

CONSTITUCIONALISMO Y CIUDADANÍA FRENTE AL DESAFÍO MULTICULTURAL

Francisco IBARRA PALAFOX*

SUMARIO: I. *Introducción: la diversidad etnocultural contemporánea.* II. *La historia del constitucionalismo frente a la diversidad etnocultural.* III. *Las aporías de la ciudadanía y la aparición de los derechos de las minorías etnoculturales.* IV. *Los modelos clásicos de la ciudadanía.* V. *La ciudadanía ante la diversidad etnocultural.*

I. INTRODUCCIÓN:

LA DIVERSIDAD ETNOCULTURAL CONTEMPORÁNEA

En la actualidad, el constitucionalismo contemporáneo enfrenta un enorme reto proveniente de la creciente diversidad etnocultural que tiene lugar al interior de las democracias constitucionales. En las dos últimas décadas hemos presenciado cómo las minorías etnoculturales han tenido mayor presencia en los foros nacionales e internacionales para exigir que los postulados de igualdad, que contienen esas Constituciones, se hagan realidad. Y de todas las minorías existentes en las sociedades políticas, tres de ellas son las más importantes por los desafíos políticos y constitucionales que colocan sobre las mesa de discusión; por una lado tenemos a las minorías nacionales, que se subdividen en pueblos indígenas y en naciones subestatales, y, por el otro lado, tenemos a las minorías que se han conformado como consecuencia del proceso migratorio internacional.

Los pueblos indígenas u originarios son aquellos que ya ocupaban espacios territoriales definidos antes de que se formaran los Estados nacionales; como estos iniciaron su formación mediante un proceso de colonización, los pueblos indígenas fueron normalmente excluidos en la distribución de derechos y obligados a mantenerse segregados en sus territorios originales

* Investigador y coordinador de la Unidad de Estudios de Posgrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

o, incluso, expulsados a otros espacios. Normalmente los pueblos originarios no compitieron con los Estados nacionales en la conformación de un Estado diferente, y sus principales reclamos han sido por el reconocimiento de sus autonomías indígenas.

Las naciones subestatales en cambio sí compitieron con los Estados nacionales para conformar su propio Estado, pero perdieron esta competencia mediante la conquista o la cesión que hizo un Estado a favor de otro. Este es el caso de las naciones subestatales, como son los quebequenses, los catalanes, los vascos o los norirlandeses. Con frecuencia estas minorías lucharon por crear su Estado nacional, pero al no poder conseguirlo han subrayado la necesidad de obtener un estatuto de autonomía que les permita reproducir su cultura al interior del Estado predominante.

En tercer lugar, tenemos a las minorías que tienen su origen en el fenómeno migratorio internacional y que, primordialmente, tiene su origen en dos causas: a razón principal es de naturaleza económica que ocasiona que millones de personas se trasladen de un país a otro para conseguir un empleo o mejores posibilidades educativas y de desarrollo, dentro de este segmento migratorio podemos encontrar a los trabajadores documentados o irregulares que se esparcen por buena parte de las economías del mundo. También la migración puede tener su origen en motivos políticos, en cuyo supuesto podemos encontrar a los refugiados y asilados.

Solo para dimensionar el reto que estas minorías significan, por ejemplo, téngase presente que, según las estimaciones de la ONU, para 2008 había en el mundo casi 214 millones de migrantes internacionales, con lo que los migrantes representan el 3.1 por ciento de la población mundial, del cual el 49 por ciento son mujeres;¹ con todos ellos reunidos en un solo lugar se podría constituir al quinto país más poblado del mundo.²

Igualmente, se estima que en 2008 los flujos de remesas mundiales superaron los 444 mil millones de dólares, de los cuales 338 mil millones tuvieron como destino países en desarrollo.³ En el mundo hay alrededor de 20 a 30 millones de migrantes irregulares, lo que comprende entre el 10 y el 15 por ciento del contingente mundial de inmigrantes, y se ubica

¹ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Trends in international migrant Stock: The 2008 revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008), en <http://esa.un.org/migration> (consulta realizada el 21 de junio de 2010).

² Oficina del Censo en Estados Unidos (US Census Bureau), *International Database-Country Rankings*, en <http://www.census.gov/ipc/www/idb/ranks.php> (consulta realizada el 21 de junio de 2010).

³ Banco Mundial, *Migration and development brief 11* (3 de noviembre de 2009): *Migration and remittance trends 2009*, en <http://go.worldbank.org/5YMRR0VW80> (consulta realizada el 21 de junio de 2010).

tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo de los cinco continentes.⁴

En 2009 había 43.3 millones de personas desplazadas alrededor del mundo,⁵ de los cuales 15.2 millones eran refugiados —cifra que incluye 983 mil buscadores de asilo— y 27.1 millones de desplazados internos en 52 países.⁶ Del mismo modo, la ONU identificaba a 6.6 millones de personas sin nacionalidad, es decir, sin un Estado al cual suscribir su filiación nacional.⁷

Por lo que respecta a los pueblos indígenas en el mundo hay aproximadamente 370 millones de personas que pertenecen a esta categoría y que conforman más de 5 mil pueblos diferentes, cuyas formas de conocimiento y organización constituyen una de las grandes reservas culturales del mundo.⁸

Ahora bien, las minorías etnoculturales han planteado a los diferentes sistemas constitucionales una serie de modificaciones que permitan eliminar o reducir las desigualdades que existen al interior de las democracias constitucionales. Estos reclamos van desde el reconocimiento de los derechos culturales (entre los que destaca de manera significativa los derechos lingüísticos) hasta la modificación de las formas de gobierno que permitan la participación política de las minorías, la cual con frecuencia ha sido inexistente o reducida (entre los que destacan la representación especial de grupo, la representación proporcional y la adopción de mecanismos de la democracia consensual). Dentro de las demandas de las minorías, mención especial merecen los planteamientos para que el estatuto ciudadano se haga más flexible y con ello se permita que las minorías accedan a los derechos y las libertades básicas, ya que normalmente el acceso a estos pasa por el previo reconocimiento de la ciudadanía.

Es inevitable sostener que la ciudadanía tal y como fue concebida en los orígenes de la era moderna no satisface las expectativas del desarrollo

⁴ Organización Internacional del Trabajo, *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Ginebra, 92a. reunión, 2004, Informe VI, p. 12, en http://www.ilo.org/global/Themes/Labour_migration/lang-en/docName-KD00096/index.htm (consulta realizada el 21 de junio de 2010).

⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *2009 Global trends. Refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*, <http://www.unhcr.org/4c11f0be9.html> (consulta realizada el 22 de junio de 2010).

⁶ Consejo Noruego para los Refugiados (Norwegian Refugee Council), Internal Displacement Monitoring Center's Internal Displacement: *Global overview of trends and developments in 2009*, en <http://www.internal-displacement.org> (consulta realizada el 21 de junio de 2010).

⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *op. cit.*, nota 6.

⁸ Organización Internacional del Trabajo, International Training Centre, *Indigenous and tribal peoples: Rights and development*, <http://www.ilo.org/indigenous/Resources/lang-en/index.htm> (consulta realizada el 22 de junio de 2010).

de las sociedades multiculturales contemporáneas, y que ante la creciente diversidad etnocultural de las actuales sociedades, la ciudadanía se encuentra atravesando una etapa de transición que en el futuro le dará una nueva fisonomía. Una vez superado este periodo de crisis, estoy seguro de que la ciudadanía seguirá siendo una de las instituciones constitucionales más sobresalientes, no solo para establecer la manera a través de la cual la persona participa activamente en la vida política del Estado, sino también para establecer los vínculos de identidad que faciliten esa participación política, y de esta manera permitir una vida más completa en el amplio espectro social, económico y cultural de la sociedad política a la que se pertenece.

Antes de pasar a explicar cuál ha sido el lugar de la ciudadanía en la historia del constitucionalismo y las posibilidades teóricas que tenemos para hacerla más receptiva a la diversidad etnocultural, es importante que el lector latinoamericano tenga presente que en la mayoría de los países de Latinoamérica se ha distinguido entre ciudadanía y nacionalidad, ya que basta con que la persona sea nacional para que se le reconozcan los derechos fundamentales que otorga la Constitución, mientras que la ciudadanía es una noción esencialmente referida a los derechos políticos. La mayoría de las constituciones en el mundo, en cambio, no distinguen entre nacionalidad y ciudadanía, refiriéndose solo a la ciudadanía como requisito para gozar de todos los derechos y las libertades fundamentales que reconoce la Constitución, incluidos los políticos.

Como expone Diego Valadés, la distinción entre nacionalidad y ciudadanía se origina en el constitucionalismo latinoamericano y se remonta a la independencia de esos países a principios del siglo XIX, ya que una vez que rompieron sus vínculos de dependencia con la colonia española se encontraron que en su interior había un segmento de población europea que mantenía su lealtad a la Corona española y cuya participación política en los nacientes Estados se deseaba limitar:

La primera Constitución que diferenció entre nacionales y ciudadanos fue la peruana de 1823. En México la distinción forma parte del orden constitucional desde 1836. En la actualidad, con excepción de Argentina, Brasil y Uruguay, todas las Constituciones latinoamericanas hacen la diferenciación. Se trata de una institución propia del constitucionalismo latinoamericano, por lo que su comprensión se dificulta en otros sistemas. De manera general se ha entendido por casi dos siglos, que la nacionalidad es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado, en tanto que la ciudadanía es un requisito para ejercer derechos políticos. Los nacionales son titulares de todos los derechos fundamentales que las Constituciones reconocen, excepto los de naturaleza

electoral. El constitucionalismo latinoamericano se incorporó así a la corriente de los derechos fundamentales trazada por Estados Unidos y Francia en el siglo XVIII, y a la vez construyó una defensa ante la presencia de numerosos naturales que, se temía, seguían observando lealtad a la Corona española.⁹

En lo que resta del trabajo, me referiré solo a la ciudadanía como el estatus esencial para el reconocimiento de los derechos esenciales de la persona, sin desconocer que hay órdenes jurídicos que distinguen entre la nacionalidad y la ciudadanía, como sucede en la mayor parte de Latinoamérica.

Hecha la anterior precisión, examinemos cuál ha sido el lugar que ha ocupado la diversidad etnocultural y la institución de ciudadanía en el desarrollo del constitucionalismo moderno.

II. LA HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO FRENTE A LA DIVERSIDAD ETNOCULTURAL

Con el objetivo de comprender mejor los problemas actuales de la ciudadanía y la diversidad etnocultural es conveniente contextualizar brevemente a la ciudadanía dentro de los tres grandes momentos históricos del constitucionalismo en Occidente.¹⁰ De manera general, se puede sostener que el primer gran momento del constitucionalismo occidental tiene lugar a fines del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, cuando aparecen las primeras Constituciones americanas y europeas, que esencialmente establecieron la división de poderes como una forma de controlar al poder político, al tiempo que consagraron el reconocimiento de los derechos civiles clásicos, como eran el derecho al voto activo y pasivo, el derecho a la protección de la propiedad, el derecho a un debido proceso legal, la libertad de tránsito y la libertad de pensamiento, entre otros.

El segundo gran constitucionalismo tiene lugar durante el siglo XX, y tiene como característica esencial el reconocimiento de los derechos socioeconómicos en los textos constitucionales; aunque la lucha por el reconocimiento de estos derechos había empezado en la segunda mitad del siglo XIX, no fue sino hasta el siglo XX que estos fueron incorporados paulatina-

⁹ Valadés, Diego, *Los derechos políticos de los mexicanos en Estados Unidos*, documento de trabajo, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, julio de 2004, p. 12.

¹⁰ Sobre el desarrollo histórico del constitucionalismo, véase Vega, Pedro de, "Apuntes para una historia de las doctrinas constitucionales del siglo XX", en Carbonell, Miguel (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 3-44; del mismo libro véase Cabo, Carlos de, "La función histórica del constitucionalismo y sus posibles transformaciones", pp. 45-66.

mente en las Constituciones nacionales. En este gran movimiento, la Constitución mexicana ocupa un lugar sobresaliente, por haber sido la primera que estableció en su articulado algunos de los principales derechos sociales de la época.

El tercer momento del constitucionalismo tiene lugar después del fin de la Segunda Guerra Mundial y tiene como característica esencial el reconocimiento paulatino de los derechos humanos en las Constituciones. A diferencia de los dos primeros momentos que supusieron la implantación del constitucionalismo solo en algunos Estados nacionales (principalmente en los países europeos y latinoamericanos), este tercer momento tuvo una dimensión mucho más amplia; su alcance fue mundial y se extendió por los cinco continentes como consecuencia, principalmente, del proceso de descolonización de África y Asia, que siguió a la caída de las tradicionales potencias coloniales después de la derrota de los países del eje. A su vez, este tercer momento, que es en el que nos encontramos actualmente, ha tenido que pasar por tres subetapas principales, las cuales han estado relacionadas con el desarrollo de una comunidad internacional de derechos.

La primera de estas subetapas tiene como fecha simbólica la Declaración Universal de los Derechos del Hombre adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1948. La segunda subetapa puede ubicarse aproximadamente en la década de los sesenta, y tiene como hechos emblemáticos, entre otros, el movimiento por los derechos políticos y civiles de las comunidades afroamericanas en los Estados Unidos, así como la firma del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por las Naciones Unidas en 1966, el cual jugó un papel importante en el desarrollo de los derechos humanos de la segunda generación. La tercera subetapa está asociada con el desarrollo de los derechos humanos de la tercera generación, que incluye derechos tan heterogéneos como el derecho a un ambiente sano, el derecho a la paz, a la calidad de vida, los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas o las garantías frente a la manipulación genética, aunque diferentes juristas señalan que estos últimos podrían estar ubicados en una cuarta generación de derechos.

Independientemente de la controversia en torno a la posibilidad de una cuarta generación de derechos, lo cierto es que desde principios de los noventa ha aparecido una nueva serie de derechos relacionados con los derechos de las minorías etnoculturales que han estado respaldados en sendos documentos internacionales: en diciembre de 1992 la ONU aprobó la *Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas*, y más tarde, después de 20 años de discusión, en sep-

tiembre de 2007 aprobó la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Este significativo desarrollo de los documentos y la doctrina internacional en materia de derechos humanos, así como la creciente presencia de las minorías etnoculturales, a la cual ya me he referido, ha impactado en el desarrollo reciente del derecho constitucional que ha comenzado seriamente a replantearse las dificultades teóricas que el tema de la diversidad etnocultural propone.

En otras palabras, los retos y desafíos que plantea la diversidad etnocultural al derecho constitucional son recientes, ya que tienen lugar no solo dentro del tercer gran momento del constitucionalismo, sino además en la tercera de las subetapas de este gran periodo y a partir de la pasada década de los noventa. Se corresponden con el proceso de expansión de los derechos fundamentales que, como he señalado, tienen correspondencia importante con la expansión que los derechos humanos desde mediados del siglo XX. Esta expansión de los derechos y su consecuente constitucionalización ha tenido, a su vez, diversas manifestaciones al interior de los Estados nacionales, entre las que destaca la adopción de constituciones más flexible para reconocer tales derechos (Italia 1948, Alemania 1949, Colombia 1991) y la creación de tribunales constitucionales que se avoquen a la defensa jurisdiccional de estos.¹¹

Evidentemente, la paulatina adopción de los derechos de las minorías a nivel constitucional ha puesto de manifiesto las aporías que exhibe la ciudadanía ante el avance del multiculturalismo. Veamos con un poco más de detalle este desafío, para lo cual será necesario examinar cómo se ha desenvuelto la ciudadanía en los tres grandes momentos del constitucionalismo.

III. LAS APORÍAS DE LA CIUDADANÍA Y LA APARICIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS ETNOCULTURALES

La crisis que percibimos en la ciudadanía tiene lugar por la presencia de tres aporías constantes y profundas: primero, la ciudadanía posee severos problemas para generar una adecuada representación política en los órganos de gobierno; segundo, la ciudadanía tradicionalmente ha manifestado serias resistencias para integrar los principales derechos socioeconómicos de las personas, y tercero, con el advenimiento de los derechos de las minorías, casi siempre ha sido incapaz para reconocer las diversas identidades genera-

¹¹ De Vegotinni, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, México, UNAM-Secretariado Europeo per le Pubblicazioni Scientifiche, 2004, pp. 126-149.

das por la diversidad etnocultural, por lo que el estatuto ciudadano ha sido denegado o restringido a las minorías.

En un principio, la ciudadanía no era problemática mientras estuvo ligada al voto censitario o restringido, el cual privilegiaba a aquellas personas que demostraran ciertas calificaciones económicas (determinado nivel de rentas u oficio), tuvieran un cierto nivel de instrucción (saber leer y escribir), pertenecieran a un determinado grupo social u ocuparan puestos relevantes dentro del aparato institucional de los Estados; en este momento, eran pocos los que votaban, y cuando lo hacían, inevitablemente, elegían a sus iguales, es decir, hombres con patrimonio y posición social relevante. Esta fue la naturaleza del voto durante buena parte del siglo XIX en Estados Unidos, Reino Unido y Latinoamérica.

La representación y la ciudadanía se hicieron problemáticas en la medida en que el voto adquirió el carácter universal. En efecto, conforme se esparcían las ideas de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y los movimientos revolucionarios del siglo XIX y principios del XX reclamaban el voto universal, la representación política manifestó su principal problema: la ineludible dificultad de que los políticos electos efectivamente representaran los intereses de los votantes y de los electorados cada vez más grandes. En otras palabras, mientras las masas ciudadanas accedían al voto, el desconocimiento de sus representantes era cada vez mayor.

La insuficiente representatividad ha sido una característica casi natural de la extensión de la ciudadanía en los Estados modernos,¹² ya que en la medida en que la ciudadanía implicaba el reconocimiento del voto universal, que inevitablemente consolidaba las instituciones de la democracia representativa, los ciudadanos-votantes perdían presencia pública en las instituciones del Estado y en la toma de las decisiones políticas relevantes una vez que ejercía el voto.¹³ Así, la ciudadanía universal nacía inmersa en una profunda paradoja: al tiempo que se extendía el voto universal y una vez que los ciudadanos emitían su preferencia electoral, la presencia pública de éstos se diluía casi por completo, ya que el gobierno quedaba en manos de los profesionales de la política.

Esta ciudadanía que estaba asociada al voto universal, tenía muy poco que ver con la antigua ciudadanía de la polis griega, en la cual los ciudadanos gobernaban directamente. No podía ser de otra manera, los modernos Estados nacionales por sus amplias dimensiones demográficas necesitaban que la pri-

¹² Sennett, Richard, *The fall of public man*, Reino Unido, Penguin Books, 1978, p. 390.

¹³ Held, David, *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolitano*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 371.

migenia noción griega de ciudadanía se transformara significativamente, ya que las democracias modernas sólo podían aspirar a ser democracias representativas; en consecuencia, las democracias directas pasaron a ser parte de la historia, de un período en el cual los Estados no existían, las ciudades no eran grandes y los ciudadanos podían dedicarse tanto a la atención de sus asuntos, como al gobierno de polis. En cambio, los Estados nacionales de principios del siglo XIX que ya eran demográficamente muy grandes, inevitablemente comenzaban a requerir de la representación política, pues téngase presente que, por ejemplo, para 1804 en los albores de la independencia y en plenas guerras napoleónicas, México tenía 6.5 millones de habitantes, España 11.5 millones, Estados Unidos de 10.2 millones, Francia alcanzaba la impresionante cifra demográfica de 30.6 millones, mientras que el imperio ruso llegaba a los 54 millones.¹⁴

Desde luego, los problemas de la representación política se fueron intensificando conforme los Estados nacionales siguieron creciendo, como sucedió en forma exponencial. Estos mismos países para 2010 poseen las siguientes dimensiones demográficas: México cuenta con 112.5 millones de habitantes, España 40.5 millones, Estados Unidos es el tercer país más grande del mundo con 310 millones, Francia tiene 64.7 millones y Rusia 140 millones. Estas dimensiones, muy grandes en sí mismas, se empuerqueñecen frente a las impresionantes cifras de los dos Estados más grandes del planeta, que son China e India, con 1,330 millones y 1,173 millones de habitantes respectivamente.¹⁵

En síntesis, la ruptura del *ancient regime*, la presión demográfica de los modernos Estados nacionales, la consecuente universalización de los derechos y las libertades, así como una mayor división del trabajo al interior del sistema capitalista hicieron necesaria la aparición de una ciudadanía que a través del voto universal apuntalara las instituciones de la democracia representativa. Y aun cuando la ciudadanía universal fue en principio una noción revolucionaria que derrumbó el derecho hereditario de los reyes a gobernar, conforme creció la población de los Estados y los gobiernos se hicieron más complejos, se acrecentó la falta de representatividad material de los representantes electos. Estos problemas se agravaron durante el siglo XX cuando la ciudadanía se extendió a las mujeres, quienes al tiempo que accedían al voto observaban cómo el número de ellas en los órganos

¹⁴ Von Humboldt, Alejandro, *Ensayo político sobre Nueva España*, traducido por Vicente González Arnao, París, Librería de Leconte, 1836, pp. 28 y 290.

¹⁵ Oficina del Censo en Estados Unidos (US Census Bureau), <http://www.census.gov/ipc/www/idb/ranks.php> (23 de junio de 2010).

de gobierno (principalmente en las asambleas legislativas y en los poderes Ejecutivos) no correspondía con su importante presencia electoral, ya que mientras la mitad del electorado era femenino, solo muy pocas mujeres podían acceder a los cargos públicos.

Además, las transformaciones del sistema capitalista, que tuvieron lugar durante el siglo XIX, pusieron de manifiesto que los ciudadanos, aunque formalmente iguales, en realidad no lo eran si se ignoraba su realidad socioeconómica. Así, desde mediados del siglo XIX podemos observar no solo cómo importantes movimientos sociales se extendieron a todo lo largo de Europa y América, sino también cómo se consolidó una corriente del pensamiento político que trataba de acortar la brecha de las desigualdades materiales entre las personas. Este pensamiento tuvo diversas derivaciones, desde aquellos que deseaban otorgar al sistema capitalista un rostro más humano hasta quienes pugnaron por la abolición de la propiedad privada y la distribución colectiva de los medios de producción, como fue el caso del pensamiento comunista-marxista. Tales teorías se extendieron desde mediados del siglo XIX hasta la primera mitad del XX, e impactaron en diversos grados al constitucionalismo de la segunda generación. Fue así como los Estados europeos y latinoamericanos hicieron diversos ajustes a sus Constituciones para reconocer rango constitucional a los derechos socioeconómicos. Otros movimientos constitucionalistas, como los de la URSS, China y Cuba, fueron más radicales al trasladar a sus Constituciones el control estatal de los principales medios de producción, para así ejercer una dirección hegemónica sobre la economía y la distribución de esos derechos.

Como se ha dicho, el constitucionalismo social se extendió, sobre todo, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, y tuvo su primera manifestación en la Constitución mexicana de 1917. La depresión de 1929 y las dos grandes conflagraciones mundiales acentuaron la necesidad de que las Constituciones en el mundo, paulatinamente, reconocieran que no bastaba con la igualdad formal de los ciudadanos para que estos fueran iguales. Fue así como las Constituciones fueron reconociendo los derechos laborales esenciales, la seguridad social y la educación universal, ya que no era suficiente la igualdad formal de la ciudadanía, también era necesario promover la igualdad socioeconómica.

En este segundo momento, el constitucionalismo social se planteó la necesidad de una ciudadanía que no estuviera configurada sólo por los clásicos derechos de libertad e igualdad de la primera generación, sino que además incluyera los derechos socioeconómicos básicos. Este replanteamiento de una ciudadanía con rostro social se encontraba presente, por ejemplo, en el semi-

nal ensayo de T.H. Marshall, quien pensó una ciudadanía que contextualizaba al ciudadano en su entorno económico y social.¹⁶

Es más, estos derechos fueron considerados como esenciales para que las personas accedieran a los derechos de la primera generación, ¿acaso alguien podía ser realmente libre e igual a los otros si no contaba con un salario suficiente y un lugar donde vivir?, ¿acaso la igualdad material no implicaba el reconocimiento de la realidad socioeconómica? Estas eran algunas de las preguntas que se hacían los teóricos de la ciudadanía social.

Ahora bien, no obstante que el constitucionalismo social fue un actor importante durante buena parte del siglo XX, la reestructuración de la economía mundial, que tuvo lugar desde finales de la década de los setenta, y que privilegió las políticas económicas de corte monetarista, la estabilidad de precios, el control de la inflación, la reducción del gasto público, la acumulación de capital en la empresa y el comercio internacional (todas estas tendencias de una nueva economía global), hicieron que muchos países limitaran los derechos socioeconómicos que el constitucionalismo de la segunda generación todavía estaba construyendo.¹⁷ En efecto, cuando el constitucionalismo social apenas estaba levantando una noción de ciudadanía que incorporara los principales derechos socioeconómicos, apareció, en el último cuarto del siglo XX, una nueva propuesta teórica y un nuevo orden económico que pugnó por reducir tales derechos.

Y justo cuando tenía lugar este ataque a los derechos sociales, la diversidad etnocultural se intensificó a escala mundial y comenzó a demandar la construcción de una ciudadanía multicultural. Esto no tenía su origen en que la diversidad etnocultural fuera nueva, ya que esta había existido desde los albores de la civilización griega o desde el principio de la formación de los Estados americanos; lo que fue novedoso era la posibilidad de construir una ciudadanía que reconociera las diversas identidades etnoculturales como respuesta a la creciente pluralidad de las sociedades contemporáneas.

Esto era más novedoso si se tiene en cuenta que cuando se construyó la ciudadanía moderna a finales del siglo XVIII, se levantaba sobre la base de Estados nacionales que habían alcanzado un grado notable de homogeneidad etnocultural o que estaban en proceso de consolidarla, como habían

¹⁶ Marshall, T. H., *Citizenship and social class*, Cambridge, Reino Unido, 1950. Trad. al español: *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998.

¹⁷ Sachs, Jeffrey y Larrain, Felipe, *Macroeconomía en la economía global*, México, Prentice-Hall, 1994; para el caso mexicano véase Gracida Romo, Elsa, “La década de 1970 en México: etapa de la transición del pensamiento económico en México”, en Romero Sotelo, María Eugenia (coord.), *Historia del pensamiento económico en México*, México, Trillas, 2007, pp. 283-328.

sido los casos de los primeros Estados europeos. En efecto, estos Estados lucharon asiduamente, en algunos casos durante siglos, para erigir una sola identidad nacional que les permitiera la formación de grandes núcleos de población con un mismo legado cultural y, sobre ellos, levantar al Estado nacional. En este largo proceso se ubican los esfuerzos de la monarquía española para cristianizar a la población musulmana y judía que se encontraba en la península cuando fue conquistada por los reyes católicos a finales del siglo XV. Semejantes políticas para construir poblaciones homogéneas etnoculturalmente se repitieron de diferentes maneras en todas las monarquías europeas, desde principios del renacimiento hasta avanzado el siglo XIX cuando se consolidó la formación de Estados nacionales. Esta fue la razón por la cual el constitucionalismo liberal y su noción de ciudadanía fueron tan estrechos en términos etnoculturales, ya que estuvieron determinados por la idea de que las instituciones constitucionales debían aplicar y regir sobre poblaciones homogeneizadas, lo cual, dicho sea de paso, nunca se consiguió, ya que casi todos los Estados nacionales modernos fueron Estados multinacionales y pluriculturales al contar con poblaciones que poseían más de una identidad etnocultural. Tales esfuerzos para construir una población homogénea, para sobre ella fundar al Estado nacional, fueron la causa de que la ciudadanía, en sus inicios, fuera utilizada como una herramienta para construir esa “única nación”.¹⁸

Este objetivo, que se mantuvo durante los constitucionalismos de la primera y segunda generación, comenzó a modificarse en la última década del siglo XX debido al creciente flujo migratorio y a la presión de los pueblos indígenas para que se respetaran sus derechos. Así, después de casi doscientos años de que naciera la moderna noción de ciudadanía, se comenzó a pensar en la posibilidad de que esta institución reflejara la pluralidad etnocultural. Para el constitucionalismo de la tercera generación, que presenció cómo entraba en crisis el viejo anhelo de construir un Estado mononacional, la posibilidad de construir una noción de ciudadanía que refleje esa pluralidad se ha convertido en un proyecto esencial para el siglo XXI.

En virtud del fenómeno migratorio internacional, ahora más que antes, los Estados exhiben una rica y variada etnoculturalidad. Para el caso de los países desarrollados, la migración ha tenido su origen en la necesidad de éstos por obtener mano de obra barata que permita mantener su nivel de crecimiento, o bien, para sustituir sus decrecientes tasas de natalidad; han sido los casos de los Estados Unidos y de los países de Europa Occidental. Pero

¹⁸ Gellner, Ernest, *Nations and nationalism*, Oxford, Blackwell Publishers, 1983. En su traducción al español: *Naciones y nacionalismo*, México, Alianza-Conaculta, 1991.

la migración también puede ser abundante en muchos países con niveles de desarrollo intermedio o en vías de desarrollo, los cuales siguen representando una opción para núcleos de población provenientes de Estados menos desarrollados o que huyen de conflictos sociales; Sudáfrica es un buen ejemplo de esto último.¹⁹

Por lo que respecta al reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos originarios en los países que ya contaban con importantes núcleos de población indígena, en algún sentido, este movimiento representa una continuidad de la tendencia iniciada por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1948 a favor de los derechos humanos. Sin embargo, habrá que tener presente que los derechos de las minorías son diferentes en algunos aspectos a los derechos humanos de la primera generación. En primer lugar, son asignados solo a las minorías etnoculturales que enfrentan una situación de desventaja y desigualdad en el acceso a los derechos y libertades básicas, mientras que los derechos humanos de la primera generación fueron adscritos a cualquier persona; en segundo término, con frecuencia los derechos de las minorías, como es el caso de los derechos de los pueblos indígenas (véase la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007), pasan por el reconocimiento de derechos colectivos, algo poco frecuente en los derechos humanos de la primera generación, los cuales eran esencialmente derechos de la persona.

En el caso de los pueblos indígenas, sorprende que casi ninguno de los países latinoamericanos, que poseen importantes núcleos de población de este tipo, hubiera desarrollado un constitucionalismo multicultural, sino hasta fechas muy recientes. Esto fue consecuencia de que muchas veces las instituciones constitucionales, incluida la ciudadanía, fueran importadas de los contextos europeos y estadounidenses sin que mediaran consideraciones culturales regionales que permitieran el reconocimiento de la pluralidad que existía en Latinoamérica, y, por contradictorio que parezca, en general, el constitucionalismo latinoamericano en sus orígenes no reconoció la diversidad de los pueblos indígenas. Las Constituciones latinoamericanas que han reconocido los derechos de estos pueblos lo han hecho en fechas relativamente recientes: Argentina el 22 de agosto de 1994, Belice el 21 de septiembre de 1981, Bolivia el 6 de febrero de 1995, Brasil el 5 de octubre de 1988, Chile el 11 de marzo de 1981, Colombia el 4 de septiembre de 1991, Ecuador el 10 de agosto de 1998, El Salvador el 31 de enero de 1992, Guatemala el 14 de enero de 1986, Honduras también en 1986, México en 2001, Nicaragua el 1 de febrero de 1995, Panamá en 1994, Paraguay el

¹⁹ “Special report on South Africa”, *The Economist*, junio 4-11 de 2010.

7 de septiembre de 1993, Perú en 1993, Uruguay 8 de diciembre de 1996 y Venezuela el 15 de diciembre de 1999.²⁰ Ahora bien, el hecho de que estas Constituciones hubieran reconocido los derechos de los pueblos indígenas no implica que todas hubieran aceptado el derecho a la autonomía, el cual es uno de los más importantes, ya que semejante reconocimiento ha implicado la aceptación de muy variados derechos con diversos grados de importancia. Hasta 2010 solo ocho países de la región habían reconocido derechos autonómicos de los pueblos indígenas: Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.²¹

De qué manera el constitucionalismo latinoamericano fue insensible a su legado indígena queda de manifiesto si se examina, por ejemplo, el caso mexicano: no obstante que el constitucionalismo liberal de este país durante el siglo XIX estuvo en la base de la construcción del Estado que se consolidó con el triunfo de toda una generación de liberales encabezados por Juárez, estos no supieron reconocer la pluralidad etnocultural que permeaba en todos los estratos de la vida nacional. Por el contrario, sentaron las bases de un Estado nacional que desconoció los derechos territoriales de los pueblos indígenas y que pretendió, a toda costa, construir el Estado sobre la base de una sola identidad cultural, negando la pluralidad cultural de los pueblos originarios. Tampoco el constitucionalismo social mexicano del siglo XX trató mejor a los pueblos indígenas, ya que el reconocimiento que hizo de los derechos socioeconómicos básicos, principalmente en beneficio de obreros y campesinos, ignoró nuevamente la pluralidad etnocultural del país, diluyendo estos temas en las propuestas agrarias contenidas en el artículo 27 (en particular la facultad con que contaba el Estado hasta 1991 para afectar la propiedad privada y constituir núcleos de población ejidal), así como en el contenido programático del artículo 123 que reconoció los más importantes derechos de los trabajadores.

Regresando al caso latinoamericano, si se observan con cuidado las fechas en que se han incorporado en las Constituciones de la región a los

²⁰ González Galván, Jorge, “Los derechos de los pueblos indígenas”, en Valdez, Luz María, *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 401-429; véase también Cletus Gregor Barić, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en Latinoamérica: un panorama*, 2a. ed., México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México) y Editorial Abya-Yala (Ecuador), 2003, p. 36.

²¹ Para mayor abundamiento sobre los derechos autonómicos de los pueblos indígenas y su repercusión en los Estados latinoamericanos, véase Ibarra Palafox, Francisco, “Multiculturalismo y Estado de bienestar en Latinoamérica”, en Banting, Keith y Kymlicka, Will, *Derechos de las minorías y Estado de bienestar*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

derechos de los pueblos indígenas, se podrá apreciar que los temas del multiculturalismo son recientes para el derecho constitucional, ya que, en general, fue durante la década de los noventa y la primera de este siglo cuando se pusieron los cimientos de un debate que prácticamente no existía para esta disciplina; en particular, el debate ha comenzado a ser intenso por lo que respecta al diseño de nuevas instituciones ciudadanas que reconozcan la diversidad etnocultural como elemento esencial para la construcción de una ciudadanía más justa.

Como se adelantó, tanto el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas como el de los derechos de las minorías en general corresponden a un largo proceso de reconocimiento de derechos que comenzó con el fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando los sistemas constitucionales europeos y americanos comenzaron a incorporar paulatinamente los derechos humanos. Este ha sido un largo proceso que ha coincidido con el desarrollo de lo que hemos denominado la tercera etapa del constitucionalismo, y que tiene en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de la ONU de 1948 un punto de inicio. A partir de entonces, el reconocimiento de los derechos humanos ha ido poco a poco dejando su impronta en las Constituciones del mundo, que antes descansaba principalmente en presupuestos nacionales y en sistemas cerrados. Desde entonces, las Constituciones han adquirido texturas cada vez más abiertas al reconocimiento de los derechos de las minorías. Esta expansión de los derechos ha impactado significativamente en la teoría de la ciudadanía, la cual ha comenzado a preguntarse cuáles podrían ser los presupuestos teóricos sobre los que descansaría una ciudadanía multicultural. A ofrecer una respuesta a esta pregunta dedico el siguiente apartado.

IV. LOS MODELOS CLÁSICOS DE LA CIUDADANÍA

Tradicionalmente, el constitucionalismo ha abordado el estatuto legal de la ciudadanía a través de dos diferentes concepciones: una nacional y otra republicana. En la concepción nacional o nacionalista de la ciudadanía, la sociedad incluida en la ciudadanía tiene su propia vida cultural de manera independiente al Estado en el cual se organiza, ya que existe una comunidad cultural, étnica, de lenguaje, de religión común, o bien, una experiencia histórica compartida.²² Normalmente, en esta concepción se tiende a for-

²² Sobre esta idea de una comunidad imaginada como base la identidad nacional, véase Anderson, Benedict, *Imaged communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, Londres, New Left Books, 1983. Hay traducción al español: *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 320.

mar una cultura hegemónica dentro del propio Estado que se impone a las otras culturas que puedan convivir al interior del mismo.

Bajo el modelo nacionalista de la ciudadanía, una colectividad humana constituida en nación dominante se apropia del Estado y le impone su legado cultural para que la ciudadanía se asigne esencialmente a quienes compartan el mismo legado. También puede suceder que el Estado, a través de sus órganos de gobierno, procure formar un núcleo de población con una identidad nacional común, en el entendido de que la identidad nacional será una construcción social encomendada a las instituciones estatales. Lo más frecuente es que tenga lugar una combinación de estos dos factores, es decir, que tanto una nación predominante se inserte en las instituciones estatales para desde allí fomentar su identidad nacional y que, al mismo tiempo, el Estado procure la conformación de una identidad nacional común.

En el modelo nacionalista de la ciudadanía, ésta se considera accesible a todos aquellos que reclamen la membrecía en la cultura nacional dominante, independientemente de dónde vivan y del Estado en el que se encuentren. Este modelo privilegia las reglas de transmisión de la ciudadanía a través de las generaciones y refleja un ideal de auto reproducción de la membrecía nacional, en la que se considera al *principio de descendencia* (*ius sanguinis*) como la mejor forma para su asignación.²³

Desde luego, en el modelo nacionalista también el principio territorial (*ius soli*) ocupa un lugar importante para la adscripción ciudadana, ya que normalmente se consideran tales a quienes nacen en el espacio territorial que tradicionalmente ocupa el Estado nacional.

Por otro lado, bajo esta concepción se interpreta que la afinidad cultural e histórica da origen a una homogénea identidad nacional, de tal manera que el Estado, como entidad política, tendrá que adoptar y promover esa cultura nacional dominante. En ocasiones, este modelo puede requerir además de la reproducción de una cultura dominante, según el lugar donde se reproduzca, de una identidad étnica o de una religión particular que tienden a asociarse con esa cultura.

Ahora bien, donde la cultura nacional, la descendencia étnica, la religión o la raza marquen las fronteras de la sociedad política y los límites de la ciudadanía, las minorías encontrarán severos obstáculos para integrarse y normalmente serán excluidas para efectos de adquirir la ciudadanía. Esta exclusión tiene su origen en el hecho de que las minorías, producto de la

²³ Rundell, John y Bauböck, Rainer (eds.), *Blurred boundaries: Migration, ethnicity, citizenship*, Hungría, Ashgate Publishing, European Centre Vienna, pp. 33 y ss.

inmigración, han iniciado recientemente su proceso de incorporación a la cultura receptora, además de que semejante proceso de integración es largo y complicado. Donde una lengua nacional o las tradiciones culturales hegemónicas sean invocadas, las minorías etnoculturales serán requeridas para asimilarse con el propósito de calificar como ciudadanos plenos, lo que implicará para ellas un sacrificio mayúsculo en términos de sus derechos culturales.

Como se podrá observar, este modelo, al fomentar una sola identidad nacional, implicará el desconocimiento de las identidades nacionales y culturales de los inmigrantes que acaban de iniciar su proceso de integración a la nación receptora, o bien ignorará a las naciones minoritarias preexistentes, como son los pueblos indígenas o las naciones subestatales (vascos, catalanes, etcétera), por lo que tenderá a excluirlos de la sociedad y afectará, en definitiva, su capacidad para gozar de las libertades y derechos fundamentales.

El segundo modelo que tradicionalmente han asumido las constituciones estatales es el republicano que, en contraste con la concepción nacionalista, privilegia a la sociedad política y a la participación que en ella tengan las personas. Aquí la sociedad política toma prioridad sobre cualquier otro tipo de afiliación nacional, étnica, religiosa o cultural. Esta concepción alienta las virtudes patrióticas y cívicas, a la vez que activa la participación política, por lo que la ciudadanía es asignada a quienes tomen parte en los asuntos públicos del Estado, y no necesariamente a los que tengan una misma filiación nacional.²⁴

Con relación a la diversidad etnocultural, la concepción republicana presenta un serio problema: excluye con mucha frecuencia a las minorías de la ciudadanía, esto debido a que para asignarla privilegia el previo ejercicio de los derechos y las libertades políticas, derechos que tradicionalmente las minorías no están en posibilidades de ejercer. Lo anterior se debe a que esta concepción considera plenamente como ciudadanos solo a aquellas personas que participan o han participado activamente en la vida política del Estado, algo imposible de realizar para la mayoría de los integrantes de las minorías.

Tampoco la concepción republicana es adecuada para valorar las diferentes culturas que pudieran convivir al interior de un Estado (algo esencial bajo cualquier consideración multicultural), por el contrario, trata en todo momento de superar cualquier identidad nacional, étnica, religiosa o cul-

²⁴ *Idem.*

tural para el reconocimiento de la ciudadanía. En otras palabras, si para la concepción nacionalista solo una cultura era relevante, para la concepción republicana las naciones y las culturas son irrelevantes.

Habría que agregar que el modelo republicano con frecuencia ha tendido a ser elitista, y, por ejemplo, en el mundo antiguo y en la etapa temprana de la modernidad, la polis griega y ciudades renacentistas de Venecia y Florencia asumieron concepciones republicanas de la ciudadanía en las que generalmente se combinaban un elemento republicano con otro elitista (como podía ser la propiedad) para determinar quiénes podían ser ciudadanos. Así, la concepción republicano-elitista reconocía solo como ciudadanos a aquellos que estaban calificados, es decir, que tenían propiedad y estaban dispuestos a participar activamente en la política, excluyendo a los esclavos, a las clases trabajadoras, a las mujeres y a cualquier minoría etnocultural.

Como el lector podrá apreciar, ninguno de estos dos modelos es adecuado para integrar a la diversidad etnocultural creciente que se manifiesta en los Estados contemporáneos. Son modelos que, en su momento, fueron adecuados para sociedades políticas más homogéneas que las que ahora existen. Mientras las realidades políticas se han transformado, la teoría de la ciudadanía se resiste al cambio y ha sido inflexible con la pluralidad cultural; por ello, se hace indispensable repensar a la ciudadanía en términos de esa diversidad.

V. LA CIUDADANÍA ANTE LA DIVERSIDAD ETNOCULTURAL

A diferencia de los dos modelos anteriores, considero que una nueva concepción de la ciudadanía, más flexible y que permita la incorporación de las minorías etnoculturales, debería integrar tanto elementos culturales como aquellos referidos a la residencia territorial de las personas. En esencia, esta nueva ciudadanía debería reunir las siguientes características:

1. Facilitar a los integrantes de las minorías etnoculturales el acceso al goce y disfrute de las libertades y derechos básicos.
2. Incorporar el aspecto cultural.
3. Incluir un conjunto de derechos socioeconómicos básicos para el desarrollo de la persona.
4. Incorporar la residencia como una regla esencial para la adquisición de la ciudadanía (*ius residentis*).
5. Incorporar la libertad de tránsito como un derecho del estatuto ciudadano (*ius transitus*).

A continuación examinaré cada una de estas características de la nueva ciudadanía:

1. En primer lugar y como presupuesto esencial, cualquier nueva concepción ciudadana tiene que facilitar a todos, incluidos los integrantes de las minorías etnoculturales, el acceder al goce y disfrute de las libertades y derechos básicos en igualdad de condiciones. Entre las principales libertades y derechos se encuentran los siguientes: expresión, pensamiento, conciencia, tránsito, asociación, el derecho al voto pasivo y activo, así como aquellos implícitos en el debido proceso legal.

La intención no es crear una situación de privilegio, por el contrario, lo que se pretende es reducir el margen de desigualdad que existe entre los integrantes de la sociedad predominante y los de las minorías etnoculturales, ya que en las condiciones actuales de la ciudadanía, establecidas básicamente a partir de los modelos nacionalista y republicano, esta se ha convertido en un estatuto de exclusión más que de igualdad al impedir a las minorías el goce de los derechos y libertades básicos.

2. La ciudadanía debe incorporar un elemento cultural, ya que la cultura es el contexto que permite a las personas el goce de sus libertades fundamentales. Como ya lo han explicado Kymlicka, Raz y Tamir, la cultura es indispensable para asignar valor a las diferentes opciones que tiene ante sí una persona, pues solo a través de una cultura particular estamos en posibilidades de identificar aquello que es realmente valioso para nosotros.²⁵ En otras palabras, para que una persona pueda ser realmente libre es indispensable que esta se encuentre en posibilidades de identificar lo que es valioso para ella, ya que sin esta posibilidad no sabría identificar lo que necesita para seguir una “buena vida”, y solo la cultura particular de una persona o de un grupo permite identificar lo que es realmente valioso; sin esta asignación de valor a las diferentes opciones no sería posible escoger, y sin la posibilidad de escoger no se podría ejercer la libertad, ya que la libertad implica la necesaria capacidad de elegir entre opciones significativas. En síntesis, sin la cultura no podríamos ser libres ni ejercer nuestros derechos.

Así por ejemplo, es de la mayor importancia que los países receptores de inmigración y los que poseen pueblos indígenas promuevan la educación bilingüe, ya que esta es el puente indispensable entre la cultura de las minorías y la cultura predominante del Estado; al mismo tiempo, es vehículo esen-

²⁵ Sobre la relación entre cultura y libertad, véase Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Piados, 1996; Raz, Joseph, “Multiculturalism, a liberal perspective”, *Dissent*, invierno, 1994; Tamir, Yamil, *Liberal nationalism*, Princeton University Press, 1993.

cial para el disfrute de las libertades y derechos fundamentales. En efecto, ¿cómo podrían los inmigrantes y los integrantes de los pueblos originarios ejercer sus derechos fundamentales si no tuvieran traductores suficientes en los tribunales en los que se les sigue un proceso? Sencillamente no podrían hacerlo.

En términos culturales y debido a su incapacidad para integrar a las diversas culturas que coexisten en los Estados contemporáneos, me parecen insuficientes tanto el modelo nacionalista como el republicano de la ciudadanía. Por una parte, el modelo nacionalista privilegia la construcción de una sola identidad cultural o de una cultura predominante, misma que se impone a los integrantes de las minorías etnoculturales; este modelo, que también se podría denominar uninacional, no permite la coexistencia de culturas diversas, por el contrario, trata de privilegiar a una sola sobre el resto. Por otra parte, para el modelo republicano de la ciudadanía, las culturas son casi siempre irrelevantes, ya que trata de construir a la ciudadanía sobre la base de personas que ejercen sus derechos políticos en la sociedad a la que pertenecen; para el modelo republicano son relevantes los “derechos cívicos”, no los derechos culturales.

Solo un modelo multicultural de la ciudadanía nos permitiría que las diversas identidades que conviven en las sociedades políticas puedan ser cabalmente apreciadas y valoradas. Ahora bien, este modelo de ninguna manera pretende crear “islas culturales” al interior de los Estados nacionales; por el contrario, el hecho de que se otorgue un espacio significativo, por ejemplo, a las culturas de los pueblos indígenas, no implica ni el desmantelamiento de la cultura predominante del Estado ni la formación de guetos culturales, sino la apertura de espacios adecuados para que las minorías ejerzan todas aquellas prácticas culturales indispensables para el ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, al tiempo que conviven en términos de respeto con la cultura predominante. A mediano y largo plazo estas prácticas fomentarán la integración social y no la desunión entre las minorías y los integrantes de la sociedad predominante.

El modelo multicultural de la ciudadanía deberá construir un sustrato común para que las diversas culturas que conviven en un mismo espacio estatal se respeten una a otras. De esta manera, a partir de un acuerdo esencial sobre derechos y libertades, se podría construir una ciudadanía que integrara a las diversas culturas que conviven en los Estados nacionales. Las libertades y derechos básicos funcionarían como un piso mínimo sobre el que se puede ir construyendo el consenso en torno a la ciudadanía multicultural, es decir, a partir de estos derechos, que deben ser respetados por todos, se podrían ir construyendo acuerdos traslapados en torno a las

distintas identidades etnoculturales que pudieran coexistir en los Estados contemporáneos.²⁶

3. Como se ha dicho, desde que el constitucionalismo social se hizo realidad, cualquier diseño de las instituciones ciudadanas debe incorporar a los derechos socioeconómicos básicos para el desarrollo de la persona y no solo referirse a las libertades y derechos clásicos de la primera generación. Es importante señalar que los derechos socioeconómicos son también prerequisite para que las personas accedan a las libertades y derechos fundamentales, ya que no sería posible acceder a estos si no se cuenta, por ejemplo, con un salario que garantice una alimentación y una asistencia médica suficientes. No me detendré más en este aspecto, ya que me he referido a él más arriba.

4. En atención a la intensidad del fenómeno migratorio internacional, es necesario que la residencia se constituya en factor indispensable para la adquisición de la ciudadanía. En efecto, a diferencia de las concepciones nacionalista y republicana, la ciudadanía migrante debe ser más flexible y reconocer la posibilidad de otorgar la ciudadanía a la población que está sujeta a la soberanía de un Estado por el solo hecho de vivir un periodo de tiempo más o menos prolongado en su territorio. Así, estarían en posibilidad de obtener la ciudadanía todos aquellos inmigrantes, irregulares o no, que acrediten una residencia mínima en el Estado receptor y que manifiesten además su deseo de adquirirla.

A diferencia de las concepciones nacionalista y republicana, que son más amables con los integrantes de la sociedad dominante y que no incluyen la regla de la residencia, una concepción ciudadana que incorporara a ésta sería la única que permitiría acomodar a aquellas minorías etnoculturales generadas por la migración. En atención a que la organización de los Estados modernos está determinada por fronteras internas bien delimitadas, una ciudadanía que incorporara la regla de la residencia (*ius residenci*), crearía un estatuto ciudadano que prácticamente coincidiría con la población residente en el Estado. En consecuencia sería el único de los tres modelos que permitiría incluir a los trabajadores extranjeros, a los buscadores de asilo y a los inmigrantes indocumentados, los cuales forman las tres principales categorías de residentes extranjeros en los Estados receptores de inmigración.²⁷

El principio de residencia (*ius residenci*) permite que la separación entre ciudadanos y todos aquellos grupos de inmigrantes que han sido objeto de

²⁶ Sobre el consenso traslapado véase Rawls, John, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

²⁷ Rundell, John y Bauböck, Rainer (eds.), *op. cit.*, pp. 33 y ss.

exclusión y que fueron considerados por largo tiempo como extranjeros sea, si no suprimida, cuando menos debilitada, ya que extiende los derechos que son prerrogativa tradicional de la ciudadanía formal a los integrantes de las minorías producto de la migración que todavía no se han naturalizado y que acrediten el tiempo de residencia que exija el Estado receptor. Desde luego, este periodo de residencia nunca deberá ser muy largo, ya que desalentaría el proceso de incorporación de las minorías a la ciudadanía; un lapso aproximado de tres años podría ser suficiente para aquellos inmigrantes que deseen adquirir la ciudadanía del Estado receptor.

Lo anterior no implica que el *ius soli* y el *ius sanguinis* sean ignorados como reglas para la asignación de la ciudadanía, ya que no hay que perder de vista que son reglas esenciales para su determinación en casi cualquier Estado. Lo anterior se debe a que estos principios producen a un ciudadano de toda la vida y operan siempre que se haya nacido en el territorio del Estado, o que uno o ambos padres sean ciudadanos del mismo; son las reglas de asignación aplicadas para la gran mayoría de la población.

La regla de la residencia, en cambio, reconocerá como ciudadano a todo aquel que se ha establecido para vivir en el territorio del Estado o hubiese vivido ahí por un cierto tiempo, y aplicaría principalmente para los inmigrantes. Mientras la regla del *ius soli* o *ius sanguinis* asignan la ciudadanía desde el inicio de la vida de la persona y está orientada hacia el pasado, la regla de la residencia puede ser vista como orientada hacia el futuro e implica un acto de voluntad de aquellas personas que han decidido trasladarse a un país diferente al de su nacimiento y en el que deciden establecerse.²⁸

En otras palabras, la regla de la residencia servirá como una regla de corrección del *ius soli* y del *ius sanguinis*, que, en esencia, cumplen con el criterio básico de producir un orden nominal completo de origen. Así, el *ius residenti* puede ser usado para corregir la asignación de la ciudadanía hecha tanto por el *ius soli* como por el *ius sanguinis* cuando hay una permanente discrepancia entre el lugar de nacimiento y el país de en que se vive; en consecuencia, también podríamos considerar a la regla de la residencia como “norma de inclusión”.

La regla maestra de la ciudadanía debe ser siempre una regla de *transmisión automática* (*ius soli* o *ius sanguinis*) de una generación a la siguiente. Una regla de modificación debe ser el *principio de residencia* (*ius residenti*) que normará lo

²⁸ Bauböck, Rainer, *Transnational citizenship. Membership and rights in international migration*, Reino Unido, Edward Elgar Publishing Limited, 1994, p. 32.

que podríamos llamar *admisión secundaria*, es decir, un cambio de la ciudadanía para aquellos inmigrantes irregulares o no que así lo quieran y que además hubiesen residido permanentemente en el Estado receptor.²⁹

Es importante señalar que la combinación del *ius soli* y del *ius sanguinis*, con el principio de residencia o *ius residenti*, no excluye completamente las irregularidades provenientes de la existencia de personas sin ciudadanía o con múltiples ciudadanía. Sin embargo, puede reducir de manera importante los problemas que surgen de la grave situación en la que se encuentran muchos de los trabajadores documentados o no, así como de los refugiados, ya que éstos al acreditar una residencia mínima en el país receptor, bien podrían ser reconocidos como ciudadanos.³⁰

5. Por último, el derecho de tránsito (*ius transitus*) debe ser un derecho que se integre, en algunos supuestos, al estatuto ciudadano. En efecto, en atención al importante desarrollo que los medios de comunicación han tenido durante el presente siglo, el fenómeno migratorio transnacional ha adquirido una dimensión y una intensidad que nunca antes habíamos experimentado. En virtud de ello, un número importante de inmigrantes, que se encuentran dispersos en los Estados receptores, regresan a su país de origen con relativa frecuencia, tanto para renovar sus lazos culturales como familiares.

De esta manera, podemos observar que muchos inmigrantes van y vienen del Estado receptor a su país de origen. Esto es particularmente cierto en el caso de los inmigrantes mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos, ya que la extensa frontera que existe entre esos dos países facilita la movilidad territorial. Sin embargo, este fenómeno no es exclusivo de los mexicanoamericanos, pues un número muy importante de inmigrantes latinoamericanos y de muchas otras partes del mundo realizan con cierta frecuencia esos mismos ciclos de viaje.

Así, no es suficiente que la ciudadanía se pueda obtener después de un periodo de residencia, como hemos explicado en el inciso anterior; además, es indispensable que no se impida a las minorías producto de la migración la posibilidad de trasladarse a su país de origen para renovar sus vínculos culturales, ya que sin la posibilidad de la cultura para las minorías, estas no podrían realizar elecciones significativas, indispensables para el ejercicio de su libertad.

Mención aparte merecen los migrantes que se encuentran en tránsito o en traslado para ubicarse en otro Estado nacional; este es el caso de los mi-

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

grantes mexicanos o latinoamericanos que atraviesan el territorio mexicano para internarse en los Estados Unidos. También es el supuesto de miles de migrantes que se encuentran en tránsito por los países del norte de África con la intención de internarse en Europa, o bien, en tránsito por algún país europeo con el propósito de ingresar a otro.

La vulnerabilidad de esta categoría de inmigrantes es abrumadora. No solo tienen que recorrer cientos de kilómetros en condiciones de alto riesgo, sino que además son objeto de abusos constantes por parte de los cuerpos policíacos tanto privados como públicos del Estado por el que transitan o del Estado receptor. En muchas partes del mundo hay casos abundantes de violaciones a los derechos humanos de hombres y mujeres que se encuentran en tránsito. Por ejemplo, podemos presenciar año tras año los frecuentes casos de abusos de la policía fronteriza estadounidense en contra de mexicanos y migrantes de otras nacionalidades que intentan atravesar la frontera entre México y los Estados Unidos; abusos que van desde los golpes hasta las francas ejecuciones por arma de fuego.

La patente vulnerabilidad de esta categoría de migrantes hace indispensable que a la ciudadanía se incorpore un derecho de tránsito transnacional o un derecho de tránsito por razones económicas (si consideramos que la mayor parte de los inmigrantes están en busca de trabajo), derecho que podría ser reconocido por los sistemas constitucionales de los Estados nacionales que experimenten semejante flujo migratorio. Este derecho de tránsito debe ser consustancial a una forma de la ciudadanía, la cual podríamos denominar ciudadanía migrante, debe otorgar la seguridad suficiente para que se respeten los derechos fundamentales de aquellas personas que se encuentran en movimiento, es decir, que están atravesando el territorio de un país para llegar a otro. También podría proteger a aquellos ciudadanos que se hubieran estacionados temporalmente en el territorio de un Estado cualquiera en su ruta hacia lo que sería el Estado receptor por razones económicas.

El reconocimiento de este derecho de tránsito, el cual se incorporaría a la ciudadanía, tiene su origen en un derecho no territorializado o “transnacional”, ya que la libertad de tránsito no puede seguir considerándose un derecho estrictamente estatal a riesgo de crear una ficción jurídica que es insostenible ante la realidad socioeconómica impuesta por los flujos migratorios. Al respecto, cabe hacer una precisión: mientras los Estados nacionales sigan existiendo, el derecho de tránsito seguirá siendo un derecho delimitado en gran medida por las fronteras estatales, ello no podría ser de otra manera; sin embargo, semejante derecho debe abrirse para permitir que también sea concebido como un derecho de origen transnacional, debido

a que es un derecho inherente al migrante que es obligado a abandonar su país natal por razones económicas o políticas. Solo así estaríamos en posibilidades de crear un estatuto especial y temporal al interior de la ciudadanía, mismo que garantizara el traslado de un país a otro durante el tiempo que ello dure.

En conclusión, solo me resta decir que construir una teoría de la ciudadanía, la cual sea más flexible con la pluralidad etnocultural, es un proyecto que llevará tiempo y que apenas se encuentra en sus inicios. Sin embargo, los cinco puntos enumerados anteriormente podrían servir de guía para iniciar la reflexión sobre los principales ejes de una ciudadanía multicultural.