejercer realmente la democracia debe legitimar su consenso justamente a partir de sus ciudadanos, adonde este estatus se adquiere no en función de la nacionalidad sino más bien de la residencia. Ello debería permitir la expresión democrática de los miembros de la sociedad y, en definitiva, permite también a los inmigrantes ejercer su derecho moral de participar en la esfera pública.

En conclusión, el proyecto de construcción y mantenimiento de una sociedad democrática está conociendo hoy día nuevas formas de presión que se ejercen hacia distintas dimensiones de nuestro entramado social: aspectos culturales, económicos, políticos son cada día puestos bajo exámenes en sus supuestos éticos y prácticos. Por lo que viene a nuestro caso, una de las principales fuerzas de presión es representada por el fenómeno migratorio y su impacto sobre las sociedades hodiernas. Más concretamente, una cuestión crucial se pone en la agenda de teóricos y políticos interesados en el tema: el

atrimento existente entre la tradicional configuración institucional y política propia del Estado-nación y el dinamismo social originado por el fenómeno migratorio, cuya estancia provoca no pocos desequilibrios en un modelo estatal basado en límites territoriales y culturales bien definidos y cerrados. En efecto, la entrada del migrante en un país distinto del de procedencia supone, tanto para él como para el estado receptor, dos cuestiones primordiales: la modalidad de acceso (y la relativa traducción jurídica) del migrante y, en el caso de transformarse en residente, su coexistencia con los ciudadanos autóctonos y el relativo sistema jurídico-institucional de referencia.

A nivel teórico, cada Estado-nación se ha inspirado, en su constitución como estado democrático, a los principios de justicia e igualdad. Dichos valores de referencia, sin embargo, se han legitimado institucionalmente pero presuponiendo unos destinatarios culturalmente homogéneos y, a la vez, ubicados en una sociedad relativamente cerrada y estática. Por ello, el acceso del migrante en una sociedad así configurada presupone, desde el punto de vista tradicional del Estado-nación, un elemento desequilibrante y frente al cual el Estado mismo se pone unas cuestiones cruciales: ¿Qué política adoptar frente al acceso de un migrante en el territorio de mi incumbencia?; ¿Cómo traducir jurídicamente este proceso de entrada?; ¿Cómo gestionar la eventual coexistencia del migrante con los ciudadanos autóctonos y con las estructuras de legitimidad burocrática-institucional preexistentes? Éstas y otras preguntas se

ponen tajantemente en la agenda hodierna de políticos y estudiosos. Al abordar estas cuestiones, cabe destacar algunos argumentos esenciales: los principios de igualdad y justicia propios del modelo clásico de Estado-nación vienen menos a la hora de aplicarlos a las personas inmigrantes, hecho que demuestra claramente las graves contradicciones normativas, y sobre todo éticas, de la configuración tradicional del Estado hacia un fenómeno, el migratorio, que interesa significativamente todas las sociedades occidentales. Si la aplicación de estos principios viene menos en la fase de acceso de los inmigrantes en la sociedad receptora, aún más dicha falta ético-normativa se repercute a la hora de la transformación del migrante en residente. Cuando esto ocurre, el migrante viene obstaculizado en su (éticamente legítimo) proceso de adquisición del estatus de *ciudadano*, a raíz de las inercias normativas, culturales y éticas propia del modelo de Estado-nación. Dichas inercias se manifiestan evidentemente en la política migratoria que cada Estado asume y que, según las modalidades y las referencias culturales adoptadas, se han podido resumir en tres tipos: política *asimilacionista*, *integracionista* y *autonómico*. Esta clasificación se mueve a lo largo de una imaginaria línea de lectura de la realidad migratoria, una línea que denota tres distintos grados de inercia cultural y normativa:

- En la política asimilacionista el grado de inercia es máximo, con lo cual el migrante que quiera integrarse está, indirectamente o menos, obligado a

asimilar la cultura y las normas del país de recepción abandonando su propia identidad cultural.

- En la política integracionista, el grado de inercia se reduce para facilitar el proceso de integración de los inmigrantes, pero dicha reducción no concierne a la esfera política, todavía privilegio de aquellos que detienen el estatus de ciudadanía. Por tanto, aquellos migrantes que no poseen dicho estatus (una gran parte del colectivo migrante) viven de hecho una situación de *infra-ciudadanía* o *no-ciudadanía*, al venir menos una dimensión fundamental de su moral derecho a la autorealización, la de los derechos políticos.
- En la política autonómica, el grado de inercia es sensiblemente menor que en las otras dos políticas migratorias, al entrar en juego la posibilidad por parte del colectivo inmigrante de negociar el espacio público a partir del ejercicio de sus derechos políticos. Esta política migratoria concibe pues el migrante como una persona en su integralidad, al predisponer las vías normativas para que pueda ejercer sus derechos políticos, sociales y civiles. La negociación del espacio público se vuelve aquí bidireccional y en un plano más horizontal que en las políticas asimilacionistas o integracionista.

Actualmente los Estados occidentales asumen diferentes políticas migratorias en función de muchos factores coyunturales de carácter político,

económico, cultural y social, y dichas políticas siguen generando éxitos en algunos casos y fracasos en otros, señalando como el tema migratorio es candente en todas las agendas políticas y académicas y, a la vez, indicando la dificultad para elaborar una receta universalmente válida para la integración plena y efectiva del colectivo inmigrante. Todo ello nos sugiere por un lado la necesidad de fluidificar y dinamizar la configuración institucional y normativa heredada del tradicional modelo del Estado-nación, para que se produzca una deseable evolución social orientada por unos principios de igualdad y justicia y, paralelamente, por una improrrogable urgencia de cohesión e integración social bajo el signo del pluralismo cultural y de identidad.

4.3 Migraciones, refugiados y crisis de la Unión Europea: breve análisis del estado actual

La guerra civil en Siria, estallada en 2011, ha generado millares de muertos y millones de refugiados, desencadenando en Europa una de las peores crisis humanitarias de las últimas décadas. Ojeando los números, la entidad del fenómeno sobre citada podría pasar por sobredimensionada: Europa cuenta con 500 millones de habitantes y, en 2015, ha acogido un millón de migrantes (fuente: The Economist). Sin embargo, estos números están destinados a crecer: la búsqueda de una vida mejor o, en muchos casos, el simple sentido de supervivencia, está empujando los prófugos hacia la meta que parece más lógica

geo-políticamente, es decir, Unión Europea. La reacción por parte de la Unión a dicho flujo de personas ha sido en absoluto sinérgica y coherente: hasta algunos países han contestado cerrando unilateralmente las fronteras y restringiendo los requisitos para acceder al derecho de asilo político (dejando muchos migrantes a merced de los traficantes de seres humanos). El aumento general de los controles a las fronteras, junto a los protocolos de seguridad surgidos a raíz de los últimos atentados terroristas sufridos en París y Bruselas, entre otros, están poniendo a dura prueba los presupuesto de libre intercambio del espacio Schengen, afectando directamente los negocios comerciales así como los desplazamientos por razones de trabajo y turismo. A nivel políticos, la crisis de los migrantes está favoreciendo el consolidarse de extremismos y, a nivel social, las violencia hacia los inmigrantes y los discursos de odio han ido creciendo exponencialmente.

Todo ello está poniendo a dura prueba el antiguo proyecto de construcción de una ciudadanía europea y, más en general, de integración de personas étnica y culturalmente diversas: los nacionalismos xenófobos y la tensión políticas entre los mismos Estados de la Unión frente a la gestión de la crisis migrantes parecen amenazar el mismo proyecto político económico y cultural a fundamento del bien conocido diseño de construcción de una Europa unida.

Mientras tanto, el números de víctimas entre las personas que intentan llegar a las costas europeas sigue creciendo: sólo en 2016, ya contamos con 488

muestrados/desaparecidos en el intento de alcanzar Europa tramites los *barcos de la muerte* (fuente: UNHCR¹). Los factores desencadenantes dicha diáspora parecen estar lejos de ser solucionados o mitigados: en relación a Siria, los negociados de paz siguen estancados, Libia (puerta de entrada a Italia) no tiene un gobierno y, mientras tanto, en Europa hay países, como Hungría, que levantan barreras físicas rechazando los migrantes, aunque los gobiernos de la Unión están obligados por ley a conceder el asilo a quienes huye de la guerra. La propuesta de un sistema de cuotas para distribuir los solicitantes asilo entre los países de la Unión ha fracasado y, además, ha agudizado antiguas divisiones pero, mientras tanto, los migrantes siguen llegando.

Una de las prioridades debería ser la de poner cierto orden en los flujos migratorios para que los países más involucrados en tema de acogida puedan gestionar dicho fenómeno y, a la vez, tutelar la cohesión social en un clima civil extremadamente tenso. En segundo lugar, habría que refinar el sistema de distinción entre refugiados y migrantes que huyen de la pobreza, ya que son dos perfiles con diferentes derechos y distintas obligaciones por parte del país de acogida.

Al día de hoy, la estrategia de la Unión parece centrarse en dos ejes: por un lado, hay sobre la mesa un acuerdo entre Bruselas y Turquía para que ésta se encargue de gestionar y dar asistencia a los refugiados (actualmente 2.7

¹ Link: <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>

millones) que actualmente se encuentran en territorio turco. Por otro lado, es prioritario para la Unión evitar que el peso que Grecia y Turquía están soportando llegue a ser insostenible: se calcula que Turquía, Jordania y Líbano estén hospedando más de 5 millones de refugiados (entre ellos, 2 millones son niños) y, consecuentemente, dichos países están intentando lo posible para contener los flujos en entrada y evitar que muchas vidas sigan acabando en el intento de llegar a Europa con todos los medios posibles. En este panorama abrumador, las consecuencias del inmovilismo serían fatales: entre otras, cierre de fronteras, tráfico de seres humanos en aumento así como el número de vidas cobrada por el mar u otros destinos fatales.

En definitiva, unos de los principios más característicos del espacio Schengen (la libre circulación de personas, bienes y servicios) está atravesando probablemente el periodo histórico más difícil desde que el proyecto de la Unión Europea empezó a cobrar forma: el fantasma de la crisis económica todavía flotante en el aire, el complejo fenómeno del terrorismo y el consecuente odio xenófobo, el agudizarse de los extremismos políticos, retroalimentan un discurso de odio de indudable complejidad y delicadísima resolución pacífica. Desde luego muchos escenarios son posibles y resulta arduo encontrar razones para ser optimistas. Sin embargo, podría afirmarse que una parte importante de los retos de la Unión (y de los países a vario título involucrados) verte sobre el diseño de un modelo de ciudadanía hasta ahora nunca existido: un modelo que comprenda

distintas gradaciones de ciudadanía sin perjuicio de los derechos humanos universales. El sistema jurídico internacional y la voluntad política y social de adaptarlo a las contingencias actuales jugarán un papel esencial, así como la capacidad de la sociedad civil de neutralizar racionalmente todo lo que conlleve a un discurso de odio y radicalización de la convivencia con los más necesitados. En definitiva, si es cierto que el ser humano no existe plenamente sin un estatus de ciudadanía funcional y coherente con los tiempos y las necesidades actuales, por otro lado ningún ciudadano puede completamente definirse como tal si pierde por el camino el sentido de humanidad hacia sus símiles.

5. El Trabajo Social de educar para la ciudadanía

Históricamente, los albores de la *educación para la ciudadanía* remontan a cuando nació la escuela pública obligatoria. Esta institución social progresivamente heredó (si bien no necesariamente de forma integral) el rol educativo hasta entonces prerrogativa de familia e iglesia. En su momento, pues, la escuela pública obligatoria se configuró como un agente de modernización frente al tradicionalismo comúnmente atribuible a la dimensión familiar y religiosa, puesto que en ese momento histórico la escuela fue diseñada como una institución especializada y responsable de la escolarización de las masas. Este proceso universal de socialización y educación se coloca en el macro-

proyecto de formación del Estado-nación y en la necesidad de crear una ciudadanía informada, responsable y democrática (además de gobernable y culturalmente homogénea, por lo menos en origen).

Al día de hoy, evidentemente la educación pública se ha diferenciado enormemente con respecto al pasado y, por lo que viene a nuestro caso, se ha creado la asignatura de la *Educación para la Ciudadanía* como instrumento de preparación de los miembros de la sociedad para que actúen como ciudadanos responsables. No obstante, hoy día estudiosos y políticos comúnmente comparten una idea de educación para la ciudadanía cuya función no se reduce “meramente en aprender los hechos básicos relacionados con las instituciones y los procedimientos de la vida política; implica también la adquisición de una serie de disposiciones, virtudes y lealtades que están íntimamente ligadas a la práctica de la ciudadanía democrática.” (Kymlicka, 2003, p. 341). Este aprendizaje no se define exclusivamente en el marco de un currículo escolar sino también como referencia axiológica trascendental a toda la formación escolar. Es más, sería pretencioso y poco pragmático pensar en que la construcción de una ciudadanía democrática sea única responsabilidad del sistema escolar, sino que es indispensable a tal fin el apoyo de la familia, del vecindario, de las asociaciones culturales y, en general, de los grupos presentes en la sociedad civil.

Así pues, a continuación consideraremos dicha asignatura en su relación con la labor social de construcción de una sociedad igualitaria, fluidamente integrada en su complejidad estructural y, en definitiva, equilibrada.

5.1. El porqué de la importancia de una Educación para la Ciudadanía

En los últimos años, difusamente se ha podido constatar la aparición de ciertas tendencias socio-culturales así como de algunos importantes acontecimientos políticos que han determinado una progresiva concienciación sobre un asunto fundamental: el sistema democrático no puede basarse exclusivamente sobre la bondad democrática de su estructura y de los relativos procedimientos funcionales (el contenedor) sino que debe necesariamente referirse a sus miembros, es decir, a sus ciudadanos (el contenido) para que el proceso democrático se mantenga y evolucione de forma sana y estable. En este sentido, los ciudadanos no pueden simplemente existir como partículas del un sistema democrático basado en ciertos mecanismos de protección – separación de poderes, estructura legislativa bicameral, etc. – pre-impostado más o menos rígidamente y orientados al mantenimiento de un cierto equilibrio social. Fenómenos como la creciente apatía del votante, la reactivación de movimientos nacionalistas o extremismos religiosos, el fracaso de muchas políticas medioambientales, éstos y otros sucesos nos indican como el universo ciudadano precise no solamente de un estatus jurídico-normativo sino también

de ciertas *virtudes*, cuya maduración interna al individuo es imprescindible para una democracia estable y, por ende, para la contribución al mayor beneficio común posible.

Lo que, en buenas cuentas, un sistema democrático liberal precisaría de la práctica ciudadana “no puede garantizarse mediante la coerción, sino sólo a través de la cooperación y el autocontrol en el ejercicio del poder privado” (Cairnes & Williams, 1985, p. 43).

Por tanto, tenido cuenta de las mencionadas presiones desestabilizadoras del sistema democrático liberal de referencia en las sociedades occidentales, cabe definir a continuación una serie de virtudes estrictamente relacionadas con los principios fundamentales del sistema democrático y con el papel de aquellos ciudadanos que protagonizan dicho sistema (Kymlicha, 2003):

- *Un espíritu público*
- *Un espíritu de justicia y respeto mutuo de los derechos*
- *Civilidad y tolerancia*
- *Un espíritu de solidaridad o lealtad*

El *espíritu público* del ciudadano hace referencia a su capacidad y voluntad de poner en tela de juicio la autoridad a la que se remite para el buen funcionamiento del sistema democrático, puesto que básicamente la democracia funciona a partir de una delegación de poder por parte de los ciudadanos a quienes gobiernan en su nombre. Sin embargo, la concesión de poder a unos

representantes constituye solamente el acto inicial del proceso democrático que, de hecho, debe sustentarse de una constante supervisión del operado de dichos representantes por parte del colectivo ciudadano. Esta forma de control pasa por una implicación activa del ciudadano en el discurso público y no puede concretarse en meras manifestaciones de ideas sino que es preciso también saber argumentar eventuales exigencias políticas frente a la heterogeneidad tanto del electorado como del sistema de gobierno legitimado.

No obstante, la realidad nos enseña como hay diferentes grados de participación política de los ciudadanos, que oscilan entre los que McLaughlin define *conceptos mínimos y máximos* de ciudadanía (McLaughlin, 1992). En su variante mínima, la ciudadanía se limita a respetar pasivamente las leyes sin practicar el ejercicio activo de sus propios derechos políticos. En el caso de la ciudadanía máxima, por el contrario, el proceso democrático depende estrictamente de una participación activa y amplia de la ciudadanía. Evidentemente este discurso parte del supuesto de que cada ciudadano tenga la oportunidad no sólo teórica sino práctica de ejercer sus derechos políticos, sin prejuicio de discriminación económica, étnica, cultural, etc.

El *espíritu de justicia y respeto mutuo de los derechos*, segunda virtud aquí considerada, se enlaza íntimamente con la variante máxima de la ciudadanía, puesto que el mero presenciar injusticias más o menos graves – sean, por ejemplo, de tipo social o político-institucional, como un abuso de poder – no

puede que a la postre derrumbar un deseable y sano sistema democrático y, por tanto, todo el mundo debería apoyar la creación y el mantenimiento de las instituciones consideradas justas (Kymlicka, 2003).

Ahora bien, pueden darse circunstancias históricas en las que un sistema democrático sea suficientemente sano como para funcionar con un régimen de ciudadanía mínimo, en el que por tanto los deberes de ciudadano se configuran como obligaciones negativas – por ejemplo, no violando la ley o no acarrear daño a los demás – pero dichas circunstancias, a parte haber sido hasta ahora raras y contingentadas, pasan por alto el tercer tipo de virtudes antes considerado, las de la *civilidad y tolerancia*.

La importancia de la civilidad reside esencialmente en el hecho de que su campo de aplicación principal es la vida cotidiana junto a las diferentes organizaciones en las que la sociedad civil toma parte. He aquí donde se practica, en el cara a cara con nuestros vecinos más próximos, sobre todo hacia quienes no conocemos. Un principio complementario al de civilidad es el de *no discriminación*. Inicialmente esta norma de conducta cívica permeaba solamente las instituciones gubernamentales en su vertiente teórica con el objetivo de mantener el compromiso fundamental de las sociedades democráticas, es decir, la igualdad de oportunidades. Sucesivamente se ha experimentado como la igualdad de oportunidades sea obtenible solo si, al compromiso formal de las instituciones liberales-democráticas, se acompaña una responsabilidad social

igualmente aplicada en cada parte de la sociedad civil. Por tanto, la norma conductual de no discriminación y civilidad genera cohesión y beneficio mutuo no solamente en sentido vertical (desde el Estado hacia el ciudadano) sino sobre todo a nivel horizontal (entre todo los miembros de una sociedad). He aquí un aspecto fundamental a destacar: en gran parte de las situaciones de convivencia cívica no existe un instrumento de directo control de comportamientos cívicos (dando por supuesta la imposibilidad ético-normativa de obligar coercitivamente al desempeño de ciertos grados de ciudadanía); es decir que la complejidad e indefinición de la conducta humana se vuelven escurridizas a la hora de individuar comportamientos discriminatorios e incívicos, y por tanto, la civilidad y no discriminación no puede que proceder en máxima parte del interior del individuo. En definitiva, la verdadera civilidad consiste en tratar como a iguales a los demás con la condición de que ellos hagan extensivo a tu persona el mismo reconocimiento (Kymlicka, 2003), todo ello no como simple actitud conductual deseable sino también como forma de salvaguardar los valores liberales a la base de una sociedad democrática.

5.2. El porqué de la Educación para la Ciudadanía en las escuelas

Por lo descrito hasta ahora, no cabe duda que incluso un modelo mínimo de ciudadanía requiera cierto núcleo de base de virtudes cívicas. A dicha constatación se acompaña pero una necesaria pregunta: ¿En qué instituciones

cívicas enseñar estas virtudes? Esta pregunta no tiene respuesta directa y unívoca puesto que hay varias instituciones cívicas potencialmente prepuestas a tal función.

A título de ejemplo, algunas teorías exaltan el *mercado* como espacio para el aprendizaje de las virtudes cívicas y ello básicamente a raíz de las relaciones entre diversas personas y entidades que presupone el mercado mismo. Sin embargo, en demasiadas ocasiones la liberalización del mercado ha degenerado en irresponsabilidades económicas, al prevaler el interés personal sobre el público y, por ende, pecando en responsabilidad social y bien común.

Otros teóricos sostienen que la mera participación política familiarizaría los individuos con las virtudes cívicas y los deberes que corresponden al *buen ciudadano*. No obstante, esta posición no justifica claramente como se establezca la relación directa entre la práctica política y la responsabilidad social y cívica con los demás.

Continuando con otras instituciones básicas, hay quienes como Walzer (1992) consideran la necesidad de reformular críticamente aquellas asociaciones que actúan de forma parcial y particularista, socavando la aplicación de los principios básicos de justicia e igualdad propios de la ciudadanía.

En definitiva, las instituciones de la sociedad civil mencionadas no parecen del todo aptas para la enseñanza de las virtudes cívicas y del espíritu crítico y racional necesario para la convivencia democrática. Ello básicamente se debe a

que instituciones como el mercado, la familia, la iglesia, etc., suelen estar distorsionadas por un discurso privado o por el respeto acrítico hacia la autoridad. Por ello, llegamos a la conclusión inicialmente propuesta: la dimensión escolar parece ser la más capacitada y eficaz a la hora de transmitir las virtudes cívicas democráticas.

5.3. Educación para la Ciudadanía y autonomía personal

En el ámbito de la educación para la ciudadanía cobra trascendental importancia la cuestión de la *autonomía*, entendida bien como capacidad racional bien como soporte del proceso de maduración del propio civismo. Sin embargo, es preciso definir qué definición terminológica de autonomía estamos utilizando: nos referimos a la autonomía como la capacidad de reflexionar racionalmente sobre nuestros conceptos de vida buena, así como a la de tener la facultad potencial de revisarlos (Kymlicka, 2003). En este sentido, la aportación sustancial de la virtud cívica de la autonomía reside en que determina una actitud acrítica hacia los conocimientos y tradiciones heredadas, así como un cuestionamiento constante y racionalmente fundado de las autoridades – familiares, políticas, etc. – con las que el ciudadano entra en contacto. Es oportuno precisar como a dicha asunción no corresponde automáticamente una actitud contraria y escéptica hacia cualquier forma de autoridad, sino que hace más bien referencia a la capacidad de *aguzar el ingenio* y el propio sentido

crítico hacia las diferentes formas de legitimación de la autoridad con las que el ciudadano se enfrenta a lo largo de su vida.

La virtud de la autonomía juega un papel fundamental también con respecto a la abertura hacia culturas, tradiciones y herencias distintas de las propias. Un ejemplo de ello se da con la cuestión de la civilidad, antes mencionada. Las normas de civilidad funcionan básicamente como suavizante de los procesos discriminatorios que, por ejemplo, pueden tomar cuerpo hacia grupos étnica o religiosamente distintos del propio o del mayoritario. En efecto, dichas normas fomentan la permeabilidad cultural y social, puesto que la interacción entre grupos heterogéneos tiende a distorsionarse mucho menos cuando subsiste una actitud crítica y autónoma hacia los propios prejuicios o las herencias culturales y/o familiares. Concretamente hablando, la escuela que enseña y pone en práctica las susodichas normas de civilidad creará más probabilidades para el desmoronamiento de eventuales barreras culturales preexistentes, al fomentar también la capacidad de empatía entre alumnos heterogéneos a nivel socio-cultural. Paralelamente a ello, bajo el lema de la moderación y de la interacción con la diversidad, el alumno se expone a estilos de vida y culturas diferentes y rivales – en buen sentido –, cuyo cuestionamiento facilita el reconocimiento de expresiones de conceptos y valores diferentes del propio pero igualmente coherentes, sensatos y legítimos. Una vez más hay que subrayar como este camino hacia la autonomía racional no conduce

necesariamente a un cuestionamiento destructivo de la propia herencia axiológica y cultural, sino que amplía el margen de maniobra racional del individuo hacia un horizonte de realidad heterogéneamente constituido.

Por estas y otras razones aquí no mencionadas, la educación para la ciudadanía democrática puede viajar junto al proceso de maduración de una autonomía personal, pluralista y predispuesta positivamente a conocer estilos de vida alternativos y obtener las destrezas intelectuales necesarias para entenderlos y apreciarlos (Kymlicka, 2003).

Finalmente, si bien cabría sin duda afirmar que la virtud de la autonomía no sea absolutamente necesaria para el ejercicio de una ciudadanía democráticamente válida, sí resulta altamente deseable y valorable puesto que fomenta una emancipación de la conciencia no sólo del ser ciudadano sino ante todo de (con)vivir como hombre entre hombres, todos ellos elementos parte de un único y maravillosamente heterogéneo universo.

5.3. Educación para la Ciudadanía e identidad nacional

Al abordar la cuestión de la educación para la ciudadanía, es altamente improbable no esgrimir el argumento de la identidad nacional, entendida como marco territorial y axiológico del desarrollo ciudadano. Dicha identidad, en una sociedad democrática, se funda no solamente en una identidad cultural heredada y asimilada sino también en unos principios políticos – de civilidad, de igualdad

o justicia social, entre otros – comúnmente compartidos. Sin embargo, he aquí una potencial controversia: el compartir principios políticos por sí mismo no garantiza la cohesión social, puesto que pueden existir dos distintos grupos que comparten dichos principios y que pero opten por aplicarlos en una propia forma de autogobierno, independientemente del otro grupo.

Por tanto, “la unidad social no sólo requiere unos principios compartidos, sino también un sentimiento de pertenencia compartida” (Kymlicka, 2003, p. 366). Este sentimiento permite establecer relaciones de confianza mutua entre los miembros de una sociedad así como su implicación en los derechos y deberes democráticos que de dicho *contrato social* proceden. Parece, pues, que el buen funcionamiento de una sociedad democrática dependa del compartir una identidad cultural, histórica, lingüística, etc., pero a la vez no podemos hacer a menos – por lo menos hasta hoy día – de ubicar dicho argumento en un marco territorial y jurídico bien delimitado: el del *Estado-nación*, al que se acompaña la noción de *identidad nacional*.

Sin embargo, la cuestión primordial en la mesa de pedagogos, trabajadores sociales y políticos, converge en cómo hay que plantear la cuestión de la educación para la ciudadanía en el hodierno panorama social y cultural, caracterizado por un pluralismo de identidades y unas interconexiones sociales muchos mayores que en la época de constitución del modelo del Estado-nación.

La cuestión de cómo plantear la educación para la ciudadanía en una sociedad pluralista y cultural y con identidades heterogéneas, abarca por lo menos dos asuntos relevantes en la formación de una identidad ciudadana: la lengua de enseñanza y la historia.

Originariamente la enseñanza de una lengua única en el proceso de constitución del Estado-nación se rendía necesaria para amalgamar la variedad cultural y lingüística presente en un dado territorio, normalización necesaria además para la instauración de un sistema político y burocrático de rango nacional. Sin embargo, desde entonces las sociedades han evolucionado y se ha madurado cierta conciencia de civilidad y de indispensabilidad de un sistema de derechos y deberes compartido y legitimado. Por ello, cabe preguntarse cómo definir la educación para la ciudadanía teniendo cuenta de las identidades minoritarias que viven junto a una mayoría cultural y lingüística.

En los hodiernos Estados multinacionales, la configuración de la educación para la ciudadanía parece seguir dos binarios a veces sobrepuestos y otras disjuntos: por un lado se calibra su enseñanza sobre una presunta identidad nacional caracterizada por una lengua y una historia comunes; por otro lado se aboga por la construcción y defensa de una identidad transnacional que cohesionen y acomune las distintas identidades culturales presentes en un dado marco territorial. Muy lamentablemente, hasta ahora se han encontrado muchas dificultades en la aplicación práctica del proyecto de una identidad

transnacional, hecho que señala el persistir de un vacío importante en la práctica educativa y política de una ciudadanía pluralista.

También la enseñanza de la historia se ve afectada por la urgencia de un pluralismo de identidades y nacional: en efecto, es oportuno tener en cuenta la no infrecuente distorsión etnocentrista en la narración de hechos históricos así como la inevitable subjetividad cultural de quienes enseña en las escuelas. Resulta casi obvio afirmar que las posiciones etnocentristas en los procesos historiográficos, por extensión, no toman en debida consideración las demás identidades culturales, las cuales por tanto se ven discriminadas a la hora de *a)* conceder al alumno que aprende la posibilidad de evaluar racionalmente hechos históricos, y *b)* crear las condiciones para que las identidades minoritarias puedan entablar un dialogo simétrico con un entorno culturalmente hegemónico. He aquí una crucial distinción: en el referirnos a la cuestión de la enseñanza de la historia, hay que precisar una diferencia conceptual entre ella y la historiografía, puesto que la segunda hace referencia a una descripción cuanto más posible fiel a las fuentes históricas utilizadas y, por ende, a una cuanto más posible objetiva narración de acontecimientos históricos. Por otro lado, somos conscientes de la imposibilidad de escindir la voz narradora del hecho narrado, con lo cual el elemento de la subjetividad no puede no afectar el valor de verdad de los hechos relatados. Por ello, nos parece ética y metodológicamente oportuno crear las condiciones para que el pluralismo de identidades pueda

constituir el telón de fondo de cualquiera discusión histórica, confiando en que los procesos de emancipación crítica y racional de los alumnos depuren lo más posible los hechos históricos de distorsiones etnocentristas y, por ende, se predispongan dentro y fuera del contexto escolar las condiciones para un dialogo paritario, moderado y permeado por un conscientemente legitimado pluralismo cultural.

En conclusión, la misma construcción de una ciudadanía transcultural y transnacional parece ir más allá del mero compartir lengua e historia, planteando más bien el reto de una reformulación radical del concepto de identidad en clave pluralista así como de una pedagógicamente adecuada forma de transmisión e interiorización de la misma.

6. Resumiendo los hechos, sintetizando nuestra postura

Hasta 2013, la asignatura de Educación para la ciudadanía sigue siendo prevista por la vigente Ley de Educación, con lo cual dicha LOE supone la necesidad pedagógica de impartir una asignatura que tenga un espacio propio en el marco de la programación didáctico-curricular. Pero damos un paso atrás.

En marzo de 2000, el Consejo europeo en Lisboa esbozó unos objetivos educativos que se concretaron el año siguiente en Estocolmo, al aprobarse el

informe “The concrete future objectives of education and training systems”².

Este informe definió unas competencias básicas consideradas claves para la elaboración del proyecto educativo previsto, a saber:

- Comunicación en la lengua materna
- Comunicación en una lengua extranjera
- Competencia matemática, científica y tecnológica
- Competencia digital
- Aprender a aprender
- Competencias interpersonales y cívicas
- Espíritu emprendedor y expresión cultural

El objetivo último de dichas competencias consistía en que el renovado sistema educativo proporcionase aquellas competencias que hicieran un individuo capaz de participar de forma eficiente y constructiva y resolver conflictos en la vida social, en la interacción con otros individuos (o grupos) en contextos personales, familiares y públicos.

Ahora bien, aunque la definición de dichas competencias sea bastante comprensible, es cierto también que el mismo proceso de desarrollo en ámbito escolar sea cuanto menos problemático, al poderse dar por lo menos tres claves de lectura distintas de las susodichas competencias:

² Report from the Education Council to the European Council “The concrete future objectives of education and training systems”, Brussels, 14 February 2001, 5688/01 EDUC 20.

- Psicológica: construcción de habilidades sociales e interpersonales
- Ética: educación en valores
- Religiosa: educación confesional

Cada clave de lectura, tomada singularmente, nos parece de limitado alcance ético-pedagógico:

- a) apuntar al desarrollo de habilidades sociales como estrategia para redimensionar los conflictos interpersonales implica no considerar debidamente como, por ejemplo, esas habilidades vengán esgrimidas con sabiduría por grandes manipuladores o timadores.
- b) En segundo lugar, pensar en las susodichas habilidades desde un enfoque religioso implica enorme confusión e importantes conflictos a la hora de integrarlas en un sistema educativo laico (puesto que ya no existe una religión de Estado jurídicamente establecida). Además, sabemos perfectamente como la Declaración de Derechos Humanos proclama la libertad de conciencia, de culto y de expresión, con lo cual existen amplios márgenes para que todos estén plenamente tutelados en seguir la propensión religiosa que se considere más oportuna.
- c) Finalmente, el enfoque ético nos parece el más completo y adecuado, puesto que comprende la educación emocional pero, a la vez, cultiva el desarrollo de competencias morales, es decir, de sentimientos y hábitos de conducta establecidos como ética (y, por supuesto, todo esto incluye el

respeto hacia las religiones, siempre que éstas se mantengan dignas y éticamente legitimadas).

Por tanto, primariamente creemos que el contenido de la asignatura de *Educación para la ciudadanía y los Derechos Humanos* deba ser esencialmente ético, comprendiendo una educación tanto afectiva como cívica.

Secundariamente, creemos imprescindible la necesidad de desarrollar la Educación para la ciudadanía en el marco de una asignatura específica y esto por dos razones principales: ante todo, el contenido de dicha asignatura es extremadamente denso a nivel conceptual y, por ello, precisa unas habilidades pedagógicas de cierta complejidad; en segundo lugar, la experiencia pedagógica experimentada hasta ahora nos dice que el intento de enseñar dicha asignatura en sentido exclusivamente transversal al currículo educativo ha esencialmente fracasado. En definitiva, si bien cada docente deba poseer unas competencias básicas de educación ética y ciudadana, es cierto también que dichas competencias deban encontrar también una delimitación específica, integrada orgánica y conceptualmente en el currículo educativo previsto.

Otro aspecto fundamental a considerar concierne al quién va a impartir la asignatura de Educación para la ciudadanía. Si se considera importante la enseñanza de la susodicha asignatura, consecuentemente se precisan profesores especialmente formados para impartirla y, pues, que tengan suficientes conocimientos de ética, historia, derecho, sociología, psicología, entre otros, sin

olvidar la importancia de crear inteligencias prácticas o *generadoras* (Marina J. A., 2011), es decir, que se predispongan las condiciones para que los alumnos puedan aplicar concretamente cuanto aprendido en el ámbito de la Educación para la ciudadanía.

Otro punto que pretendemos destacar se refiere a un aspecto aparentemente inocuo: el nombre de la asignatura. Sabemos que la primera Declaración de los Derechos Humanos distinguía entre *derechos del hombre* y *derechos del ciudadano*, al suponerse una diferencia entre, respectivamente, aquellos derechos que emanaban del mero ser persona de aquellos que se recibían legítimamente de la sociedad. Sabemos que los derechos humanos son la esencia misma de una persona y su existencia debería prescindir de una estructura política o legal. Por el contrario, los derechos del ciudadano implican la *práctica* de la ciudadanía, a saber, el modo de acceder y participar concretamente en esos derechos, con lo cual podría decirse que el concepto de persona atañe al metafísico mientras que el de ciudadano es esencialmente práctico. De todo ello derivan dos fundamentales implicaciones:

- la realización efectiva de los derechos depende de la *Ciudad* y, por ende, del sistema de legitimación sobre el que se basa – el Estado de derecho –, con lo cual, la vida y la tutela de dichos derechos precisa de la colaboración y participación mutua de los ciudadanos;

- En segundo lugar, la experiencia nos demuestra que sólo una *ciudadanía universal* defiende los derechos fundamentales de todas las personas, justamente porque el ser persona no precisa de una estructura cívica-estatal de referencia si no que debería experimentarse por el mero hecho de existir.

A esta altura, surge una cuestión crítica: ¿es posible llegar a un acuerdo sobre los valores éticos que deberían enseñarse con la Educación para la ciudadanía? Desde nuestro punto de vista, dicha crítica falta de sustancialidad, puesto que: a) un sistema social no existe sin un sistema ético de referencia y b) los mismos Derechos Humanos, parte de la Constitución Española, se fundan en valores éticos. Todo ello confuta una vez más nuestra posición: la Educación para la ciudadanía es esencialmente una Educación para una Ética ciudadana, que no pretende disipar ipso facto la enorme complejidad que subyace la dimensión ética, sino que se trata de proporcionar las competencias convenientes para el desarrollo de una sociedad cada vez más justa y éticamente sana.

Concluyendo, tomamos en prestito cuanto propuesto por José Antonio Marina con respecto a las competencias fundamentales que sería conveniente aprendieran los alumnos en cuanto a la Educación para la ciudadanía³:

³ Marina, José Antonio,
<http://www.movilizacioneducativa.net/debates.asp?idDebate=116#ocho>

1. Conocer la relación entre libertad y responsabilidad, entre derechos y deberes, entre sumisión y participación. Noción de ciudadanía. Las posibilidades conferidas por la sociedad, y las aportaciones exigidas por la sociedad. La reciprocidad como fundamento de la convivencia.
2. Conocimiento de la historia de los valores éticos. El papel de las religiones, de la filosofía, y de las reivindicaciones sociales.
3. Conocimiento de los Derechos Humanos y de los valores superiores de la Constitución española. Los valores éticos de la democracia. Derechos y deberes de niños y adolescentes.
4. Conocimiento de la estructura política española, y de los conceptos básicos de derecho, economía, política y ética.
5. Capacidad de razonar sobre temas éticos. Crítica de los prejuicios raciales, de género, religiosos o políticos. El aprendizaje de la argumentación y el debate. La búsqueda de información.
6. Fomento de los sentimientos adecuados a los valores éticos: empatía, compasión, respeto, sentido de la justicia. Necesidad y límites de la tolerancia.
7. Fomento de las competencias para resolver conflictos, y favorecer la convivencia. La necesidad y el fundamento de las normas.
8. Fomento de los comportamientos justos, las conductas de ayuda y cooperación, la participación social y política. Eficacia social de la

iniciativa individual. La necesidad de asociarse. El optimismo ético: la posibilidad de un mundo más justo. La creatividad ética: conocimiento de iniciativas por la justicia.

9. Desarrollar el concepto de *bienes públicos* y de *capital comunitario*, de los que van a disfrutar y a los que tienen que contribuir. Explicar la *ecología del espacio público*.

Terminamos con una pregunta aparentemente banal: ¿Qué podemos hacer para nuestra sociedad civil?

Tristemente asistimos cotidianamente a incesantes diatribas sobre la degeneración (cultural, social, ética, económica) que parece afectar cada día más la sociedad: todo el mundo tiende a echar la culpa a todo el mundo, en un círculo vicioso que parece terminar en el gobierno que, a su vez, apela a la responsabilidad ciudadana, todo ello alimentando un bucle dramático y agotador. Frente a un panorama tan desolador y desesperante, proponemos aprovechar (y fomentar) el convencimiento de todos los que crean que la educación es el instrumento más noble y eficaz para mejorar nuestro mundo. En un contexto en el que el acto de culpabilizar es tan frecuente y abrumador, cabe ante todo librarse del victimismo y de la impotencia que parecen irremediablemente ceñir nuestras cotidianidades para luego centrarse prioritariamente en un proyecto de reformulación ética de nuestro ser personas y conciudadanos. En definitiva, creemos exista la posibilidad de crear un sustrato

ético común que, debajo de las diferencias políticas, económicas, religiosas y culturales, nos permita transformar un sistema de mera coexistencia de ciudadanos en una convivencia efectivas de personas que sean dueñas de un sistema de legitimación cívica basado ante todo en una ética universalmente compartida. Creemos asimismo que la educación sea imprescindible para la realización de dicho proyecto ético, y la Educación para la ciudadanía su sistematización teórico-práctica que, junto a los demás ambientes educativos (en primer lugar, la familia), hará posible un justo conseguimiento del bien común.

BIBLIOGRAFÍA

Cohn-Bendit, D., & Schmid, T. (1995). *Ciudadanos de Babel: apostando por una democracia multicultural*. Madrid: Thalasa.

Giménez, C. (1996). *La integración de los inmigrantes y la interculturalidad. Bases teóricas de una propuesta práctica*. Madrid: Arbor.

Kymlicka, W. (2002). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.

Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula : nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós.

Marina, J. A. (2011). *La educación del talento*. Barcelona: Ariel.

McLaughlin, T. (1992). Citizenship, Diversity and Education. *Journal of Moral Education*, 21 (3), 235-250.

Miller, D. (1995). *On nationality*. Oxford: Clarendon Press. (2003). *Ministerio de Educación, Cultura y Deporte*. Madrid.

Nagel, T. (1996). *Igualdad y parcialidad*. Barcelona: Paidós.

Piore, M. J. (1979). *Bird of passage: migrant labour in industrial societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Requejo, F. (2001). Ciudadanía y pluralismo de identidades nacionales. *Anthropos* (191), 48-57.

Rusconi, G. (1993). *Se cessiamo d'essere una nazione*. Bologna, Italia: Il Mulino.